

# Громадська думка про правотворення

/Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів/

№ 11 (69)  
(червень 2014 р.)

## ЗМІСТ

<b>АКТУАЛЬНА ПОДІЯ</b> .....	2
<b>АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС</b>	
<i>О. Бусол</i> Центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування: питання балансу.....	3
<i>Л. Присяжна</i> Референдум как форма народного волеизъявления.....	21
<i>І. Беззуб</i> Реформування охорони здоров'я в Україні: досвід та перспективи.....	34
<i>О. Кривецький</i> Забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.....	49
<b>ПРАВО: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА</b>	
<i>О. Єфімов</i> Пред'явлення позову. Відкриття провадження у справі.....	51
<b>ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *</b> .....	55

КИЇВ 2014

# АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

## *НБУ розширив критерії віднесення банків до проблемних*

Невиконання вимоги про розкриття відомостей про власників великої участі в банку і набрання законної сили обвинувального вироку щодо діянь у фінансовій сфері контролерів та керівників банку є достатнім критерієм для віднесення банку до категорії проблемних.

Відповідні правки вніс Національний банк України (НБУ) до Положення про застосування НБУ заходів впливу за порушення банківського законодавства своєю постановою № 332 від 3 червня, зареєстрованою в Мін'юсті 5 червня і опублікованою в «Урядовому кур'єрі».

Відповідно до постанови, новими критеріями віднесення банку до категорії проблемних стали також невиконання ним без обґрунтованих причин розпоряджень або вимог Нацбанку про усунення порушень банківського законодавства або нормативно-правових актів НБУ, ненадання уповноваженим особам Нацбанку інформації, документів та їхніх копій.

Крім того, банк може потрапити до категорії проблемних у разі конфлікту інтересів банку, про що свідчить наявність інформації про будь-який вид відносин, що суперечить інтересам банку, а також відсутність згоди та/або наявність протиріч, що загрожують інтересам вкладників і кредиторів між органами управління та/або акціонерами банку, які негативно впливають на його ефективне управління.

Ще одним додатковим критерієм НБУ визначив невиконання свого розпорядження про усунення посадової особи банку або заборону власнику великої участі голосувати своїми акціями.

Нарешті, Нацбанк може віднести банк до проблемних, якщо проти нього винесено судові рішення, виконання якого може мати негативний вплив на репутацію банку та/або призвести до втрати понад 1% активів.

Зазначеними поправками НБУ також дозволив для здійснення особливого режиму контролю одночасно з призначенням куратора банку залучати фахівців з бухгалтерії, юридичних питань і питань платіжних систем, інформаційних технологій та інших *(Finance.ua (http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2014/06/10/327560). – 2014. – 10.06).*

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

## **Центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування: питання балансу**

Місцеве самоврядування – це право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Формами місцевого самоврядування також є збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Міжнародна практика демонструє достатню захищеність і функціональність органів місцевого самоврядування. Так, слід згадати про існування таких міжнародних документів, як Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті, Декларація «Про статус жінок у місцевому самоврядуванні» Міжнародного союзу органів місцевого самоврядування тощо. Одночасно в Україні законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування перебуває на початковій стадії.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготувало пропозиції щодо змін до Конституції України в цій сфері. Пропозиції підготовлено на реалізацію реформи місцевого самоврядування, **концепцію якої було схвалено розпорядженням Кабміну України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.**

Необхідність таких змін, на думку розробників, обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади і без відповідних змін конституційного характеру провести реформу неможливо. Отже, запропоновані зміни передбачають:

– **запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України** – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

– **передачу функцій виконавчої влади** від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– **розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності** й наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

– **чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами**, у тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;

– ліквідація державних адміністрацій і **створення, натомість, державних представництв з тільки контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями**.

Як анонсують розробники документа, пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном:

- а) на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- б) на основі пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної Асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів у сфері конституційного права та місцевого самоврядування);
- в) з урахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід упровадження реформи місцевого самоврядування.

Серед питань, які узгоджувалися в дискусіях українських і польських експертів:

– відповідність запропонованої моделі змін до Конституції України (з урахуванням українських реалій) практичному досвіду польських колег (що реально працює) і як не припуститися помилок у процесі формування законодавчого підґрунтя для реалізації реформи;

– яким має бути ступінь деталізованості тексту (у польській Конституції виклад дуже лаконічний. В українських традиціях недостатня деталізованість може призвести до різних тлумачень).

Пропозиції вносилися з урахуванням обмеження на зміни в розд. I Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до істотного сповільнення конституційних перетворень [так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повятів) і регіонів (воєводств)]. В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінено без внесення відповідних змін у розд. I Основного закону).

**Ключові зміни** стосуються розд. IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місьцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також зміни до розд. IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

1. У ст. 132 (розд. IX) закріплюються **принципи** децентралізації в здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. У ст. 133 (розд. IX) визначено **трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України** – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища та села). Також дано **визначення громади** [Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-

територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території]».

3. Стаття 140 (розд. XI) викладена в новій редакції. У ній передбачено **утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами** й закріплено **принцип субсидіарності** при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування і їхніх виконавчих органів різних рівнів.

4. У ст. 141 (розд. XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується **обмежити термін повноважень рад і їхніх голів п'ятьма роками**.

У цій статті також визначено **порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях**: «Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради».

5. Стаття 142 (розд. XI) визначає **матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування**, у якій закріплено право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами». Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

6. У ст. 143 (розд. XI) визначено **розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування**. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного закону. Зафіксовано, що «держава фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

7. З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер **органи місцевого самоврядування відповідальні тільки перед законом** (зі ст. 144: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»).

8. Новим є створення **місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій**. У ст. 118 (розд. VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (**фактично префектів**). У цій статті також пропонується наділити Президента України повноваженнями **призначати та**

**звільняти голів державних представництв.** Оскільки основною їхньою функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції України. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність і підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. Водночас це питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій у трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

9. У ст. 119 (розд. VI) визначені **повноваження голів районних та обласних державних представництв.** Усього передбачено чотири сфери повноважень – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану. Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влади), що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

10. Відповідно, деякі зміни також пропонуються до розд. IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є **вилучення з повноважень Верховної Ради (ст. 85 розд. IV) тих положень, стосовно яких була не виключена небезпека політизації і які мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:**

– «призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування». Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватися автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (ст. 141 розд. XI);

– «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» – це питання за своєю природою має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (ст. 116 п. 2.1).

Передбачається, що прийняття відповідних змін до Конституції України забезпечить правову основу для схвалення ряду законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються, – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до Бюджетного кодексу, зміни до ряду законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня (<http://podil.kievcity.gov.ua/content/proekt-zakonu-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-konstytucii-ukrainy-shchodo-decentralizacii-vlady.html>; <http://nauka.kushnir.mk.ua/>)

*p=53064).*

Як зазначила начальник відділу взаємодії з місцевими органами влади департаменту регіонального розвитку та проектного управління Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства **Н. Яровенко**, на базі Мінрегіону буде створена робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яку очолюватиме віце-прем'єр-міністр України, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Мета діяльності новоствореної робочої групи – сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхньої територіальної основи.

Під час роботи над реалізацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні особлива увага буде приділена законодавчому забезпеченню цього процесу, розробці та прийняттю ряду законопроектів, у тому числі «Про право територіальних громад на об'єднання», «Про співробітництво територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Головна мета реформи – надати місцевим органам влади максимальну кількість повноважень і фінансових ресурсів (на основі принципу субсидіарності) для розв'язання нагальних проблем життєзабезпечення мешканців місцевої громади та гарантування стабільного розвитку на місцях (<http://www.niss.gov.ua/articles/1514>).

«Позиція уряду – ця реформа має бути всебічно обговорена, мають бути враховані думки всіх територій, всіх громад для того, щоб ця система була якомога ефективнішою», – таку думку висловив віце-прем'єр міністр України, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Гройсман. Він пояснив, що суть децентралізації влади – максимально передати повноваження на місця і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, чітко розмежувати повноваження як між органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності, визначити механізми відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями і перед державою. За його словами, схвалена у квітні урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади містить базові принципи, які уряд прийняв як політичне рішення. Зокрема, пропонується на рівні регіонів створити виконавчі комітети обласних рад, на рівні районів – виконавчі комітети районних рад, на рівні громад – залишити виконавчі комітети рад і ради громади.

Базовий рівень усіх компетенцій пропонується передати на рівень громад, а саме:

- місцевий економічний розвиток;
- розвиток та утримання місцевої інфраструктури;

- планування розвитку територій громад;
- питання забудови територій;
- благоустрій;
- соціальна допомога;
- швидка медична допомога;
- первинна медицина;
- дошкільна, середня та позашкільна освіта;
- муніципальна міліція, яку планують створити;
- пасажирські перевезення;
- весь спектр житлово-комунальних послуг;
- культура, фізична культура та спорт.

На рівень району планують передати повноваження з утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району, транспортної інфраструктури районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

На регіональний рівень – транспортну інфраструктуру регіонального значення; спеціалізовану охорону здоров'я; спеціалізовану середню освіту; розвиток культури, спорту, туризму, утримання об'єктів спільної власності. Важлива функція, яку передадуть регіонам, – повноцінне планування регіонального розвитку, з тим щоб кожна громада мала можливість брати участь у цьому процесі.

У контексті реформи йдеться й про ліквідацію державних адміністрацій у тому вигляді, у якому вони є. «Ми вважаємо, що владу від території до регіону потрібно обирати, а не призначати з Києва, а що стосується альтернативи державним адміністраціям, то це питання зараз дискутується. Однак ті органи, які замінять місцеві державні адміністрації, будуть здійснювати контрольні і наглядові функції. Ідеться про контроль за дотриманням законів України на територіях. Вони будуть координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади – інспекцій, інших органів виконавчої влади; нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, координація всіх органів влади в умовах надзвичайного стану», – пояснив В. Гройсман.

Важливо, що децентралізують не тільки повноваження, а й фінансові ресурси. Загальні принципи – збільшення частки другого кошику бюджету до 30 %. «Ми пропонуємо прописати в Конституції України, що органи місцевого самоврядування є повноправними партнерами держави, в тому числі в економічному житті. Приймає орган державної влади рішення ввести якісь додаткові повноваження, одразу за таким рішенням має бути чіткий розрахунок фінансів і повна компенсація таких витрат, щоб не піддавати громади зайвим витратам, до яких може спонукати держава», – наголосив В. Гройсман.

Уряд веде також роботу над децентралізацією адміністративних послуг. За словами віце-прем'єра, понад 60 функцій з надання адміністративних послуг пропонується передати на місцевий рівень, приклад реєстрація майна, бізнесу,



дозвільні функції, функції держархбудконтролю тощо із серйозним контролем з боку держави з точки зору якості надання цих послуг.

Представники регіонів у цілому підтримали урядові пропозиції та внесли свої, які здебільшого стосувалися податків і зборів і які тепер мають бути опрацьовані фахівцями.

Для прискорення процедури внесення Верховною Радою України змін до Конституції України В. Гройсман запропонував оформити відповідне спільне звернення уряду, областей, міст, асоціацій до Конституційної комісії ([http://zik.ua/ua/news/2014/05/15/uryad\\_vynis\\_na\\_obgovorennya\\_zminy\\_do\\_konstytsii\\_shchodo\\_detsentralizatsii\\_vlady\\_groysman\\_488413](http://zik.ua/ua/news/2014/05/15/uryad_vynis_na_obgovorennya_zminy_do_konstytsii_shchodo_detsentralizatsii_vlady_groysman_488413)).

Як стверджують науковці, необхідність децентралізації влади тісно пов'язана з пошуком більш ефективного управління. Децентралізація державного (публічного) управління є складним комплексним поняттям. У самому загальному сенсі можна говорити, що децентралізація в правовій демократичній державі являє собою передачу певного обсягу власних повноважень компетентними суб'єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, які наділені необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях (*Махина С. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 27–30*).

В Україні про децентралізацію влади говорять уже понад 10 років. Питання про те, що на місця потрібно віддати більше повноважень і коштів, уперше з'явилося на порядку денному у 2003–2004 рр. Тоді цю тему порушив другий Президент **Л. Кучма** під час підготовки змін до Конституції України. «Про конституційну реформу домовилися в 2004 р., реально перший її етап набрав чинності з 2006 р. Після цього мав пройти другий етап, який і припускав ліквідацію районних адміністрацій, а також зміну функцій обласних. Вони повинні були перетворитися на префектури – не розпорядчі органи Президента України, а спостережні», – нагадує політолог **В. Фесенко**.

Але в реальності ніякої децентралізації влади насправді не було. «Тоді ця тема потонула. Це не вигідно було, у тому числі **В. Януковичу**, який став Прем'єр-міністром у 2006 р. Другий етап конституційної реформи, який передбачав децентралізацію, став “жертвою” політичної кризи 2007 р.», – зазначив **В. Фесенко**.

Зауважимо, що у 2007 р. було розпущено парламент, відбулися нові вибори до Верховної Ради України, на деякий час тема децентралізації відійшла на другий план. Але після загострення ситуації на Сході України це питання стало одним з «рятувальних кругів» для збереження єдності держави.

Екс-віце-прем'єр України **О. Вілкул** вважає: «На жаль, Україна є найцентралізованішою країною в Європі. І децентралізація з точки зору і

економічних, і культурних питань, також з організаційних питань, є сьогодні одним з найкращих варіантів рішень для України в рамках єдиної унітарної країни». На Європейському бізнес-форумі О. Вілкул заявив, що «децентралізація влади розширить можливості отримання українськими регіонами міжнародної матеріальної та технічної допомоги, яка буде спрямована на підвищення якості комунальних послуг, розвиток місцевого самоврядування, на те, щоб міста і села ставали краще».

Згідно зі змінами до Конституції України, які підготував Кабінет Міністрів України, регіони отримають істотно розширені повноваження практично в усіх сферах – від системи житлово-комунального господарства до утворення. Централізованим при цьому залишиться керування Міністерством оборони України, Службою безпеки України, прокуратурою, Податковою службою, існуючою фінансовою системою тощо.

«Зараз ставляться дуже чіткі і зрозумілі “лекала”, за якими розподілиться влада. Кожен рівень управління отримає свої повноваження», – говорить **А. Ткачук**, радник віце-прем’єра України **В. Гройсмана**. Влада на місцях буде зосереджена на трьох рівнях. Найдрібніший – громада, наймасштабніший – регіон. «Якщо є райцентр, тобто місто районного значення, а навколо нього – десяток дрібних сіл, то громада об’єднає це місто і села», – пояснив А. Ткачук. На рівні громади діятиме обрана рада, її виконавчий комітет і голова, який обирається людьми. Усього в Україні буде близько 1,5 тис. громад.

У свою чергу, органи центральної влади на місцях здійснюватимуть чотири основні функції:

1. Нагляд за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

2. Координацію територіальних органів виконавчої влади. «Якщо освіту передано місцевому самоврядуванню, то Інспекція з контролю якості освіти підконтрольна державі», – пояснює А. Ткачук.

3. Координацію та реалізацію державних програм, які реалізуються за державні гроші.

4. В умовах надзвичайної ситуації або військового стану – керування всіма органами на території району чи області.

Повноваження органів місцевого самоврядування та центральної влади будуть розділені в усіх ключових сферах.

На рівень громади, згідно з проектом Кабінету Міністрів України, пропонується віддати питання забудови, утримання місцевої інфраструктури, благоустрою, швидкої та первинної медичної допомоги, роботи садочків і шкіл, ЖКГ, пасажирських перевезень.

Районна влада завідуватиме транспортною інфраструктурою на рівні району, вторинною меддопомогою, утримувати об’єкти благоустрою.

«Наприклад, у сфері освіти дошкільна і середня освіта залишаться на рівні громади. Спеціалізована шкільна освіта (спортивні школи, школи-інтернати) – на

рівні району. Професійна технічна освіта, вища освіта першого і другого рівня акредитації – в області. А вищою освітою третього і четвертого рівня акредитації (інститути та університети) займатиметься держава. Правоохоронні органи залишаться державною функцією. Але в рамках громад буде створена міліція безпеки, яка повністю комплектується, фінансується і управляється органами місцевого самоврядування громади. На районному та обласному рівнях таких районних міліціонерів чи обласних міліціонерів не буде», – дає роз'яснення А. Ткачук.

Також він інформує, що разом з муніципальною міліцією працюватимуть також управління МВС України. «Центральна влада займається кримінальними справами. Це – 100 % державна функція. А міліція безпеки становить адміністративні протоколи, припиняє прості правопорушення – хтось не там курить, хтось не там припаркувався, порушує режим тиші, чистоти. Цим зараз повинна займатися міліція, але насправді вона цим не займається. А слідчих органів у муніципальній міліції бути не повинно» (<http://www.newsru.ua/press/19may2014/stol.html>).

Деякі політичні експерти говорять, що децентралізація України – це єдина правильна відповідь на російську «миротворчу» пропозицію стосовно федералізації країни. «Як не дивно, федералізація, що йде врозріз із самою структурою України як унітарної держави і становить пряму загрозу існуванню України як суверенної і незалежної держави, це те, що сама Росія не спромоглася втілити в життя», – коментує ініціативу РФ МЗС України. Нещодавно Росія розгорнула додаткові війська в українському Криму, блокувала й захопила українські військові бази, що там є, а також встановила «озброєний нагляд» за незаконним плебісцитом і подальшим приєднанням Кримського півострова. Одночасно з цим Російська Федерація запропонувала реформувати централізовану державну структуру України у федерацію, щоб покращити збалансованість її територіальної цілісності та розширити права меншин у регіонах. Міністр закордонних справ Росії О. Лавров заявив, що «форма унітарної держави для України вичерпала себе. ...Україна потребує нової Конституції. ...Кожен регіон повинен мати право обирати свій уряд, виконавчу і законодавчу влади». Крім того, він наполягав, що державна структура Росії має стати прикладом для України.

Тим часом політичні експерти, аналітики та журналісти погоджуються з тим, що дотримання «поради» Росії про примусове введення федерального устрою в Україні, імовірніше, призведе лише до хаосу й поділу території держави на окремі сфери інтересів, що можуть легко опинитися під впливом іноземної держави.

Цікаво, що головний редактор видання [rbc.ua](http://rbc.ua) А. Підлуцький зазначив, що насильницька федералізація України, скоріше за все, призведе до подальшої анексії території України (східних і південних областей) РФ. Він також заявив, що федеративний державний устрій, який Росія хоче нав'язати Україні, де-факто не існує в Росії, і поцікавився, як країна, яка прийняла федералізацію лише в назві, може намагатися переконати Україну наслідувати свій приклад. Насправді,

російські ідеї федералізму – це ніщо інше, як міф, спрямований на дестабілізацію внутрішньої політики України, вважає А. Підлущий. Росія складається з 85 суб'єктів федерації й понад 100 етнічних груп, жоден з яких не володіє повною автономією у виборі голів міських чи обласних адміністрацій, плануванні місцевих бюджетів або наданні мові меншини офіційного статусу. Аналогічна централізована модель управління нав'язується в окупованому сьогодні Криму. Як частина України, Крим мав офіційний статус автономної республіки з правом обирати свій уряд і правом складати та затверджувати місцевий бюджет, відповідно до ст. 8 Закону України «Про Автономну Республіку Крим». Тепер він має статус федерального округу, що координується Міністерством кримських справ у Москві, а його місцеві керівники, по суті, призначаються президентом РФ В. Путіним. Крім того, у той час, як існує чіткий порядок входження до складу федерації, у чинному законодавстві не існує процедури виходу з нього.

Багато експертів погоджуються, що Україна потребує кардинальних реформ, що дадуть змогу їй захистити свою територіальну цілісність і водночас забезпечать гнучкість для розширення регіональних прав і прав меншин у двомовній унітарній державі. Тому з метою забезпечення територіальної цілісності України, поважаючи при цьому та розширюючи права регіонів України, нинішній тимчасовий уряд планує запровадити децентралізовану структуру внутрішньої політики.

Ця реформа урівноважить владу Києва розширенням адміністративних, фінансових і цивільних прав у регіонах України. На думку В. Гройсмана, децентралізація буде найбільш ефективною моделлю, за допомогою якої народ зможе керувати власною державою (<http://uacrisis.org/ua/political-experts-ukraines-decentralization-right-answer-russias-f-word>).

Експерт Центру політико-правових реформ **В. Тимощук** вважає, що головне завдання влади – якомога ширше поінформувати суспільство про Концепцію реформи місцевого самоврядування та інші ініціативи в напрямі децентралізації влади, аби зупинити федеративні настрої.

Нагадаємо, одним з пунктів прихильників Антимайдану є вимога федералізації України, яку озвучує також офіційний Кремль та окремі представники Партії регіонів і КПУ, а також частина сепаратистів. Ця вимога є небезпечна для країни не лише через те, що нав'язується нам ворогом, який переслідує власні цілі. Багато фахівців на експертному рівні неодноразово доводили, що вимоги федералізації є наразі неприйнятними для України.

По-перше, справжні федеративні держави (а не імперії російського типу) – це держави, що утворювалися шляхом об'єднання окремих державних утворень, тобто різних суб'єктів федерації. І тут досвід ФРН і США є найбільш ілюстративним. Натомість Україна від початку утворювалась як унітарна держава.

По-друге, спроба надати більшу автономію регіонам України, а саме нинішнім областям, може призвести до розвалу країни. Адже прихильники федералізації насамперед вимагають прямих виборів керівників регіонів і

політичних повноважень для регіональної влади. Такі обрані лідери за першої ж нагоди шантажуватимуть Київ своїм представницьким мандатом – у разі елементарної спроби національного уряду наводити лад у країні. І будь-яке загострення переростатиме в рішення про невизнання столичної влади та спонтанні референдуми про від'єднання/приєднання. Відтак багато регіонів, особливо Східної України, ризикують бути «законсервованими» бізнесово-кримінальними угрупованнями. Це небезпека не лише для цілісності України, але й для мешканців таких регіонів, де пострадянський феодалізм має шанси залишитися ще надовго.

По-третє, пропонована федералізація – це ще й проблема для всіх громадян України, які хочуть побудови демократичної та ефективної держави. Адже саме сьогодні в Україні на політичний рівень винесено питання децентралізації – передачі на рівень громади (міста, села/селища чи їх об'єднань) значних і повноважень, і ресурсів. Отже, якщо влада України під тиском Росії (а можливо, і міжнародного співтовариства, яке тут цілком може пожертвувати нашими інтересами для тимчасового спокою) погодиться чи то на пряму федералізацію, чи на інші варіанти негайного запровадження регіонального самоврядування, то цим самим шанси на становлення реального місцевого самоврядування буде підірвано і, замість самоврядування, отримаємо «перетягування» повноважень місцевими елітами. Єдина центральна влада, по суті, переміститься в обласні центри, але так і не дістанеться громадам. Необхідно пам'ятати, що люди живуть не в областях і навіть не в районах, а в містах і сільських громадах. Саме тому досвід таких країн, як Польща, показує, що спочатку має бути проведена реформа місцевого самоврядування (тобто зміцнено рівень громади), і лише через п'ять-сім років можна братися за регіональний рівень. Тоді ж можна буде подумати і про зміни меж областей, враховуючи традиції історичних регіонів України.

Необхідно усвідомити, що саме в децентралізації, тобто в посиленні влади громади й полягає інтерес кожного громадянина. Тоді більшість питань суспільного життя вирішуватимуться в безпосередній близькості до кожної окремої особистості. Кожна особа зможе прямо брати участь у вирішенні таких питань. Відтак з вимогами до влади треба буде звертатися не до Президента чи уряду в столиці, а до свого місцевого голови та місцевої ради. Отже, як зауважує В. Тимошук, українській владі потрібно якомога ширше поінформувати суспільство і про ухвалену 1 квітня Концепцію реформи місцевого самоврядування, і про інші ініціативи в напрямі децентралізації влади (<http://tsn.ua/blogi/themes/law/pro-federalizaciyu-abo-chomu-vimogi-rosiyi-ye-nepriynyatnimi-345409.html>).

Реальними кроками до такої реформи вже стало проведення 23 квітня 2014 р. у Національному інституті стратегічних досліджень круглого столу на тему: «Перспективи економічної реінтеграції країни: повноваження, ресурси, відповідальність».

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень **Я. Жаліло**, розпочинаючи дискусію, зазначив, що найбільшою проблемою України на цей час є відсутність партнерських, рівноправних відносин між центром і регіонами. Розв'язання зазначеної проблеми потребує посилення самостійності регіонів, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стає запорукою стійкого регіонального розвитку, основою консолідації та реінтеграції нашої держави.

Завідувач відділу регіонального розвитку зазначеного інституту **С. Біла** зазначила, що модель відносин держави та регіонів потребує кардинального перегляду, у тому числі розширення повноважень регіонів у сфері керування власним розвитком; зміцнення ресурсного забезпечення, власного фінансового ресурсу місцевого самоврядування (у тому числі шляхом перегляду податкової політики й міжбюджетних відносин); створення державою організаційно-інституційних передумов і дієвих стимулів для підтримки економічного зростання на регіональному рівні.

Голова Асоціації органів місцевого самоврядування Донецької області **М. Загоруйко** наголосив на необхідності дотримання базового принципу субсидіарності в процесі реформування місцевого самоврядування, необхідності децентралізації влади шляхом передачі повноважень на міста. На цьому шляху, як зазначив М. Загоруйко, корисним буде досвід позитивних напрацювань створення міських агломерацій (на кшталт агломерації міст «Північний Донбас»).

Міський голова Славутича **В. Удовиченко** підкреслив, що головне для розвитку регіону, для влади на місцях – створити сприятливий інвестиційний клімат, створити сучасну інфраструктуру регіону, оскільки «на голе місце» інвестор не прийде. Посадовець зазначив, що у світі напрацьовано багатий досвід щодо залучення інвестицій (у тому числі китайський, сингапурський і південнокорейський досвід). В. Удовиченко підкреслив, що в процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вкрай важливо не допустити, замість «централізації держави», нарощування «централізації регіону». Головне – забезпечити самоврядність і дієздатність громад. Важливо врахувати позитивну практику реформування місцевого самоврядування в Польщі, позитивний досвід добровільних об'єднань територіальних громад (на зразок польської гміни), практику започаткування в регіоні «вільної економічної зони». Важливим є впровадження в Україні засадничих положень Європейської хартії місцевого самоврядування та практичне втілення Рекомендацій «Місцева та регіональна демократія в Україні», розроблених Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Завідувач відділу макроекономічного регулювання Академії фінансового управління Міністерства фінансів України **О. Гаврилюк** наголосив, що на цей час центральна влада України майже втратила контроль над регіонами внаслідок систематичного незалучення останніх до розробки та прийняття управлінських рішень. Науковець підкреслив, що в процесі реформування місцевого

самоврядування необхідно впроваджувати так званий «бюджетний федералізм», терміново вибудувати нову систему міжбюджетних відносин, сприяти формуванню місцевих бюджетів не «згори донизу», а, навпаки, починати з базового рівня громади. О. Гаврилюк також зазначив, що економічну базу для такої гострої для України проблеми, як сепаратизм, формують обмеження економічної активності та гальмування розвитку підприємництва на місцях. Для усунення проблеми доцільно впровадити комплекс заходів, взявши за зразок Польщу, яка є децентралізованою унітарною європейською державою.

Експерт з місцевого розвитку Асоціації міст України, координатор проекту USAID «Рада» **І. Парасюк** наголосив, що невід'ємними складовими реформ у напрямі децентралізації мають стати реформування бюджетних відносин на основі принципу субсидіарності; удосконалення територіально-адміністративного устрою України; упровадження бюджетної реформи та внесення змін до Бюджетного кодексу України (зокрема, доцільно залишати на місцях частину загальнодержавних податків, у тому числі частину податку на доходи підприємств). Поряд із цим І. Парасюк наголосив на необхідності розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків і зборів, встановлення пільг, зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих на індивідуальній чи галузевій основі.

Директор Інституту місцевої демократії **В. Рубцов** виступає за **необхідність внесення змін до чинної Конституції**, наголосивши на доцільності визначення України як децентралізованої унітарної держави, місцеве самоврядування та територіальна організація влади якої ґрунтуються на принципі субсидіарності.

Експерт НДО «Фундація регіональних ініціатив» **М. Руда** наголосила, що для практичного впровадження заходів з децентралізації територіальної організації влади вже існують усі необхідні розробки, а для успіху цієї реформи необхідно лише задіяти політичну волю. Децентралізація влади, як зазначила експерт, має супроводжуватися фіскальною децентралізацією (у тому числі шляхом розширення податкової бази органів місцевого самоврядування, збільшення частки трансфертів завдяки конкурсному відбору), а також здійсненням адміністративно-територіальної реформи та об'єднанням громад.

Завідувач відділу зовнішньоекономічної політики НІСД **О. Шаров** наголосив, що серед основних суб'єктивно-психологічних причин поширення «розмов про сепаратизм» на місцях є поширення в регіонах міфів про те, що той чи інший регіон є економічно самодостатнім, що той чи інший регіон «годує інші регіони». Такі міфи, як зазначив О. Шаров, об'єктивно не відображають реальної економічної ситуації в регіонах, не відображають сучасних тенденцій регіонального розвитку, що виникають під впливом глобалізації та активізації інтеграційних процесів. О. Шаров зазначив, що серед механізмів реалізації реформ в Україні не слід недооцінювати фактор залучення іноземної допомоги. Майже всі українські міста мають європейські міста-побратими. На його думку, доцільно

використовувати інституційні можливості міст-побратимів щодо залучення іноземної допомоги та іноземних інвестицій, у тому числі для стимулювання муніципального розвитку міст України (<http://www.niss.gov.ua/articles/1514>).

Майданчиком для пілотних проектів з децентралізації влади й місцевого самоврядування в Україні готова стати Донецька область. З такою пропозицією виступив керівник Донеччини **С. Тарута** на нараді очільників східних і західних областей України, яку проводив віце-прем'єр міністр України В. Гройсман.

У коментарі радіо «Свобода» С. Тарута зауважив, що такі проекти децентралізації «виб'ють ґрунт з-під ніг» сепаратизму на Донбасі. «Ми самі запропонували Донеччину як майданчик для пілотного проекту. Ми готові до того, щоб відпрацьовувати технології децентралізації для решти України, хоча Донбас у цьому плані матиме свою специфіку. Нинішня нарада засвідчила хибність заяв окремих мешканців Донеччини, що, мовляв, Донбас не чуєть. Коли починаєш спілкуватися з прихильником федералізації й озвучуєш йому особливості децентралізації, як її бачить чинний уряд, зокрема контроль громад міст і сіл за розподілом значної частини податків, за середньою освітою та правоохоронцями, зменшення чиновницького апарату, вони визнають, що саме цього прагнуть. І, навпаки, маємо приклад Росії, яка є федерацією і в якій децентралізація не відбувається зовсім», – підсумував С. Тарута.

С. Тарута також заявляє, що на сьогодні тема федералізації в Донецькій області не актуальна: «У нас відпала тема федералізації. Ми проводимо роз'яснювальну роботу і пояснюємо людям, що від федералізації громада нічого не отримає, тільки збільшиться кількість чиновників і навантаження на місцевий бюджет. І сьогодні тема федералізації вже у нас не актуальна», – сказав він під час наради з питань децентралізації в Києві. Така ж ситуація, за його словами, і з темою російської мови як другої державної. «Коли людям починають пояснювати, що при другій державній мові вся документація і діловодство повинно буде проводитися на двох мовах, то бажання мати дві державні мови також слабшає», – зазначає голова Донецької ОДА.

Озвучуючи думку протестувальників, голова Донецької обласної державної адміністрації С. Тарута заявляє, що Донбас виступає за єдину країну, але проти київської влади. Про це він сказав під час Загальноукраїнського круглого столу національної єдності у Верховній Раді, у якому брали участь экс-президенти України Л. Кравчук і Л. Кучма, Прем'єр-міністр України А. Яценюк та урядовці, народні депутати України, кандидати на пост Президента України, керівники обласних адміністрацій і голови обласних рад, представники органів місцевого самоврядування, науковці, представники релігійних організацій, бізнес-кіл.

«Донбас... він, більшість населення, – за єдину Україну. Але при цьому і проти сьогоднішньої київської влади», – сказав губернатор. Він пояснив це тим, що одночасно існує безліч факторів, які накопичувалися роками, зокрема у сфері соціально-економічних проблем (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/25375056.html>).



Як звертають увагу науковці, про готовність мешканців певної території до створення громади говорить наявність декількох факторів:

- наявність серйозної спільної проблеми, що підштовхує до соціалізації кожного жителя. Найкращий приклад – екологічно руйнівний – унаслідок недосконалої технології – видобуток корисних копалин, уседозволеність і системне порушення законодавства місцевою міліцією чи органами місцевого самоврядування;

- існування мережі колективного самозахисту в середовищі підприємців, фермерів чи інших груп відносно незалежних у своїх джерелах доходів чи наявність вільних профспілок;

- існування місцевих лідерів чи місцевих еліт, які хочуть змін, чинять дії в напрямі змін і до думки яких місцеві жителі постійно прислухаються – директор школи та вчителі, директор музею (хороший приклад села Холодного Яру) і відповідна громадська організація просвітницького типу тощо, яких можна схилити до спільної роботи (<http://uk.wikipedia.org/wiki>).

Усе, чого сьогодні прагнуть сепаратисти на Сході України, вміщують слова «народного губернатора Луганської області» В. Болотова: «Наше завдання – не втратити ініціативу, яка була проявлена народом, перейти до реального народовладдя та налагодити керування республікою. Першочергові завдання:

- утвердження законодавчої влади;
- прийняття Конституції;
- організація місцевого самоврядування;
- створення максимально комфортних умов для ведення бізнесу;
- розвиток зовнішньої торгівлі ([http://portall.tv/news.php?id\\_news=3507](http://portall.tv/news.php?id_news=3507)).

Як бачимо, нічого незвичайного та нездійсненого центральною владою в цих вимогах немає. Інша річ, що всі ці вимоги можна виконати, не розколюючи країну шляхом створення самостійних, так званих народних республік.

Водночас С. Тарута відзначає, що, порівняно з минулим роком, цього року влада «зробила набагато більше». Він висловив задоволення тими кроками, які робить центральна влада в напрямі децентралізації, зазначивши, що всі пропозиції від Донецької області були почуті і враховані під час розроблення змін до Конституції України щодо реформи місцевого самоврядування. «Київ нас чує і максимально йде назустріч регіонам для того, щоб провести реальну децентралізацію», – зазначив голова Донецької ОДА. Водночас С. Тарута підкреслює, що реформа місцевого самоврядування потребує ефективної медійної підтримки, щоб до людей були донесені всі плюси майбутніх змін. Крім того, голова ОДА вважає необхідним швидкий темп проведення цієї реформи (<http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1514133>).

«Усі зобов'язання, які в тому році не виконувалися по своєчасному перерахуванню (коштів. – Авт.) як захищених, так і не захищених статей, набагато краще. Сьогодні будь-які звернення із регіону в центр дуже швидко повертаються,

в основному із позитивними рішеннями», – сказав С. Тарута і зазначив, що владу все одно не люблять. Він пояснив це також тим, що люди часто дезінформовані і «їх обробляють». «Дуже сильне йде зомбування зовнішніми факторами, зовнішнім телебаченням», – сказав С. Тарута та закликав західних партнерів України, аби вони звернулися до російських ЗМІ із закликом бути об'єктивними.

Крім того, на думку С. Тарути, деякі політики також не зовсім розуміють нинішню ситуацію, коли заявляють, що «Донбас здали». Також він звернувся до ЗМІ, щоб вони були толерантними та «не накручували агресію» (<http://ukr.segodnya.ua/ukraine/nacionalnyy-kruglyy-stol-edinstva-pervye-itogi-520429.html>).

**Л. Кравчук**, перший Президент України, вважає, що ситуацію, яка виникла, можна врегулювати: «У 1990 і 1991 роках в Україні було складніше становище, ніж тепер. Придністров'я кипіло, Крим кипів. З Придністров'я через Україну проходила 9-та армія, нею керував Грачов. 120 тис. осіб, озброєних до зубів. Вони могли зупинитися в будь-якій точці і залишитися, але вони пройшли, а ми спокійно вирішили всі питання. Так, складно, але вирішили. Ставлю питання: чому? Тому що Б. Єльцин не втручався в наші внутрішні справи. Він сказав офіційно: Україна сама повинна вирішити свої питання». «Якщо ви (лідери Донецької та Луганської областей) готові, щоб піти на підвищений ступінь економічної готовності, ми (уряд) до цього готові. Тільки дуже добре подумайте перед тим, як перейти на цю економічну самостійність. Адже пряма дотація з державного бюджету на 180 тис. шахтарів становить 34 млрд грн на рік», – заявляє у свою чергу український Прем'єр **А. Яценюк** (<http://www.newsru.ua/press/19may2014/stol.html>).

Підбиваючи підсумки, слід сказати, що децентралізація влади та вдосконалення місцевого самоврядування в контексті, що розглядається, є змішуванням понять, причини якого – суто політичні. Не треба забувати також, що децентралізація – це, по суті, певне ослаблення влади. Згадаємо історію Сполучених Штатів Америки, які звільнилися від колонізації Великої Британії завдяки саме місцевому самоуправлінню, результатом чого стало набуття незалежності США. Це має бути певним уроком для України у вирішенні конфлікту із сепаратистами на Сході України.

За офіційною статистикою, в Україні діє 1,5 тис. статутів територіальних громад, зокрема і в Донецьку. Проте слід констатувати, що в муніципальному житті сьогоденної України територіальні громади існують лише де-юре – по суті, у нормах Конституції та законів України. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, мають лише «муніципальну правоздатність», тобто потенційно їм належить комплекс муніципальних прав і свобод. Однак у реальному житті місцеві жителі не усвідомлюють себе первинним носієм цих прав і свобод так само, як і своєї спроможності власними діями набувати та реалізувати їх. Фактично місцева спільнота є недієздатною, за винятком періодичних політичних заходів (наприклад, місцевих виборів), до яких «залучаються»

громадяни – члени територіальних громад, по суті, населення «випадає» з муніципального механізму. Тому першим кроком законодавця на шляху «конституювання» вітчизняного механізму локальної демократії має бути формування статусу територіальної громади, зокрема закріплення та диференціація видів територіальних громад, визначення їхніх функцій і повноважень, а також форм їх реалізації, визначення форм взаємовідносин населення з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, чітке закріплення гарантій правової, організаційної та економічної самостійності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Подібний механізм має знайти свою регламентацію в спеціальному законі про територіальні громади в Україні ([http://pidruchniki.ws/1931071046848/pravo/printsipi\\_sistema\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya\\_ukrayini](http://pidruchniki.ws/1931071046848/pravo/printsipi_sistema_mistsevogo_samovryaduvannya_ukrayini)).

Муніципальна міліція не має виконувати функції державних органів. Її головна мета – охорона громадського порядку. Створені останнім часом загони самооборони є, по суті, тією ж муніципальною міліцією – це охорона правопорядку на певній території.

Слід сказати і про матеріальні підвалини запропонованої системи: у регіонах перерозподіл повноважень, в основному, схвалюють, однак для того, щоб нова система діяла, на місцях потрібні гроші. Для того щоб в органів місцевого самоврядування була можливість розвивати регіон, на місцях хочуть залишити набагато більше податків, ніж на сьогодні. Насправді, місцеві податки і збори – в умовах нинішньої ситуації – це копійки. Необхідно, щоб регіон мав право розпоряджатися своїми коштами, як у тому ж Донецьку, який орієнтований на отримання валютної виручки.

Що стосується внесених у проєкті документа змін до Конституції України, то в Основному законі не прописані питання децентралізації влади як такої. До того ж запропонований територіальний розділ відходить від принципу адміністрування.

Викликає великий сумнів запровадження в ст. 133 (розд. IX) трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування. По перше, громада – це людська, а не територіальна одиниця. Не зрозуміло також, що входить до поняття «район». Необґрунтовано вводиться інститут державних представництв.

У ст. 132 (розд. IX) закріплюється лише принципи децентралізації в здійсненні державної влади, але не прописані загальні питання децентралізації влади.

У ст. 119 (розд. VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Разом з тим повноваження громад у запропонованій редакції Конституції України не закріплені.

За основу при створенні місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій, взято модель Франції, де створені префектури – представництва президента країни.

Слід сказати, що Франція провела серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади в другій половині 80-х років ХХ ст. Тим паче що ця країна близька до України як за державним устроєм і географічним положенням, так і за площею та кількістю населення. Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, здійснили принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

- було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави – однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних й окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, а й законності, до того ж із застосуванням судових процедур;

- префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департаментом, як самоврядним територіальним колективом, став керувати виключно виборний орган влади;

- принципово змінився статус округу, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він став керувати виборним адміністративним органом.

Найважливішим у законодавстві є правова норма статті, яку можна вважати «пусковою кнопкою» процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передачі державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті» ***(Ворона П. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: приклад для України (<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf>).***

Щодо реформування Конституції України, то такі фундаментальні зміни, на думку науковців у галузі конституційного права, не потрібні. Конституцію не треба переписувати заново. Потрібно лише внести зміни до законів України, які регулюють питання місцевого самоврядування місцевих адміністрацій, які до сьогодні були фактично узурповані владою.

Головною причиною несумісності понять у розглянутому документі щодо змін до Конституції України є те, що до розробки Концепції не були залучені науковці в галузі права, зокрема вчені такої провідної установи, як Інститут

держави і права ім. І. В. Корецького НАН України. Вбачається, що досвід Конституційної комісії треба використовувати для редакції нової Конституції України. Основи ж методології закласти в Концепції.

Намагаючись на сучасному етапі розвитку держави розробити оптимальну модель державного управління, видається доцільним здійснити фундаментальні теоретико-прикладні наукові дослідження і визначити на законодавчому рівні структуру публічної влади в Україні.

*Л. Присяжна, наук. співроб. НЮБ НБУВ*

### **Референдум как форма народного волеизъявления**

Использование таких институтов управления как всенародный опрос, всенародное обсуждение, плебисцит, референдум и выборы является признаком правового государства и активного становления развитого гражданского общества. На всенародное обсуждение чаще всего выносятся проекты конституций и других законов, затрагивающих насущные интересы широких масс населения страны.

Всенародный опрос означает выявление мнения народа по тому или иному вопросу, но без принятия решения по нему. Всенародный опрос может осуществляться как в форме голосования, так и путем использования массовой печати, общественных информационных фондов и др. Если же он проводится государственными органами в форме голосования и по установленным правилам, то выступает как своего рода консультативный референдум. С этим связано и то, что результаты всенародного опроса обычно носят формально необязательный характер, хотя и обладают немалой морально обязывающей силой в демократическом государстве.

Демократической процедурой, с помощью которой определяются исполнители на некоторые ключевые позиции в различных общественных структурах (государства, организации), являются выборы. Выборы бывают местными (формирование местного совета депутатов, кресло губернатора), а также всеобщими (парламент, президент). Это самый демократичный способ формирования органов власти, но лишь в том случае, когда правила их проведения неукоснительно соблюдаются всеми участниками события. Выборы осуществляются путём голосования (тайного, открытого), проводимого в соответствии с регламентом выборов.

Референдум как один из важнейших институтов прямой демократии, с помощью которого, как правило, решаются законодательные или иные внутри- и внешнеполитические вопросы, предполагает непосредственное участие граждан в управлении делами своего государства.

Для обозначения референдума нередко используется в качестве синонима понятие плебисцит (от лат. plebs – простой народ и scitum – решение, постановление). В международно-правовой литературе под плебисцитом понимают, в первую очередь, голосование в отношении территориальных изменений (отделение от государства, приобретение независимости, о государственной принадлежности спорной территории и т. д.). Однако, несмотря на важность вопросов жизни общества, результат плебисцита является формализованным выражением общественного мнения в отличие от референдума, представляющего собой обязывающее решение, вынесенное народом и отраженное в законе или действиях правительства. В то же время плебисцит может иметь и косвенное преимущество: он поднимает престиж инициаторов голосования, расширяет их полномочия по сравнению с действующими положениями закона. Сама же процедура проведения плебисцита практически ничем не отличается от процедуры проведения референдума.

С юридической точки зрения различий между этими понятиями нет, однако законодательство некоторых стран видит определенную разницу этих понятий (Бразилия, Колумбия, Франция). Например, в ст. 14 Конституции Федеративной Республики Бразилия применяются оба понятия: и «референдум», и «плебисцит». При этом указанная Конституция определяет предмет плебисцита, а предмет референдума – нет. Согласно бразильскому конституционному праву, плебисцит имеет совещательный характер, а референдум – решающий характер. Во Франции плебисцит считается более широким понятием, чем референдум, который понимается разновидностью плебисцита.

Следует отметить, что в странах с авторитарными режимами референдум и плебисцит представляют «удобные» для правящего режима формы политического участия, так как заменяют институты политического представительства, а необходимый результат обеспечивается пропагандистскими кампаниями и репрессивными мерами.

Для того, чтобы референдум являлся подлинно народным волеизъявлением, выносимый на него вопрос должен быть доступен для понимания всего электората. Избирателям необходимо иметь возможность голосовать, осознавая все последствия своего выбора. Нечеткость вопроса референдума, искажение информации в СМИ, невозможность для противников референдума разъяснения собственной позиции и т. д. может ввести значительную часть населения в заблуждение.

Референдум не является универсальным институтом. В этом состоит его основное отличие, например, от выборов. В одних странах он вовсе не применяется или имеет многочисленное применение, в других – используется лишь в единичных случаях. Именно поэтому при его использовании должна обязательно учитываться политическая ситуация, поскольку он не только правовой, но и политический институт.

Голосованием избирателей на референдуме принимается государственное

или самоуправленческое решение и придается высшая юридическая сила не мандату какого-либо лица, а решению конкретного, как правило, судьбоносного вопроса. Оно принимается посредством утвердительного или отрицательного ответа голосующих на поставленный вопрос.

Процедура референдума очень близка к процедуре выборов: и в выборах и в референдуме участвуют избиратели, но объектом их волеизъявления в первом случае является человек (кандидат в депутаты или кандидат на выборную должность), а во втором – определенные вопросы, по поводу которых проводится референдум (Конституция, поправка к Конституции, закон, законопроект, любая международная или внутривластная проблема, касающаяся определенного государства).

Референдум лидирует среди других институтов непосредственной демократии. В частности, с 1793 по 1994 г., то есть за 200 лет, в странах мира проведено 799 общенациональных референдумов, в т. ч. в странах Европы – 563, Азии – 123, Америке – 49. Например, в США на федеральном уровне за этот период референдум не проводился ни разу, а в Швейцарии – 414 раз, в Австралии – 44, в Италии – 43, во Франции – 22, в Египте – 19, в Дании – 18, на Филиппинах – 11 и т.д.

Во второй половине XX в. наибольший интерес вызвали такие референдумы как референдум о вступлении и пребывании Англии в Европейском экономическом сообществе в 1975 г.; референдум о расширении местной автономии в Шотландии и Уэльсе в 1979 г.; референдум о правовом статусе провинции Квебек в Канаде в 1979 г.; референдум по вопросу о вступлении Швейцарии в ООН в 1985 г.; общенациональный референдум по вопросу об участии Испании в НАТО в 1986 г. и т. д.

17 марта 1991 г. состоялся единственный за 70 летний период существования СССР референдум, на котором был поставлен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?».

Центральная комиссия референдума СССР установила, что абсолютное большинство граждан высказались за сохранение союзного государства в обновленном виде. Однако в дальнейшем воля граждан была проигнорирована рядом политических деятелей и Союз прекратил свое существование в результате подписанных 8 декабря 1991 г. Беловежских соглашений.

### **Беларусь**

В Республике Беларусь правовой базой организации и проведения референдумов кроме Конституции 1994 г., в редакции 1996 г, служит Избирательный кодекс, вступивший в силу 26 марта 2000 г. Он определяет порядок проведения республиканских и местных референдумов. Согласно ст. 112 Кодекса, на референдум не выносятся вопросы, которые могут вызвать нарушение территориальной целостности Республики Беларусь, связанные с избранием и

освобождением от должности президента Республики Беларусь, назначением (избрание, освобождение) должностных лиц, назначение (избрание, освобождение) которых относится к компетенции президента Республики Беларусь и палат Национального собрания Республики Беларусь; о принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов; об амнистии, о помиловании.

Первый референдум в истории Республики Беларусь был проведён 14 мая 1995 г. по инициативе президента А. Лукашенко. На референдум было вынесено четыре вопроса: «Об изменении государственной символики»; «О придании русскому языку статуса государственного»; «О поддержке действий президента, направленных на экономическую интеграцию с Россией»; «О необходимости внесения изменений в конституцию, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета президентом в случаях систематического или грубого нарушения конституции». Первые три вопроса выносились на обязательный референдум, а ответ на четвертый должен был иметь рекомендательный характер. По результатам голосования была принята государственная символика, отличающаяся от советской некоторыми второстепенными деталями, а русскому языку придан статус государственного.

Второй в истории независимой Беларуси референдум был проведён 24 ноября 1996 г. Из семи вопросов четыре были инициированы президентом («О переносе Дня независимости на 3 июля – День освобождения города Минска от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне», «О внесении изменений и дополнений в конституцию (предложенных президентом)», «О введении свободной без ограничений купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения», «Об отмене смертной казни»). Три вопроса были инициированы парламентом («О внесении изменений и дополнений в конституцию (предложенных парламентом)», «О выборности глав администраций регионов», «О финансировании всех ветвей власти открыто и только из бюджета»). По официальным результатам референдума были поддержаны два предложения президента и отклонены все предложения парламента. Многие государства и международные органы, включая ОБСЕ, Совет Европы и Евросоюз, официально не признали результаты референдума и объявили их незаконными по причине того, что референдум проводился с серьёзными процедурными нарушениями.

17 октября 2004 г. в Беларуси прошёл инициированный президентом А. Лукашенко республиканский референдум. Референдум был назначен указом президента от 7 сентября 2004 г. № 431 и был совмещён с парламентскими выборами. Вопрос на референдум выносился один и звучал следующим образом: «Разрешаете ли Вы первому президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в качестве кандидата в президенты Республики Беларусь в выборах президента и принимаете ли часть первую ст. 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «президент избирается на пять лет



непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?». В то же время, согласно ст. 112 Избирательного кодекса «на республиканский референдум не могут выноситься вопросы: ...связанные с избранием и освобождением президента Республики Беларусь...». По сообщению ЦИК Беларуси за проголосовало 79,42 % от числа граждан, внесенных в списки для голосования. Против одобрения вынесенного на референдум вопроса проголосовало 9,90 % от числа граждан, внесенных в списки для голосования. В результате референдума А. Лукашенко получил возможность участвовать в президентских выборах неограниченное число раз (ранее Конституция предусматривала только два президентских срока подряд) и принял участие в выборах 2006 г. и выборах 2010 г.

### **Великобритания**

В Великобритании в связи с концепцией верховенства парламента долгое время отвергался институт референдума и впервые в истории страны он был применен в 1975 г. На голосование избирателей был вынесен вопрос о продолжении членства Великобритании в Европейском сообществе (решение избирателей было положительным). В 1979 г. были одновременно проведены (также на основе специального закона для данного случая) два региональных референдума – в Шотландии и Уэльсе – по вопросу об автономии этих регионов.

5 мая 2011 г. состоялся референдум второй общенациональный референдум в истории Англии – об изменении системы голосования на выборах в Палату общин. Британцам предлагалось одобрить или отвергнуть план перехода на новую систему выборов депутатов Палаты общин – преференциальное голосование, – в соответствии с которой избиратели должны оценить кандидатов по ранжированной шкале. По официальным данным, 67,9 % избирателей (и все 12 избирательных регионов, а также 430 из 440 избирательных округов) Британии высказались против инновации по замене существующей мажоритарной избирательной системы. Явка составила 42,2 %.

Сегодня в Великобритании официально началась агитационная кампания за выход или сохранение Шотландии в составе Соединенного Королевства. Агитационная кампания может продолжаться до дня голосования 18 сентября 2014 г. Несмотря на то, что в Шотландии 55 % не поддерживает идею с отделением от Великобритании, сторонники независимости надеются, что смогут изменить взгляды людей во время агитационной кампании. В случае, если население проголосует за независимость, ее объявят 24 марта 2016 г.

### **Египет**

В Египте положения о референдуме содержатся в законе 1956 г. о реализации политических прав граждан, где имеется специальный раздел о референдуме. Относящиеся к этому институту вопросы регулируются также законами о Народном собрании и местных советах (в той части, где регулируется порядок их избрания). Следует учесть, что участие избирателей в референдуме, как и в

выборах, в Египте обязательно, в противном случае предусмотрен штраф.

Согласно Конституции, право назначать референдум предоставлено президенту. Он вправе проводить референдум по всем вопросам, связанным с национальными интересами, а также обязан провести референдум при изменении конституции и роспуске парламента. В последнем случае он приостанавливает заседания парламента и в течение 30 дней обязан провести референдум. Вопрос о том, распускается парламента или он продолжает свою деятельность, решают избиратели.

Вопросы о списке избирателей, порядке голосования, агитации за и против предложенных на референдуме мер решаются с помощью процедуры, аналогичной процедуре выборов.

В Египте прошло уже несколько конституционных референдумов.

26 марта 2007 г. прошел конституционный референдум для одобрения конституционных поправок, которые в основном касались избирательного закона, принятого парламентом 20 марта. Критики правительства осудили Хосни Мубарака за намеренное назначение референдума на более ранний срок вместо планировавшегося 4 апреля, чтобы не дать время критикам режима организовать кампанию против поправок. Согласно официальным результатам поправки к Конституции были одобрены 75,9 % голосов. Явка составила 27,1 %. Критики правительства заявили, что участие в референдуме было около 5 %.

Референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию Египта прошёл 19 марта 2011 г. На референдум были вынесены следующие поправки к восьми статьям Конституции: полномочия президента Египта ограничиваются двумя четырёхлетними сроками; президент должен иметь только египетское гражданство; президент не должен быть женат на гражданке иностранного государства; президент должен назначать вице-президента в течение 60 дней после избрания; уменьшение требований для регистрации кандидатов в президенты — требуется собрать подписи 30 тыс. граждан в 15 губернаторствах или 30 депутатов парламента. Разрешается автоматическая регистрация кандидатов от партий, представленных в парламенте; введение наблюдения судьями за процессом выборов; изменение порядка введения чрезвычайного положения.

Статью 179, касающуюся особых полномочий президента по борьбе с террористической угрозой, было предложено отменить. В поддержку предложенных поправок было отдано 77,27 % голосов, против — 22,73 % голосов. Поддержка предложений, вынесенных на референдум, составила от 59,9 % в губернаторстве Каир до 91,1 % в губернаторстве Матрух. Явка составила 41 %.

Еще один конституционный референдум в Египте проходил в два этапа 15 и 22 декабря 2012 г. На референдум был вынесен вопрос: одобряют ли избиратели проект новой Конституции, подготовленный Конституционной ассамблеей Египта. 23 декабря было объявлено, что Конституция одобрена 64% голосов при явке 31,7%.

## **Испания**

В Испании 20 февраля 2005 г. был проведен референдум по Конституции Евросоюза. Цель референдума – выяснить, должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию. В результате Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77 %) при явке в 42 %, которая оказалась самой низкой со времени установления в Испании народоправства в 1977 г. Референдум носил лишь рекомендательный характер и не обязывал нижнюю палату парламента Испании конгресс депутатов принимать т. н. Римский договор 2004 г., который устанавливал Конституцию Европы. Однако уже 28 апреля 2005 г. конгресс депутатов ратифицировал договор (319 голосов «За», 19 голосов «Против»). 18 мая 2005 г. договор был ратифицирован верхней палатой парламента (225 голосов «за», 6 – «против» и 1 – не участвовал).

Следует отметить, что в Испании была проведена серия консультативных неофициальных местных референдумов, на которые выносился вопрос о создании независимой от Испании Каталонии.

Заметим, что статья 92 Конституции Испании 1978 г. определяет консультативный референдум «политическим решением особого значения». Решение о его проведении принимается центральным правительством и Конгрессом депутатов (нижней палатой парламента Испании – Генеральными кортесами). А ст. 2 Конституции говорит о «неразрывном единстве испанской нации, соборной и неделимой родине для всех испанцев». Это означает, что независимость любой автономной области должна быть отражена как изменение в Конституции Испании. В соответствии с ст. 168 такие конституционные изменения требуют: голосования двумя третями Генеральных кортесов, роспуска нижней палаты парламента Испании, повторных выборов и подтверждения предварительного решения двумя третями депутатов нового состава Генеральных кортесов, решении всенародного референдума.

Первый референдум («референдум 13-S») состоялся 13 сентября 2009 г. в муниципалитете Ареньш-да-Мун, кумарке (районе) Маресме Автономной области Каталония. В референдуме приняли участие 41 % зарегистрированных избирателей, из которых 96,2 % поддержали создание независимого каталонского государства.

После прошедших 25 ноября 2012 г. региональных выборов, по результатам которых абсолютное большинство в парламенте составили депутаты партий-сторонников независимости, 23 января 2013 г. парламентом была провозглашена Декларация о суверенитете Каталонии, а на 2014 г. запланирован всеобщий референдум об отделении.

Однако Испанию в ближайшее время может ожидать еще один референдум. На днях король Испании Хуан Карлос объявил, что отрекается от престола в пользу сына, наследного принца Фелипе. Несмотря на то что министры заверили, что передача власти никоим образом не дестабилизирует страну, тысячи испанцев вышли на демонстрации, требуя вынести на референдум вопрос о выборе между

монархией и республикой.

### **Россия**

В современной России согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (с изменениями от 30 декабря 2006 г., 24 апреля 2008 г.), «законодательство Российской Федерации о референдуме составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный конституционный закон, другие федеральные конституционные законы, федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, другие федеральные законы». Согласно ст. 6 этого закона, на референдум не могут выноситься вопросы: «об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий президента Российской Федерации, Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти».

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований определяется Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, Государственной думой 20 декабря 2013 г. в Уголовный кодекс

РФ была добавлена ст. 2801 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации», согласно которой «публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот часов, либо лишением свободы на срок до трех лет. Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации, в том числе информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»), наказываются обязательными работами на срок до 480 часов либо лишением свободы на срок до пяти лет» (вступает в силу с 9 мая 2014 г. – Ред.).

Список тех самых действий, к которым запрещено призывать, на всякий случай не разглашается ни в самом Федеральном законе Российской Федерации № 433-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации», вводящем новую статью в УК, ни в пояснительной записке к нему.

### **США**

Референдум предусмотрен в США только конституциями и законодательством штатов, а также хартиями местного самоуправления. Соответственно и практикуется он только на соответствующих уровнях. Общефедеральных референдумов не проводилось, и федеральному законодательству данный институт не знаком.

В штатах же и в муниципальных единицах используются разнообразные виды референдума. В американской литературе различают обязательный и факультативный, а также петиционный референдумы. Обязательный проводится по вопросам, прямо предусмотренным конституциями и хартиями местного самоуправления.

Их нельзя решить с помощью иных процедур. К таким вопросам, как правило, относятся принятие нового учредительного документа соответствующей территории (конституции штата или хартии местного самоуправления) либо внесение поправок в него, изменение территориального деления и т. д. Факультативный референдум проводится по инициативе органов публичной власти и в отличие от прочих видов референдума носит консультативный характер.

Петиционный референдум инициируется избирателями и проводится, если в поддержку такого проведения собрано установленное число подписей избирателей соответствующей территории. Это число неодинаково в различных штатах. Оно может быть как сравнительно скромным, например 7 тыс. в штате Северная Дакота, так и чрезвычайно большим, например, в штате Невада – 50 % от числа зарегистрированных избирателей штата.

В петиционном порядке в большинстве штатов на референдум не могут выноситься вопросы об ассигнованиях, судебной системе, армии и некоторые

другие. Конституции отдельных штатов (например, Массачусетса) предусматривают отменительную разновидность данной категории референдума: избиратели могут инициировать лишь отмену действующего закона штата, но не принятие нового.

Законодательство некоторых штатов тесно увязывает институт референдума с институтом народной инициативы: там на уровне и штатов и муниципальных единиц действует правило, согласно которому проект акта, внесенный в представительный орган в порядке народной инициативы и отклоненный им, должен быть вынесен на референдум.

### **Франция**

Конституционное право Франции предусматривает широкое использование такого института как референдум. Предусмотрен конституционный референдум о поправках к конституции, если закон о поправках принят по инициативе депутатов парламента (если по инициативе президента, то возможен и референдум, и утверждение поправок конгрессом парламента, т. е. на совместном заседании палат парламента).

Референдум может проводиться президентом по предложению правительства или по совместному предложению обеих палат парламента, но только по определенному кругу проблем, установленному новой редакцией ст. 11 Конституции 1995 г. Это организация публичной власти, реформы в экономической и социальной сферах и публичных службах, осуществляющих эту политику, ратификация международных договоров, которые могут отразиться на функционировании государственных институтов страны. Местный референдум возможен в двух случаях: 1) уступка, присоединение, обмен территории государства не могут производиться без согласия ее населения (на основе этой статьи конституции проводились референдумы в Алжире в 1962 г., на Коморских Островах в 1974 г., на острове Майотта в 1976 г.); 2) местный референдум проводится при объединении коммун. Хотя во Франции к местным референдумам относятся отрицательно, они проводятся довольно часто (по статистике, в среднем семь местных референдумов в год).

### **Швейцария**

Референдумы Швейцарии зародились в кантонах, которые выступили первыми против правительств, рассматривающих свободу как одну из привилегий, а не изначальное право любого гражданина. В начале XIX в. в Швейцарии состоялся первый общенациональный референдум, который был связан с принятием второй Конституции Гельветики от 25 мая 1802 г. Конституция 1874 г. четко определила роль референдумов в политической системе страны. Швейцарцы участвуют в законотворчестве и управлении государством в ходе обсуждения широкого круга вопросов, выдвинутых на референдумы.

С 1848 в Швейцарии прошло очень много референдумов на федеральном уровне. Из 521 референдумов, в 216 случаях предметом голосования являлась

ревизия конституции и, в 148 случаях принятие законопроекта или одобрение какого-либо договоренности. По вопросам ревизии конституции изменения принимались в 156 случаях, а в 60 – отклонялись. На законодательных и конвенционных референдумах граждане страны давали положительный ответ в 77 случаях, отрицательный – в 71.

Согласно конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 г. (которая также была принята на общенародном референдуме), 100 тыс. граждан Швейцарии могут инициировать полный пересмотр Союзной конституции. Ставится условие вынесение этого требования на голосование народа. Для частичного пересмотра конституции необходимо собрать подписи также 100 тыс. избирателей, причём народная инициатива частичного пересмотра конституции может иметь форму как общего предложения, так и разработанного проекта. Согласно ст. 139 Конституции, «если инициатива нарушает единство формы, единство материи или обязывающие положения международного права, Федеральное собрание объявляет ее полностью или частично недействительной».

Среди примеров референдумов, которые были проведены в Швейцарии, можем назвать:

– референдум о гражданских партнерствах в Швейцарии. Швейцария стала первой страной мира, в которой вопрос о регистрации однополых пар был решён всенародным голосованием. Против введения однополых партнёрств проголосовали только 7 из 26 швейцарских кантонов и полукантонов (это по большей части католические сельские регионы): Юра, Вале, Тичино, Аппенцелль – Иннерроден, Ури, Швиц и Тургау;

– референдум о запрете на строительство минаретов. Референдум состоялся 29 ноября 2009 г. Против строительства новых минаретов высказалось 57,5 % принявших участие в голосовании граждан. Явка избирателей при этом составила 53 %. Лишь четыре из 26 швейцарских кантонов, расположенные главным образом во франкоязычной части Швейцарии, отвергли инициативу;

– референдумы о поправках в законы Швейцарии. В 2013 г. прошли три референдумы, на которых избирателей спрашивали, поддерживают ли они федеральный порядок по семейной политике, поправку к федеральному закону по градостроительному зонированию и «инициативу Миндера» по оплате топ-менеджеров компаний, которая вводит контроль акционеров над уровнем зарплаты глав компаний, включая подъёмные бонусы для новых менеджеров и «золотые парашюты» для увольняемых. Наибольшее внимание привлёк вопрос об ограничении бонусов, выплачиваемых топ-менеджерам компаний. На референдуме 9 июня избирателей спрашивали, поддерживают ли они поправки в закон о предоставлении убежища, прямые выборы в Федеральный совет Швейцарии.

Вопрос по семейному планированию был одобрен большинством голосов, но отвергнут большинством кантонов. Зонирование было одобрено большинством голосов и не требовало большинства внутрикантональных голосований.

Инициатива относительно регулирования оплаты топ-менеджеров была одобрена большинством голосов и всеми кантонами. Поправки в закон о предоставлении убежища были одобрены большинством голосов. закон о прямых выборах в Федеральный совет Швейцарии был отклонён большинством голосов;

– прошедший 18 мая 2014 г. общенациональный референдум дал негативный ответ на планы правительства страны приобрести 22 истребителя Gripen E производства шведской компании Saab.

Несмотря на итоги референдума, шведская компания продолжает работы по поставке ВВС Швеции 60 истребителей Gripen и надеется, что в этом году будет подписан контракт на поставку Бразилии 36 истребителей этого типа. «Мы уважаем итоги швейцарского референдума и не комментируем его результаты», говорится в заявлении компании. Saab сожалеет, что в рамках контракта могло быть подписано более 500 соглашений со 125 швейцарскими предприятиями. Однако решение общественности может поставить под угрозу контракты, предлагаемые самой Швейцарией, в частности, ведутся переговоры между Saab и швейцарской компанией Pilatus о поставке учебно-тренировочных самолетов PC-21 как возможного решения для подготовки пилотов ВВС Швеции.

### **Украина**

В Украине с 1991 г. действовал закон УССР о всеукраинском и местном референдуме. Со временем он сменил название на «Закон Украины».

28 ноября 2012 г. вступил в силу Закон Украины № 5475-VI «О всеукраинском референдуме». Закон устанавливает, что всеукраинский референдум может проводиться на предмет одобрения новой редакции Конституции, внесения в нее изменений, отмены или признания недействующим закона о внесении изменений в Конституцию.

Закон определяет правовые основы, организацию и порядок проведения всеукраинского референдума. В частности, он устанавливает, что предметом референдума могут быть любые вопросы за исключением тех, в отношении которых референдум не допускается согласно Конституции.

Согласно Закону, на всеукраинский референдум могут выноситься несколько вопросов по одной проблеме.

Закон устанавливает, что Президент Украины провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе, если его инициировали с соблюдением установленных в Конституции и законов требований по организации и порядке проведения всеукраинского референдума по народной инициативе.

Субъектами назначения или провозглашения всеукраинского референдума являются Президент и Верховная Рада. Субъектами инициирования всеукраинского референдума являются украинский народ и Рада в случаях и порядке, установленном Конституцией и законами.

Согласно Закону, результаты народного волеизъявления, высказанные на всеукраинском референдуме, являются обязательными.

Всеукраинский референдум провозглашается по народной инициативе, по



требованию не менее чем 3 млн граждан Украины, имеющих право голоса, при условии, что подписи за проведение такого референдума собраны не менее чем в 2/3 областей Украины, и не менее чем по 100 тыс. подписей в каждой области.

Принятый Закон Украины «О всеукраинском референдуме» был раскритикован первым Президентом Украины Л. Кравчуком. По его словам, «Закон о референдуме принят с нарушением Раздела XIII Конституции». (Напомним, что Раздел XIII Конституции Украины определяет порядок внесения изменений в Основной Закон. В частности, ст. 154 этого раздела Конституции определяется, что «законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины может быть подан в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем трети народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины»; в ст. 155 отмечается: «Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, кроме раздела I “Общие принципы”, раздела III “Выборы. Референдум” и раздела XIII “Внесение изменений в Конституцию Украины”, предварительно одобренный большинством конституционного состава Верховной Рады Украины, считается принятым, если на следующей очередной сессии Верховной Рады Украины за него проголосовало не менее двух третей конституционного состава Верховной Рады Украины»; ст. 156 Конституции определяет, что «законопроект о внесении изменений в раздел I “Общие принципы”, раздел III “Выборы. Референдум” и раздел XIII “Внесение изменений в Конституцию Украины” подается в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем двумя третями конституционного состава Верховной Рады Украины и, при условии его принятия не менее чем двумя третями конституционного состава Верховной Рады Украины, утверждается всеукраинским референдумом, который назначается Президентом Украины. Повторное представление законопроекта о внесении изменений в разделы I, III и XIII этой Конституции по одному и тому же вопросу возможно лишь в Верховную Раду Украины следующего созыва»).

Следует отметить, что Закон Украины «О всеукраинском референдуме» по запросу председателя Мониторингового комитета Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) А. Геркеля был оценен в середине июня 2013 г. Венецианской комиссией. В частности, ВК установила, что разрешение выносить на референдум вопрос внесения изменений в Конституцию или новую Конституцию может нанести вред конституционной стабильности и законности в Украине.

Кроме того, комиссия выразила мнение, что закон о референдуме не полностью соответствует международным стандартам в части вопросов, которые могут быть вынесены на референдум по народной инициативе.

Как видим, тема вопроса референдумов в мире и в Украине, в том числе, остается актуальной. В то же время, отмечая необходимость проведения референдумов, следует учесть, что он по своей природе, как весьма важный демократический институт, должен быть правильно понят и поддержан широкими

слоями населення. І, крім того, буде мати своєю метою при вирішенні політичних питань чітко виражену гуманну мету, якщо суспільна думка не буде захоплена і дезорієнтована псевдодемократическими лозунгами і закликами, а також хибними соціальними цінностями, і, нарешті, якщо будуть створені всі необхідні організаційно-технічні і інші умови для підготовки і проведення всенародних голосувань *(По матеріалах інтернет-СМІ:* <http://pravoved.in.ua/section-law/84-zovimr.html>;  
<http://sockraina.com/news/4290>;  
[http://www.elitpasp.ru/gosudarstvo\\_i\\_pravo/referendum\\_v\\_respublike\\_kazaxstan.html](http://www.elitpasp.ru/gosudarstvo_i_pravo/referendum_v_respublike_kazaxstan.html)  
[http://ria.ru/history\\_spravki/20110315/354060265.html#1394049744](http://ria.ru/history_spravki/20110315/354060265.html#1394049744) 5763&  
*message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration#*  
*ixzz2v7XKoKfy;* <http://hvylya.org/news/exclusive/pravozashhitnik-podal-na-yanukovicha-v-sud-za-podpisanie-zakona-o-referendume.html>;  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>;  
<http://nbnews.com.ua/ru/news/67924/комментарии>;  
[http://novostimira.com/novosti\\_mira\\_60092.html](http://novostimira.com/novosti_mira_60092.html);  
<http://www.turkist.org/2014/02/crimea-is-not-russia.html>;  
[http://news.liga.net/articles/politics/996597-plan\\_putina\\_chem\\_opasen\\_referendum\\_o\\_prisoedinenii\\_kryma\\_k\\_rossii.htm](http://news.liga.net/articles/politics/996597-plan_putina_chem_opasen_referendum_o_prisoedinenii_kryma_k_rossii.htm);  
[http://www.superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=1745](http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1745); <http://investments.academic.ru>;  
<http://ukrainian.voanews.com/content/article/1867578.html>;  
<http://www.rg.ru/2004/06/30/referendum-zakon.html>;  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159366/?frame=2](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159366/?frame=2);  
[http://ipress.ua/news/u\\_shotlandii\\_agituyut\\_za\\_vidokremleण्या\\_vid\\_velykobrytanii\\_67488.html](http://ipress.ua/news/u_shotlandii_agituyut_za_vidokremleण्या_vid_velykobrytanii_67488.html),  
<http://www.rusbg.com/11/ispaniya-slava-koroliu-ili-daesh-referendum.html>).

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

### ***Реформування охорони здоров'я в Україні: досвід та перспективи***

Охорона здоров'я населення є важливою сферою суспільного життя, внутрішньою функцією і частиною соціальної політики держави. Відповідно до ст. 12 Основ законодавства України про охорону здоров'я, вона є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Державна політика в цій сфері полягає у формуванні вищими органами державної влади пріоритетів, доктрин, концепцій і програм, спрямованих на зміцнення здоров'я населення, забезпечення діяльності і розвиток системи охорони здоров'я.

Існуюча в Україні система охорони здоров'я є надто консервативною і не

задовольняє в повному обсязі потреби населення в доступній, високоякісній та ефективній медичній допомозі.

Теперішня модель продовжує демонструвати свою неефективність, про що свідчать показники її діяльності – у першу чергу незадовільний стан здоров'я населення, низькі доступність і якість медичної допомоги, мала тривалість життя, висока смертність осіб найактивнішого працездатного віку та дітей. Відзначається постійне зростання незадоволеності населення існуючою системою надання медичної допомоги. Водночас медики є однією з найменш захищених і низькооплачуваних категорій бюджетних працівників.

Попередні реформи в цій галузі не дали бажаного результату, оскільки мали непослідовний, переважно фрагментарний характер, у цілому не змінюючи застарілу з часів планової радянської економіки систему надання медичної допомоги, що не дало змоги адаптувати її до ринкових економічних відносин.

У 2001 р. на конференції у Відні міжнародні експерти констатували: якщо на забезпечення діяльності системи охорони здоров'я витрачається менше 8,9 % ВВП країни, то така медицина стає небезпечною для населення. За нормативами Всесвітньої організації охорони здоров'я, при фінансуванні медицини менше 5 % від ВВП можна говорити про її повну відсутність у державі.

У роки незалежності бюджет охорони здоров'я в Україні становив 3–3,3 % від ВВП, тобто був утричі меншим за критичний рівень асигнування на потреби медицини, встановлений міжнародними експертами. У 2012 та 2013 р. бюджетом було передбачено 567 грн на одного жителя на рік. Для порівняння, наприкінці 1980-х років у СРСР на одного жителя виділялося (у перерахунку на нинішні реалії) – 1760 грн. Тобто фінансування охорони здоров'я в Україні зменшилося утричі. У той же час у Німеччині бюджетні асигнування держави на медичну галузь у 2012 р. досягли 260 млрд євро (10 % від ВВП). Іншими словами бюджет медичної галузі Німеччини у 396 разів більший від витрат України на охорону здоров'я.

Тому перед вітчизняною системою охорони здоров'я гостро стоять завдання підвищення доступності і якості медичного обслуговування, зміцнення профілактичних служб, удосконалення первинної медико-санітарної допомоги, поліпшення кадрового потенціалу, забезпечення справедливості в охороні здоров'я, модернізація інфраструктури.

За словами міністра охорони здоров'я України О. Мусія, діюча система потребує суттєвого структурного оновлення, оскільки «реформуванням» галузі протягом останніх років незадоволеними залишилися не лише 90 % українських пацієнтів, а й 95 % медичних працівників.

Проблеми української охорони здоров'я є непростими для вирішення, мають багатоаспектний комплексний характер. Це обумовлює необхідність розробки й реалізації нових стратегій та програм.

О. Мусій, виступаючи на зустрічі з генеральним директором Всесвітньої організації охорони здоров'я М. Чен 18 травня 2014 р. у женевській штаб-квартирі

ВООЗ, наголосив: «Україна затрималася у пострадянському періоді і досі має застарілу систему охорони здоров'я. Тож нині глобальна задача і найбільший пріоритет МОЗ України полягає в побудові нової сучасної європейської системи охорони здоров'я. Саме тому необхідним є вивчення позитивного досвіду інших країн та методична допомога ВООЗ як передового ешелону світової медицини».

Міністр також підкреслив, що до розроблення реформи запрошені як українські, так і європейські фахівці. «Ми побудуємо європейську систему охорони здоров'я, враховуючи досвід низки європейських країн, зокрема, Польщі та Німеччини, з адаптацією до українського менталітету», – зазначив О. Мусій. Міністр упевнений, що керуючись порадами, стратегічним баченням та фаховою експертизою у формуванні концепції, розбудові чіткого плану конкретних дій, в Україні протягом найближчих 3–5 років буде створена нова досконала система охорони здоров'я.

Необхідність аналізу змін у медичній галузі України, що відбувалися в попередні роки, підкреслила заступник міністра охорони здоров'я України Н. Лісневська на зустрічі з виконавчим директором Міжнародного фонду «Відродження» Є. Бистрицьким та директором Програми «Євразія» С. Фрейзер: «Ми маємо вивчити та систематизувати досвід реформування охорони здоров'я в пілотних регіонах для того, щоб врахувати помилки та наслідувати позитивні приклади». На її переконання, дуже важливою на цьому шляху є допомога міжнародних експертів та консультантів.

Міністерством охорони здоров'я України винесено на громадське обговорення проект розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції нової системи охорони здоров'я». Документ розроблений з метою визначення напрямів і механізмів формування нової системи охорони здоров'я, пріоритетності профілактичного напряму діяльності з акцентом на неінфекційних захворюваннях, зниження показників захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, запровадження ефективних організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів.

Концепція передбачає удосконалення механізмів управління, фінансування та кадрового забезпечення охорони здоров'я, впровадження системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, створення єдиного медичного простору, поліпшення фізичної доступності первинної медичної допомоги шляхом розвитку мережі амбулаторій у сільській місцевості та містах, поліпшення доступності екстреної меддопомоги шляхом розширення мережі пунктів базування, оновлення автопарку та впровадження централізованої (на рівні регіону) диспетчеризації і маршрутизації, упровадження стаціонарозамінних технологій, залучення інвестицій на технічне переоснащення та реконструкцію закладів ВМД/ТМД, забезпечення ефективної профілактики інфекційних та неінфекційних захворювань, формування системи електронної охорони здоров'я, удосконалення системи управління якістю медичної допомоги, формування ефективної фармацевтичної політики тощо.

Коментуючи Концепцію нової системи охорони здоров'я України, О. Мусій назвав три основні складові, на яких вона базуватиметься, – системні зміни в управлінні, фінансуванні та підготовці медичних кадрів. Це вимагає створення відповідної нормативно-правової бази, що визначатиме її організаційно-управлінські засади. Цей процес полягає у визначенні та законодавчому закріпленні правових норм, що регулюють стосунки між пацієнтами, медичними працівниками та страховиками, створенні умов і впровадженні механізмів забезпечення якості та доступності медичного обслуговування, згідно з наявними ресурсами та очікуваннями пацієнтів. «Нам необхідна законодавча база на перехідний період для підготовки сфери охорони здоров'я до роботи в нових умовах. При таких підходах оновлена фінансова модель може повноцінно запрацювати вже за три роки», – зазначив О. Мусій.

Оптимізація функціонування системи охорони здоров'я України неможлива без активної участі медичної громадськості та професійних лікарських організацій. Тільки створення саморегулюючої національної системи лікарського самоврядування забезпечить реальну можливість розвитку цивілізованого ринку медичних послуг і створить умови для надання якісної і доступної медичної допомоги населенню.

Нова концепція системи охорони здоров'я передбачає передання низки повноважень МОЗ України у відання професійної саморегулюючої організації.

За словами міністра, зміна системи управління охороною здоров'я є найпринциповішим моментом, який не був передбачений попередніми реформами. «Крім держави, яка сьогодні монополює керує системою охорони здоров'я, до управління системою допустять професіоналів. Цей механізм давно функціонує в Європі, він називається “лікарське самоврядування”. Для того щоб упровадити цю інституцію, потрібно на рівні закону ухвалити відповідні рішення про передачу повноважень з боку держави до професійної корпоративної саморегулюючої організації лікарів», – зазначив О. Мусій. При цьому він наголосив, що така саморегулююча організація лікарів «має бути створена як організація публічного права, а не як громадська організація». «Я на цьому роблю особливий акцент тому, що багато хто плутає громадську діяльність лікарів, яка діє за законом про об'єднання громадян, та організацію публічного права, яку має створити держава через Верховну Раду відповідним законом. Позитивний приклад такої організації – Національна асоціація адвокатів України, яку створено Законом про адвокатуру», – сказав він.

Міністр висловив сподівання, що до осені 2014 р. український парламент прийме закон «Про лікарське самоврядування», однак, на його думку, ввести його в дію без підготовки не вдасться. Тому протягом 2015 р. потрібно буде працювати над упровадженням нового механізму. (Нині у Верховній Раді України зареєстрований проект закону України «Про лікарське самоврядування» за № 3539 від 23.12.2008 р.; ініціатори законопроекту – народні депутати VI скликання В. Карпук, Є. Добряк, Л. Григорович).

«Це означає, що після ухвалення цього закону, право провадити професійну діяльність на території України буде видавати ця професійна організація: не МОЗ, а саме це лікарське співтовариство. По суті, це буде ліцензія лікаря надавати медичну допомогу», – сказав міністр.

Плануються також зміни і в дозвільній системі. «Сьогодні для того, щоб функціонувати, медичний заклад має пройти акредитацію і ліцензування. У майбутньому закладу потрібна буде лише акредитація, а лікарям – ліцензування. Ліцензований лікар буде залежати від акредитованого закладу, а акредитований заклад – від ліцензованого лікаря. Лікарі перейдуть на контрактні відносини із закладами охорони здоров'я, на відміну від теперішніх штатних розкладів. Це дасть можливість керівнику лікарні запрошувати кращих лікарів, а висококваліфікованим лікарям – отримувати більшу зарплату. “Зрівнялівці” у зарплаті потрібно покласти край. Таким чином, ми зможемо соціально захистити лікарів», – сказав О. Мусій.

Досвід європейських країн підтверджує значну роль в ефективному управлінні медичною галуззю лікарського самоврядування та громадськості. Виступаючи на конференції «Лікарське самоврядування в Україні – законодавчі перспективи» у Львові, заступник президента Окружної лікарської палати у Варшаві, президент «Ізби лікарської» К. Макух у доповіді «Професійне самоврядування лікарів та стоматологів у Польщі» наголосив, що лікарі повинні підказувати політикам, як має виглядати медична галузь. Лікарському самоврядуванню в Польщі відводиться важлива роль, а парламент країни не може прийняти жодного документа в галузі охорони здоров'я без згоди Окружної лікарської палати.

Представник Українського лікарського товариства у Львові А. Базилевич звернув увагу на те, що відіграючи провідну роль у системі громадського контролю охорони здоров'я, лікарське товариство виконує ще й освітню та юридичну функції, виступаючи на захисті лікарів та пацієнтів.

Однак в Україні медики досі не долучені до процесу прийняття рішень, пов'язаних з регулюванням медичної діяльності, та фактично не є активними суб'єктами політики у сфері охорони здоров'я. Необхідність самоуправління лікарської професії у будь-якій державі, незалежно від наявної у ній системи охорони здоров'я, наголосила Мадридська декларація про професійну автономію та самоуправління лікарів, прийнята 39-ю Всесвітньою медичною асамблеєю у жовтні 1987 р.

Цей документ визначив основні принципи лікарського самоврядування, спрямовані на задоволення потреб пацієнтів та захист прав медичних працівників. Як наслідок, у всіх країнах – членах Європейського Союзу, прийнято закони, якими лікарському самоврядуванню передано цілий ряд важливих регулятивних функцій системи охорони здоров'я та окреслено основні організаційні засади професійної діяльності лікарів.

Органи лікарського самоврядування успішно діють більш як у 100 країнах

світу, зокрема в США – American Medical Assotiation з 1847 р., Швейцарії – Federation des medecins suisses з 1867 р., Норвегії – Den Norske Legeforeningen з 1886 р., Канаді – The Medical Council of Canada з 1912 р., Німеччині – Bundesarztekkammer з 1947 р., Македонії – Македонско лекарско друштво з 1945, Туреччині – Turk Tabipleri Birgligi з 1973 р. і навіть у Нігерії – Nigerian Medical Association з 1988 р. Вищими законодавчими органами наших сусідів прийняті – Закон Польщі «Про ізби лікарські» від 17 травня 1989 р., Закон Болгарії «Про корпоративну організацію лікарів і стоматологів» від 21 липня 1998 р., Закон Словаччини «Про Словацьку лікарську комору» від 3 грудня 1991 р., Закон Румунії 74/1995 – про Asociata Medicala Romana, Закон Албанії «Про лікарське упорядкування в Республіці Албанія» від 1 червня 2000 р.

Одним із пріоритетних напрямів реформування системи охорони здоров'я України є першочергове запровадження обов'язкового державного медичного страхування. Вибір цього курсу має визначити основні перспективи національної моделі розвитку системи охорони здоров'я. Введення медичного страхування має започаткувати реформу охорони здоров'я як цілеспрямований, динамічний і сталий процес, що сприятиме системним структурним змінам для задоволення потреб населення в медичній допомозі.

О. Мусій переконаний, що лише запровадження загальнообов'язкового медичного страхування може докорінно змінити діючу систему фінансування медицини та увести абсолютно ринкові стосунки. Цьому має передувати серйозна підготовча робота, зокрема щодо затвердження медичних стандартів та клінічних протоколів, оптимізації мережі закладів вторинної медичної допомоги, організаційного та законодавчого розмежування первинної, вторинної та третинної допомоги, переходу від утримання державних та комунальних закладів охорони здоров'я до оплати наданих ними послуг за договорами про медичне обслуговування населення. Прийняття законопроекту «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» та відповідних змін до законодавчих і нормативно-правових актів, що впливають із цього закону, дасть змогу забезпечити вирішення соціальних, економічних, правових проблем у галузі охорони здоров'я, пов'язаних з наданням медичної допомоги населенню в сучасних умовах, та забезпечить незалежний, ефективніший контроль за діяльністю медичних установ та якістю надання медичної допомоги.

Крім того, потрібно зробити податкову реформу, легалізувати зарплати, надати закладам охорони здоров'я статусу некомерційних неприбуткових підприємств. «Мені подобається модель Словенії, де об'єднані державний страховий фонд і приватні страховики, державні та приватні клініки в єдину систему, – зазначив міністр. – 80 % пацієнтів у цій країні, крім обов'язкового державного, додатково застраховані з добровільного медичного страхування. Вони знайшли цей вдалий паритет, і ми його знайдемо».

Нова концепція також передбачає подальшу розбудову первинної ланки – сімейної медицини, і особливий акцент буде зроблено на профілактиці

захворювань. «Саме тому нова модель, яка буде запропонована урядом для України, буде передбачати на першому місці профілактику, на другому – сімейну медицину або первинну медичну допомогу та їх розвиток», – сказав О. Мусій. Коментуючи впровадження в Україні практики сімейних лікарів, він зазначив, що держава має зробити такі механізми, щоб сімейний лікар був лікарем приватної практики як суб'єкт підприємницької діяльності. «Європа довела позитивність такого механізму. Наприклад, Австрія, Німеччина, Польща, Чехія, Словаччина, давно практикують таку систему, і від 60 до 90 % лікарів первинної ланки є суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, настає роздержавлення надання первинної медичної допомоги, і я вважаю це великим позитивом», – зазначив міністр.

Водночас, за його словами, недосконале українське податкове законодавство, відсутність інформаційної кампанії серед медпрацівників щодо переваг такої системи, зумовили поки що лише поодинокі приклади оформлення лікарів первинної ланки як СПД.

5 травня 2014 р. МОЗ України оприлюднило для публічного обговорення проект закону України «Про установи охорони здоров'я та медичне обслуговування», який надасть їм статус некомерційних неприбуткових підприємств, що «розв'яже руки» керівникам у фінансуванні медичного господарства та змінить підходи до управління кадрами. Проект визначає особливості діяльності суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я, класифікацію закладів охорони здоров'я, засади їх функціонування та медичного обслуговування населення за рахунок бюджетних коштів. Він спрямований також на підвищення ефективності роботи та вдосконалення професійного рівня лікарів шляхом запровадження індивідуального ліцензування, забезпечення конституційних прав громадян на отримання своєчасної, кваліфікованої і якісної медичної допомоги на основі здійснення структурної реорганізації системи медичного забезпечення.

Стосовно змін, що мають відбутися в кадровому забезпеченні галузі, О. Мусій зазначив, що система додипломної підготовки лікарів та інтернатура мають стати максимально практичними, а післядипломна кваліфікація повинна перейти до компетенції професійних корпоративних об'єднань. Він зауважив також, що буде максимально сприяти тому, щоб 90–95 % студентів вищих медичних навчальних закладів, які навчаються за державний кошт, ішли працювати саме сімейними лікарями і тільки після «відпрацювання витрачених на них державних коштів, можуть ставати видатними хірургами, урологами тощо».

Окремо О. Мусій підкреслив, що в МОЗ України для вищого керівництва – заступників міністра, керівників відомств та служб, а також керівників середньої ланки – буде проведена «народна люстрація», процедура, що розробляється Кабінетом Міністрів. Усі ці керівники будуть спочатку автоматично звільнені, деякі з них після люстрації, можливо, знову будуть прийняті на роботу.

Міністр також переконаний, що нова модель системи охорони здоров'я



потребує потужних випереджувальних інформаційно-роз'яснювальних кампаній серед населення та фахівців. «Завдяки таким інформаційним акціям ми маємо отримати зворотній зв'язок із суспільством та медичною спільнотою: з'ясувати чого вони очікують від реформи, які пріоритети вони в ній бачать в короткостроковій перспективі і в далекому майбутньому», – вважає О. Мусій. Крім того, він зазначив, що під час перемовин з міжнародними організаціями вже вдалося досягнути домовленостей щодо фінансування таких інформаційних кампаній, а також заявив про їхню готовність вливати суттєві кошти в побудову нової української системи охорони здоров'я.

Сучасну охорону здоров'я неможливо уявити без застосування засобів електронного зв'язку, обробки та зберігання інформації. Отож, автори концепції передбачають і формування системи електронної охорони здоров'я та об'єднання інформаційних ресурсів галузі в єдине інформаційне поле.

В Україні про це йшлося давно. Однак спроби створити загальнодержавну систему електронної медицини наštтовхувалися як на відверте нерозуміння і небажання медиків до впровадження чогось нового, так і на об'єктивні перешкоди. Серед них – жалюгідний стан комп'ютерного забезпечення закладів охорони здоров'я і хронічна відсутність коштів на виправлення цієї ситуації, невідповідність рядового лікаря до користування цією системою та значна кількість лікарів передпенсійного й пенсійного віку, а також ціла низка законодавчих «білих плям» у дотриманні конфіденційності медичної інформації при використанні електронної охорони здоров'я тощо.

Електронна медицина належить до сфери високих технологій, на які нині роблять основну ставку в усьому світі. Найбільш наукоємні галузі промисловості, які також належать до hi-tech, так чи інакше дотичні до прогресу медицини та окремих її галузей (приміром, біотехнології, нанотехнології, інформаційно-комунікативні технології та ін.). Досягнення в цих галузях тісно переплітаються і взаємно використовуються.

ВООЗ неодноразово оприлюднювала документи, що стосуються різних процесів медичної інформатизації. Найгрунтовнішою та найважливішою є «Резолюція А58/21 «eHealth/Електронна охорона здоров'я», у якій чітко визначені переваги, можливості й напрями розвитку подальшої інформатизації. Зокрема, у ній зазначено: «Електронна система охорони здоров'я повинна вплинути на системи охорони здоров'я шляхом підвищення ефективності медичного обслуговування і поліпшення доступу до медико-санітарної допомоги, особливо у віддалених районах, для інвалідів і осіб літнього віку. Вона має принести користь провайдерам медико-санітарних послуг, фахівцям і кінцевим споживачам за рахунок підвищення якості обслуговування і зміцнення здоров'я. Вона також повинна позитивно позначитися на вартості медичної допомоги в результаті скорочення кількості зайвих обстежень та їхнього дублювання. Зміцнення охорони здоров'я за допомогою системи електронної охорони здоров'я може сприяти реалізації основних прав людини в результаті підвищення рівня

справедливості, солідарності, якості життя і якості медико-санітарної допомоги».

Упровадження засад електронної медицини передбачено також Програмою ЄС «Європейська стратегія здоров'я-2020» та вітчизняною «Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні». В українському документі електронною медициною названо діяльність із використанням електронних інформаційних ресурсів у галузі охорони здоров'я та забезпечення оперативного доступу медичних працівників і пацієнтів до них.

Нині у багатьох країнах світу (навіть із середнім і низьким рівнем доходу) інформаційно-комунікаційні технології використовують дедалі частіше, з різною метою і в різних галузях охорони здоров'я. Як показують дослідження, опубліковані ВООЗ у 2012 р., 42 % програм, що використовують ці технології, застосовують їх для розширення географічного доступу до послуг охорони здоров'я, 38 % – для підвищення якості обробки даних, 31 % – для полегшення спілкування між пацієнтами та лікарями за межами кабінету лікаря, 17 % – для удосконалення діагностики та лікування, 8% – для боротьби з шахрайством і зловживаннями, 4 % – для оптимізації фінансових операцій. Найбільше задіяний для цього телефонний зв'язок – 71 % усіх програм, комп'ютерна мережа – 39 %. Прикметно, що 47 % таких програм у сфері охорони здоров'я працюють за рахунок спонсорських коштів.

Електронна охорона здоров'я охоплює широкий спектр послуг і систем на перетині медицини та інформаційно-комунікативних технологій. Наприклад, така система працює в Хорватії, де лікарі взагалі практично не обтяжені «писаниною». За програмою електронної медицини eHealth у Хорватії впроваджено електронні картки пацієнтів, електронна рецептура й електронні направлення лікарів, що в підсумку дає змогу економити 1 млн євро на рік лише на канцелярських товарах, а кількість контактів пацієнтів із лікарями і взагалі із системою охорони здоров'я таким чином вдалося зменшити утричі! Приміром, лікарня в Задарі приймає понад 250 тис. амбулаторних пацієнтів на рік. Усі 450 лікарняних комп'ютерів «зав'язані» в локальну мережу, яка у свою чергу інтегрована в центральну систему охорони здоров'я. Лікарняна система включає реєстрацію і виписку пацієнтів, електронні карти, документацію медсестер, систему харчування, аптеки і фінансове обслуговування. Паперові носії в лікарні майже не використовуються, окрім випадків, коли пацієнт наполягає на наданні йому паперового варіанта медичної карти. Але така потреба виникає рідко – пацієнти завжди можуть отримати доступ до своєї картки через Інтернет. Усі звіти для контролюючих органів і страхових компаній теж формуються автоматично.

До того ж, до центральної системи охорони здоров'я Хорватії підключені й аптеки. Кожний громадянин має пластикову карту медичної страховки, яка одночасно виконує функцію рецепта і платіжного засобу. Скориставшись такою картою покупця, фармацевт може побачити виписаний йому лікарем рецепт у централізованій системі. Оплата препарату також відбувається за допомогою карти – в рамках страхового лікарського забезпечення.

Хорватія почала запроваджувати проект eHealth у 2002 р. і впродовж 10 років на його реалізацію витрачено приблизно 15 млн євро.

Сьогодні потрібно також усвідомити, що впровадження електронної медицини неможливе без зміни системи охорони здоров'я в цілому.

Згідно з Концепцією, у структурі МОЗ буде створено новий відділ реабілітації, паліативної і хоспісної допомоги. Про це міністр розповів на прес-конференції у Кабміні. На думку урядовця, медична допомога тяжкохворим людям є надзвичайно важливим напрямом нової системи охорони здоров'я. «Цей підрозділ буде відповідати за такий чутливий і непростий як з фізичної, так і психологічної точки зору сегмент надання допомоги. Він працюватиме над тим, щоб забезпечити менш болісне закінчення життя невиліковних пацієнтів», – повідомив О. Мусій.

МОЗ України розробляє покроковий детальний план дій для реалізації Концепції нової системи охорони здоров'я. На думку О. Мусія, він може бути затверджений уже на початку вересня поточного року, після чого буде представлений на широке обговорення громадськості та експертів. Міністерство за останній час вже провело понад 20 зустрічей із представниками міжнародних організацій, посольств, великих світових донорів та громадських організацій і отримало схвальну оцінку запропонованих ініціатив.

Міністр охорони здоров'я попросив депутатів активніше включитися в законотворчий процес, оскільки нові підходи до реформування охорони здоров'я України вимагають законодавчого утвердження. До того ж термін дії низки державних програм, зокрема «Цукровий діабет», «Дитяча онкологія» і деяких інших минув, тому необхідне їхнє продовження з урахуванням сучасних політичних і економічних реалій.

Начальник управління реформ медичної допомоги МОЗ К. Надутий, зазначивши, що будь-які зміни у системі охорони здоров'я є дуже важкими з точки зору суспільного взаєморозуміння, закликав медичну громадськість надавати конструктивні зауваження, для того, щоб спільно дійти консенсусу і нова Концепція здобула підтримку, як владних структур, так і суспільства.

Однак, слід зазначити, що окремі положення Концепції викликають неоднозначні оцінки з боку представників зацікавлених сторін. Зокрема, практикуючи лікарі з побоюванням ставляться до кардинальних змін в охороні здоров'я. Особливо ті, хто живе на одну зарплату. Ще в березні їм обіцяли зняти більшість надбавок, вже зараз є зменшене фінансування. Тому й реформа викликає «на низах» підозри в її ефективності.

«Ліцензії позбавлять надбавок за категорії, а це 10–30 % зарплати. У лікарів вже немає можливості вести не одну, а, наприклад, півтори дільниці та отримувати додаткові гроші. А якщо не буде і надбавок, то заробити більше 1500 грн буде неможливо», – розповідає лікар-терапевт із Запоріжжя. Вона вважає, що нова концепція не виключить залежності лікарів від кількості людей на дільниці. З нею згоден відомий педіатр Є. Комаровський: «Я читав концепцію,

набір гасел, без конкретних, чітко прописаних кроків. У ліцензуванні лікарів немає нічого поганого. Але не передбачений механізм контролю. Головні лікарі будуть заново укладати договори з персоналом лікарень. Де гарантія, що вони візьмуть талановитих, а не тих, хто буде ділитися відкатами?». Він додав, що МОЗ має створити форум на своєму сайті для обговорення нової концепції: «А раз вони цього не роблять, значить, не хочуть ніяких реальних обговорень».

У чиновників від медицини – інша думка. Директор Одеського департаменту охорони здоров'я І. Шпак упевнений: нову концепцію потрібно впроваджувати негайно. «Маса плюсів. Від якості роботи лікаря залежатиме його зарплата. Головлікар зможе сам перерозподіляти зекономлені кошти. Наприклад, заощадив на електроенергії – встановив енергозберігаючі лампочки – і спрямував кошти на медперсонал. Хоча, звичайно, щоб все це працювало, потрібно достатнє фінансування галузі. Інакше нічого не змінити», – говорить Шпак. З ним згоден завідділенням дитячої неврології в Тернополі М. Костик: «Система ліцензування та все, що в концепції реформи, давно і ефективно існують в Європі. Інша справа – чи підуть на це чиновники від медицини? Корупція є якраз там – в МОЗ та управліннях на місцях. А якщо слідувати цій концепції, то 80 % апарату доведеться скоротити».

Перед тим як вводити нову концепцію системи охорони здоров'я, необхідно забезпечити стовідсоткове бюджетне фінансування медичної галузі, наголосив президент Всеукраїнської ради захисту прав та безпеки пацієнтів В. Сердюк: «Ми повинні спочатку довести до належного рівня і до належного ступеня відповідальності бюджетне фінансування. Після цього ми можемо впроваджувати якесь там страхування. Страхування насправді – це мантра, яка нічого не вирішує. Воно в нас вже зараз є, це страхування, через бюджет. По суті, нині бюджет виплачує рівно половину того, що потрібно, тобто не 7 %, а всього 3,5 %. Як на половину от потреби взагалі може існувати система? В Україні зараз щоденно з медичних причин помирає 1600 людей. Тому тут питання треба ставити не на перспективу, а так, щоб сьогодні врятувати хоча б одну людину, яка помирає».

Ректор Тернопільського державного медичного університету ім. І. Я. Горбачевського, професор Л. Ковальчук наголошує, що підходить до реформування медицини потрібно виважено, а головне – зі знанням справи, передусім, зберігши все те цінне, що напрацьовувалося десятиліттями. І найголовніше – орієнтуватися на те, що потрібно пацієнтам. «До цієї роботи мають долучитися і центральні органи влади, і управління на місцях. Приміром, на Тернопільщині розроблено Концепцію реформування охорони здоров'я області, яка передбачає чітку структуру організації галузі краю, у ній сформовано цілісну, економічно обґрунтовану систему реструктуризації закладів охорони здоров'я», – сказав професор. Він вважає цілком прийнятним те, що саме громада вирішуватиме, які лікувальні заклади їй потрібні, за які кошти вона їх утримуватиме тощо. «Така система вже давно себе виправдала й успішно діє у багатьох розвинених країнах світу. Приміром, у Швейцарії кантони самостійно

вирішують, як краще розподілити кошти громади (в тому числі, й на потреби охорони здоров'я). Тож я переконаний, що акцент медичних реформ потрібно робити на самоврядуванні громад, щоб ніхто не вказував їм що і як робити (безперечно, це не стосується організації лікувального процесу, дотримання стандартів та протоколів лікування тощо). Втім, громади також повинні враховувати свою фінансову спроможність щодо забезпечення адекватної медичної допомоги своєму населенню, враховувати всі ризики і проблеми, які, ймовірно, доведеться вирішувати на цьому нелегкому шляху», – зазначив він.

У світовій практиці охорони громадського здоров'я та медичного забезпечення нині існують чотири основні моделі системи охорони здоров'я. Хоча національні системи базуються на поєднанні різних джерел формування сукупного бюджету, в кожній країні переважає якийсь один з механізмів фінансування. Залежно від того, який механізм превалює в системі охорони здоров'я тієї чи іншої країни, його відносять до однієї з чотирьох моделей.

Приватна система (модель переваги споживачів) характеризується значними ризиками. Усі суб'єкти в такій моделі (страхові компанії, надавачі та споживачі медичних послуг) взаємодіють як вільні суб'єкти ринку. Медичне страхування здійснюється на приватній основі, хоча і забезпечується через роботодавців шляхом добровільних внесків. Страхування здоров'я частини населення, яка не застрахована за місцем роботи, забезпечується урядом. Премія приватного медичного страхування розраховується, виходячи із середньої вартості надання послуг. Різні страхові компанії мають різні переліки оплачуваних послуг для різних категорій застрахованих. Медичну допомогу надають здебільшого приватні лікарі та лікарні.

У приватних системах медичного страхування зазвичай використовується шкала індивідуальних показників ризику. Тому це найбільш ненадійний вид страхування, який суперечить системі соціальної солідарності. У таких випадках страхові внески кожної окремої людини коригуються на фактор ризику, що відображає стан її здоров'я.

Найхарактернішим прикладом такої моделі є система охорони здоров'я США. До її переваг слід віднести наявність стимулів для розвитку професіоналізму медичних працівників, забезпечення високої якості медичної допомоги, а також мобільність ресурсів та інтенсивний розвиток нових медичних технологій. Суттєвими недоліками моделі є, перш за все, величезні соціально-економічні втрати (принаймні 35 млн американців не мають адекватного медичного страхування) і нестримне зростання суспільних витрат на охорону здоров'я.

Модель Бісмарка (соціально-орієнтована система охорони здоров'я) базується переважно на обов'язковому соціальному страхуванні всіх жителів країни відповідно до визначеного рівня доходу. За такої моделі система охорони здоров'я фінансується через цільові внески роботодавців і працівників, а також через бюджетні субсидії із загальних або цільових надходжень. Розмір внесків визначається, виходячи з можливості їхньої сплати населенням, а доступ до

послуг – виходячи з потреби у них.

Перевагою цієї моделі є незалежність страхових фондів. Управління останніми відбувається через державні чи приватні страхові компанії, діяльність яких строго регламентована. Тобто здійснення медичного страхування є функцією самоврядних незалежних організацій, які мають свій власний бюджет, автономне управління та юридичний статус, що забезпечує їхню незалежність від уряду та державного бюджету. У деяких країнах (наприклад, у Франції) організації, яким доручено надання соціальних послуг, є приватними, але вони перебувають під жорстким контролем з боку уряду. Фактично вони є квазі-державними й у більшості країн – некомерційними організаціями.

За моделлю Бісмарка одним з головних принципів медичного страхування є соціальна солідарність та субсидіарність, тобто ризики окремих груп населення розподіляються на все населення. У соціальному страхуванні зазвичай практикується детальний перелік видів послуг, що компенсуються, а розміри внесків встановлюються на доступному для населення рівні.

До європейських країн, системи охорони здоров'я яких фінансуються за рахунок страхових внесків, належать Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди та Швейцарія. Звичайно, системи охорони здоров'я цих країн відрізняються одна від одної через наявні історичні, соціальні, економічні, організаційні та ідеологічні відмінності. Європейська система соціального страхування переважно ґрунтується на соціальному партнерстві.

Соціально-орієнтована система забезпечує ефективне надання медичних послуг; стабільне фінансування сектора охорони здоров'я; регулювання прав пацієнтів як споживачів послуг; об'єднання ризиків і взаємну підтримку; надання послуг відповідно до потреб населення, а розподіл фінансового тягаря відповідно до можливостей населення; реалізацію цілей державної політики охорони здоров'я, зберігаючи при цьому певний рівень незалежності від уряду.

Недоліками такої системи є проблеми зі стримуванням витрат, можливість зростання вартості медичних послуг, високий рівень адміністративних витрат.

У моделі Беверіджа (державна система охорони здоров'я) фінансування здійснюється переважно за рахунок державного бюджету, тобто внески збираються через загальну податкову систему – на центральному, регіональному чи місцевому рівнях. При цьому застосовуються не лише стандартне адміністрування, але й сучасні методи управління. Рішення щодо загального обсягу фінансування приймається у процесі планування витрат державного бюджету в цілому.

Страхові фонди у рамках системи охорони здоров'я, що функціонує відповідно до цієї моделі, загалом є нецільовими, проте всі громадяни охоплюються страхуванням, яке забезпечує їм отримання уніфікованого обсягу медичних послуг. Відповідальність за справедливий географічний розподіл бюджету між надавачами медичних послуг несуть переважно регіональні органи охорони здоров'я.

У моделі Беверіджа можуть застосовуватися різноманітні підходи до фінансування системи охорони здоров'я, але головна роль у забезпеченні фондами належить державному сектору.

Ця модель характерна для систем охорони здоров'я Скандинавських країн, Ірландії і Великої Британії, країн Південної Європи – Греції, Португалії та Іспанії.

Проте системи охорони здоров'я, що фінансуються із загальних податкових надходжень, у різних країнах мають свої особливості. Скажімо, в Ірландії та Данії лише найменш забезпечені громадяни отримують усю допомогу з медичного страхування без додаткової оплати, у той час як решта населення повинна оплачувати деякі додаткові витрати готівкою. Що ж до таких країн як Фінляндія, Велика Британія, то їхні системи охорони здоров'я мають два джерела фінансування: основна частина фінансових надходжень формується за рахунок податків, а решта надходить від фондів соціального страхування. Крім того, у Фінляндії внески на соціальне страхування використовуються головним чином для оплати приватного медичного обслуговування, медико-санітарного обслуговування на підприємстві, ліків та допоміжних послуг. У Великій Британії зберігся розподіл внесків на соціальне страхування між роботодавцями і працівниками, а в деяких скандинавських країнах (Фінляндія, Норвегія і Швеція) від внесків працівників відмовились.

Існує думка, що найсуттєвішим недоліком державної системи охорони здоров'я є бюрократичність адміністрування. Іншим її недоліком є значна залежність від структури та обсягу коштів державного бюджету, що виділяється на охорону здоров'я. Така система характеризується відсутністю зацікавленості в економії всіх видів ресурсів та стимулів до підвищення якості медичної допомоги і задоволення потреб споживачів. З іншого боку, система загальних податків може бути дуже ефективною в обмеженні загальних витрат і, у разі належного управління нею, мати менші адміністративні витрати ніж страхова система.

Система охорони здоров'я, побудована за моделлю Семашка, фінансується виключно з державного бюджету, базується на загальних податках, контролюється державою через систему централізованого планування та характеризується відсутністю приватного сектору. Недоліками цієї моделі є бюрократичні та адміністративно-командні методи управління охороною здоров'я та відсутність економічних важелів управління.

Модель Семашка була прийнята в країнах Центральної та Східної Європи, зокрема і в Україні. На сьогодні системи охорони здоров'я більшості цих країн перебувають на різних етапах переходу до системи соціального страхування чи до комбінованої системи.

У період переходу України до ринкової економіки вітчизняна галузь охорони здоров'я зазнала певних змін і відчутно занепала. Реформа охорони здоров'я вимагає детального аналізу існуючої системи та чіткого бачення нової концепції, виходячи з реальних економічних, культурних та політичних особливостей України. Потрібно також врахувати світовий досвід і позитивні сторони існуючої

системи.

Як показує міжнародний досвід, реформа системи охорони здоров'я є непростим процесом, оскільки стосується всіх громадян, до її реалізації причетні багато інституцій, що часто мають суперечливі інтереси. Світовий досвід є прийнятним джерелом ідей, але потрібно пам'ятати, що стратегія, яка впроваджується в інших країнах, завжди потребує оцінки у відповідному контексті.

На часі науково й економічно обґрунтовані, зважені, законодавчо закріплені зміни в структурі охорони здоров'я, принципах взаємодії різних ланок надання медичної допомоги, засадах фінансування, удосконаленні підготовки кадрів тощо. Галузі потрібне не «латання дірок», а реальні зміни, і не лише такі, що позбавлять населення окремих незручностей чи труднощів у отриманні медичної допомоги, а й ті, що зроблять медичну допомогу в цілому ефективнішою і доступнішою – з використанням усіх світових здобутків.

Урядом України чітко визначена стратегічна мета – зробити українську охорону здоров'я якісною і доступною для усіх пацієнтів, а український ринок ліків, медичних виробів та медтехніки – максимально прозорим і конкурентним, привабливим для міжнародних компаній. «Для нас буде дуже корисною консультативна, технологічна, експертна допомога наших міжнародних партнерів у реформуванні охорони здоров'я. Ми розуміємо, що взамін міжнародний бізнес чекає від України сприятливого інвестиційного клімату, прозорого бізнес-середовища. Уряд України докладає всіх зусиль для створення таких умов для плідної співпраці», – зазначив віце-прем'єр-міністр України О. Сич під час зустрічі з керівниками компаній – членів Американської торгової палати 5 травня 2014 р. *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел:*  
*[http://asconf.com/rus/archive\\_view/448](http://asconf.com/rus/archive_view/448); <http://www.apteka.ua/article/293687>;*  
*[http://www.meduniv.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2299:n070414&catid=1:latest-news&Itemid=50&lang=en](http://www.meduniv.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2299:n070414&catid=1:latest-news&Itemid=50&lang=en); <http://www.lmt.kiev.ua/oleg-musiy-zustrivsyaz-generalnim-direktorom-vooz-margaret-chen>;*  
*<http://www.wz.lviv.ua/news/65033>;*  
*<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=658>;*  
*[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247342105&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247342105&cat_id=244277212);*  
*[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20140527\\_0.html#3](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140527_0.html#3);*  
*[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20140331\\_c.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140331_c.html);*  
*[http://www.meduniv.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2373:n220514&catid=1:latest-news&Itemid=50&lang=en](http://www.meduniv.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2373:n220514&catid=1:latest-news&Itemid=50&lang=en);*  
*<http://guoz.lviv.ua/ukr/news/moznews/3525.html>;*  
*<http://ua.112.ua/politika/musiy-nova-medichna-reforma-dozvolit-decentralizuvati-ohoronu-zdorov-ya-ta-socialno-zahistiti-likariv-68477.html>;*  
*<http://guoz.lviv.ua/ukr/news/lvivnews/3532.html>;*  
*<http://www.medlawcenter.com.ua/ua/news/819.html>;*



[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20140507\\_0.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140507_0.html);  
<http://www.guoz.te.ua/XML/290520141.htm>;  
[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20140505\\_0.html#3](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140505_0.html#3);  
<http://www.legalalliance.com.ua/ukr/news/1733/>; <http://www.vz.kiev.ua/elektronna-medicina-nadmirnij-tyagar-chi-ryativnij-krug/>;  
[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20140331\\_c.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140331_c.html);  
<http://irtafax.com.ua/news/2014/05/2014-05-30-43.html>;  
[http://newsradio.com.ua/2014\\_05\\_29/Ekspert-Medichne-strahuvannja-ce-mantra-jaka-n-chogo-ne-vir-shu-9498/](http://newsradio.com.ua/2014_05_29/Ekspert-Medichne-strahuvannja-ce-mantra-jaka-n-chogo-ne-vir-shu-9498/); <http://112.ua/obshchestvo/minzdrav-sozdaet-otdel-hospisnoy-pomoschi-musiy-68136.html>; <http://www.vz.kiev.ua/majbutnye-ukraïnskoï-medicini-modernizaciya-chi-krax-sistemi-cemashka/>;  
<http://1tv.com.ua/uk/specialnews/2014/05/06/34381>;  
[http://medsprava.com.ua/korisna\\_informatsija/porivnjalnijj\\_analiz\\_sistem\\_okhoroni\\_zdorovja\\_mekhanizmi\\_vprovadzhennja/](http://medsprava.com.ua/korisna_informatsija/porivnjalnijj_analiz_sistem_okhoroni_zdorovja_mekhanizmi_vprovadzhennja/);  
<http://protectedmedicine.org.ua/news/news796/>; <http://sfult.org/smovryduvanay>).

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

### **Забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні**

20 травня 2014 р. народні депутати України від ВО «Свобода» І. Мірошніченко та О. Мирний зареєстрували законопроект «Про забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні». У документі зазначено, що метою цього проекту закону є надання реальних гарантій відновлення прав, свобод та інтересів осіб, щодо яких було застосовано заходи забезпечення кримінального провадження, а в подальшому ухвалено рішення про закриття кримінального провадження або ухвалено виправдувальний вирок у частині повернення застави та скасування арешту майна. «Дана ініціатива з'явилася через те, що після відомих подій під час революції на Майдані особи, щодо яких масово відкривали кримінальні справи, тепер опинились у патовій ситуації: кримінальні провадження було закрито, але заставу повернути немає можливості, так само як і зняти арешт з рахунків та майна», – зазначив І. Мірошніченко.

Автори законопроекту наголошують: у ході правозастосування у Кримінальному процесуальному кодексі України було виявлено суттєві недоліки, що обмежують права, свободи та інтереси осіб, відносно яких внесли дані про кримінальні провадження до Єдиного реєстру досудових розслідувань, але в подальшому ці кримінальні справи було закрито. Зокрема, відповідно до ст. 174 КПК України прокурор одночасно з ухваленням постанови про закриття

кримінального провадження скасовує арешт майна, якщо воно не підлягає спеціальній конфіскації. Але на практиці в постановках про закриття кримінального провадження прокурори не вказують положення про скасування арешту з огляду на відсутність у них відповідальності за такі дії. У зв'язку з цим особа, на майно якої було накладено арешт у рамках кримінального провадження, змушена додатково звертатися до слідчого судді з оскарженням дій прокурора, що спричиняє додаткові втрати коштів та часу особи, відносно якої кримінальне провадження вже закрито. Однак навіть звернення до слідчого судді не може гарантувати відновлення порушених прав особи, оскільки стадія досудового розслідування закінчується з ухваленням постанови про закриття кримінального провадження.

«У разі виникнення даної ситуації особа залишається позбавленою будь-яких законних можливостей зняти арешт з майна, який було накладено у рамках кримінального провадження, що є закритим згідно з постановою прокурора або слідчого, – зазначив О. Мирний. – Аналогічною є ситуація із поверненням застави підозрюваному, обвинуваченому або заставодавцю у кримінальних провадженнях, які були закриті постановою прокурора, або після закінчення строку дії ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді застави». Автори законопроекту також пропонують доповнити ст. 182 КПК, встановивши, що, після закінчення строку дії ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді застави, підозрюваному, обвинуваченому або заставодавцю повертається застава органом Казначейства, де було відкрито депозитний рахунок суду, на який внесено заставу, протягом п'яти робочих днів з дня надходження заяви про повернення застави.

До заяви про повернення застави обов'язково додається копія ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді застави, строк дії якої закінчився, та копія документа, що підтверджує факт внесення коштів як застави. Той самий механізм повернення застави проектом передбачено у випадках закриття кримінального провадження слідчим, прокурором, судом, ухвалення виправдувального вироку. Але в кожному окремому випадку встановлено відповідний перелік документів. Також зазначається, що встановлення будь-яких додаткових вимог, крім визначених вище, для повернення застави не допускається.

Крім того, законопроект пропонує внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, законів «Про банки і банківську діяльність», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», що передбачають: скасування арешту майна автоматично без ухвалення відповідного рішення слідчого, прокурора або слідчого судді у разі закриття кримінального провадження слідчим або прокурором; повернення застави на підставі виключного переліку документів без необхідності отримувати рішення суду про повернення застави у разі ухвалення рішення про закриття кримінального провадження прокурором, ухвалення виправдувального вироку або закінчення строку дії ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді застави; надання банкам та державним реєстраторам можливості знімати арешт на майно на підставі постанови слідчого

або прокурора про закриття кримінального провадження.

Посилення правового захисту особи, розширення і зміцнення правових гарантій її прав і свобод за умов розвитку демократії, а також утвердження незалежної судової влади, як визначального гаранту цих прав і свобод, справедливості і законності – необхідна умова функціонування демократичної правової держави. Основне місце в системі таких гарантій повинно належати процесуальним гарантіям, які визначатимуть напрям держави на демократизацію і гуманізацію кримінально-процесуального законодавства України. І це не випадково. Адже порушення цих гарантій найбільш істотно впливає на права осіб та їхні інтереси, що охороняються законом, які потрапляють до сфери кримінально-процесуальної діяльності і, насамперед підозрюваного, обвинуваченого і підсудного. Процедура кримінального провадження, яку запропоновано в новому КПК України, підвищує рівень захисту прав особи у кримінальному процесі, створює гарантії з боку державних органів щодо неухильного дотримання законності у разі здійснення процесуальної процедури. Будемо сподіватися, що прийняття даного законопроекту створить належні гарантії охорони прав і свобод особи в кримінальному процесі.

## **ПРАВО: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

*О. Єфімов, адвокат*

### ***Пред'явлення позову. Відкриття провадження у справі***

Право на позов: що це таке і як його реалізувати?

Коли між людьми виникає спір і вони не можуть вирішити його самі, то можуть звернутися до інших осіб з проханням про допомогу у його вирішенні. Та якщо спір вже виник і існує, ймовірність, що сторони домовляться самі про те, кому вони передадуть його вирішувати, також невисока. Саме тому, що сторони спору навряд чи домовляться про те, що треба звернутися до суду, закон надає право одній з них, а саме тій особі, яка вважає, що її суб'єктивне право порушено діями чи бездіяльністю іншої особи, пред'явити цій іншій особі відповідну вимогу. Той, хто вважає, що його скривдили неправомірно, має право вимагати усунення порушення його прав.

Коли ж вимагати безпосередньо у кривдника сенсу вже немає, оскільки той вже скривдив і вибачатися не бажає, то з'являється сенс звернутися до кривдника не прямо, а опосередковано через того, чию вимогу такий кривдник вже не зможе ігнорувати.

Тобто, якщо уявити, що вимога скривдженої особи має певну силу, а суддею уявити, наприклад, Віталія Кличка, то вимога скривдженої особи до кривдника

через такого «суддю» є проханням скривдженої особи до Віталія Кличка застосувати до кривдника силу вже не самої скривдженої особи, а силу Віталія Кличка. Ймовірність того, що таку силу чи навіть можливість її застосування кривдник також знехтує, значно знижується. Такий кривдник, скоріше за все, почне прислуховуватися до вимоги скривдженої ним особи, «підсиленої» «суддею». Адже відчути на собі силу механізму примусу, тобто відчути, як та сила «працює» навряд чи кривдник захоче.

Тож особа, яка вважає своє суб'єктивне право порушеним і це порушення не усунути у результаті безпосереднього спілкування з кривдником, може «підсилити» таку свою вимогу силою державного примусу. Саме для цього й існують такі органи державної влади, як суди. Саме їх держава наділила правом надавати «державної ваги» вимогам особи, яка вважає своє суб'єктивне право порушеним, тобто значно посилювати їх вагомість. І якщо суд переконується у тому, що така вимога є обґрунтованою, то він застосує ті можливості, які йому надані державним механізмом примусу.

Будь-яке право можна назвати правом, якщо особа, якій воно належить, матиме відповідні можливості його реалізувати. За відсутності таких можливостей право втрачає свій сенс і його вважають декларативним, тобто таким, яке проголошено, але не існує.

Право звернутися до суду за допомогою у наданні відповідної державної ваги вимогам скривдженої особи, тобто право на позов, має бути таким, яке можна реалізувати. І реалізація такого права відбувається у певній процесуальній формі: для звернення до суду треба скласти позовну заяву і подати її до суду. Тобто право на позов за своєю суттю, має процесуальну форму його реалізації, якою є подання позовної заяви.

Законодавець закріплює саме цю форму, по-перше, для того, щоб, отримавши якомога повнішу картину спору між сторонами, суд міг найефективнішим шляхом вчинити правосуддя, оскільки, склавши позовну заяву із усіма обов'язковими реквізитами, позивач фактично відповідає на ті запитання, які йому мав би поставити суд, якби звернення було усним. Так, якщо уявити, що позивач звертається до суду із усною заявою, то суд має два варіанти поведінки: або вислуховувати довго і нудно такого позивача, особливо якщо той не є фахівцем у галузі права, або ж ставити конкретні запитання такому позивачеві, щоб якомога швидше зорієнтуватися у тих вимогах та їх підставах, які заявляє позивач. У другому випадку суддя зможе відсікти непотрібну інформацію. Тож кожен реквізит позовної заяви – це фактично відповідь на запитання суду, яку суд має почути, аби зрозуміти, який саме спір, між ким та стосовно чого має бути вирішений у суді і чого саме хоче позивач від відповідача.

По-друге, уніфікація форми звернення до суду є необхідною для прискорення самого судового провадження. Адже отримуючи позовні вимоги від різних осіб в уніфікованій формі, суд легше та швидше може зорієнтуватися у тому, за чим саме до нього звернувся позивач, бо знатиме, у якій частині позовної заяви треба

шукати позовні вимоги, в якій їх обґрунтування, а в якій знаходиться описана ситуація, що привела до спору.

Форма реалізації права на позов встановлена не лише щодо форми подання позовної заяви, а й щодо самого порядку пред'явлення позову. Цей порядок полягає у тому, що позовна заява має бути оформлена відповідно до вимог процесуального законодавства, тобто містити усі реквізити, вказані у Цивільному процесуальному кодексі; вона має бути подана у той суд, який має право розглянути такий позов, тобто з дотриманням правил про підвідомчість та про підсудність; за подання позовної заяви має бути сплачений судовий збір; особа, яка подає позов, має бути процесуально дієздатною, тобто це може бути або сам позивач, або його законний чи договірний представник; і якщо позовну заяву подає представник, то його повноваження мають передбачати можливість вчинення цієї процесуальної дії.

Позов, як вимога позивача до відповідача, має свої складові частини, свої елементи. Не варто їх плутати з реквізитами позовної заяви, але слід мати на увазі, що елементи позову відображаються в тих чи інших реквізитах чи групі реквізитів.

До елементів позову відносяться предмет, підстави та зміст.

Предмет позову – це той елемент позову, який вказує на ту вимогу, яку позивач має право заявити відповідачеві через суд. Наприклад, вимогу щодо оплати переданої відповідачеві за договором купівлі-продажу речі, або про право власності позивача на якусь річ. Так, у позові про визнання права власності позивача на будинок предметом є саме це право власності, яке оспорується відповідачем.

Підстави позову – це той елемент позову, який обґрунтовує зазначений предмет позову. Це можуть бути як самі по собі обставини, які підтверджують певну вимогу позивача до відповідача, так і норми законодавства, якими така вимога обґрунтовується. У наведеному щодо предмету позову прикладі про визнання права власності на будинок, саме це право є предметом, а володіння будинком, певними документами, у яких це право закріплено, а також норми законодавства про власність є підставою такого позову.

Зміст позову – це та його частина, у якій позивач вказує, яким чином має бути виконана вимога, що є предметом позову. Наприклад, заборгованість за договором купівлі-продажу речі має бути стягнута судом з відповідача примусово. Що ж до прикладу з будинком, то змістом позову у цьому разі є прохання до суду визнати позивача власником будинку, незважаючи на те, визнає це його право відповідач чи не визнає. Визнання судом є більш вагомим.

Зміни в позовному спорі: що це таке і які вони бувають?

Зміни у позовному спорі пов'язані із змінами у самому позові. Оскільки позов, який сам по собі і є вимогою до відповідача, зверненою через суд, має три елементи, то й зміни позову стосуються зміни якогось із цих елементів позову.

Так позивач має право змінити предмет позову. Наприклад, заявивши

спочатку позов про визнання права власності на будинок, позивач зрозумів, що відповідач заперечує його право власності лише на гараж, збудований біля цього будинку, але його частиною не є. У цьому разі позивач може змінити предмет позову – право власності на будинок – на предмет позову – право власності на гараж. Позивач може змінити і підстави позову. Так, наприклад, стверджуючи, що він є власником будинку на підставі свідоцтва про право власності, позивач зрозуміє, що помилився та надати суду замість того свідоцтва договір купівлі-продажу цього будинку.

Якщо ж у ході розгляду справи виявиться що розмір заборгованості, яку позивач просить стягнути з відповідача, зріс завдяки нарахуванню пені за час розгляду, то позивач може збільшити розмір вимоги про стягнення на розмір такої пені. Або ж виявиться, що відповідач під час розгляду справи частину боргу сплатив, то позивач, у цьому разі, може зменшити розмір своїх позовних вимог. У таких випадках позивач не змінює ані предмет, ані підстави позову. Він змінює зміст позову.

Окрім змін позову, до змін у позовному спорі призводить і повна відмова від позову. Наприклад, позивач з якихось причин, зваживши на матеріальний стан відповідача, чи на якісь його сімейні обставини, пожаліє такого відповідача та відмовиться від позову. Або ж, наприклад, чоловік, який подав позов про розірвання шлюбу, передумає розлучатися з дружиною, він також може відмовитися від позову.

До змін у позовному спорі призводить і визнання позову відповідачем. У цьому разі спір закінчується. Суду залишається лише ухвалити рішення, задовольнивши позов. Вирішувати ж спір вже потреби не буде.

Сторони спору можуть домовитися між собою про те, що вони йдуть на поступки одна одній та досягти певного компромісу. Наприклад, позивач просить стягнути 100 грн. боргу та 50 грн. штрафу, а відповідач заперечує такий позов. Проте з метою економії часу, сил, нервів чи з будь-якою іншою метою, сторони погоджуються на те, що відповідач сплачує 100 грн. боргу, а позивач відмовляється вимагати сплати штрафу у розмірі 50 грн. Сторони укладають між собою мирову угоду. У такому разі спір також зникає, перестає існувати. Таку мирову угоду суд перевіряє на предмет її відповідності закону, переконується у тому, чи дійсно сторони добровільно її уклали, чи не здурили одна одну, та затверджує таку мирову угоду. За таких обставин спір перестає існувати без вирішення його судом. Тож і в цьому разі варто говорити про зміни у позовному спорі.

Процесуальні засоби захисту інтересів відповідача в суді.

Позивач, якому пред'явлено позов – вимогу матеріально-правового характеру, – не залишається бездіяльним спостерігачем. Він має право таку вимогу спростовувати, захищатися від неї. Для цього закон надає йому два спеціальних засоби захисту. Їх використання залежить від того, наскільки агресивним є бажання відповідача захищатися, та які він має для можливості. Так, якщо

відповідач не дуже переймається тим, що від нього хоче і вимагає позивач, то він може просто заперечувати проти позовних вимог. Так, якщо позивач вимагає сплати відповідачем 100 грн. боргу за певну річ, відповідача може заперечувати проти вимоги позивача тим, що річ йому продана з оплатою з відстрочкою, а термін платежу ще не настав.

Але ж якщо позивач продав відповідачеві річ неналежної якості, то відповідач може зайняти більш агресивну позицію і пред'явити зустрічний позов: він може сам вимагати від позивача розірвання договору купівлі-продажу та повернення йому авансу, частково сплаченого за таку неякісну річ.

Отже, законодавець надає відповідачеві два спеціальні засоби захисту: право заперечувати та право подавати зустрічний позов.

Забезпечення позову: що це таке?

Часто буває так, що, дізнавшись, що йому пред'явлено позов та не маючи бажання втратити те, чим він володіє свідомо неправомірно, відповідач вчиняє дії для того, щоб рішення суду, ухвалене не на його користь, не призвело до втрати ним того, чим він володіє. Наприклад, якщо позивач пред'явив позов про стягнення з відповідача кілограму сиру, який належить позивачеві, а відповідач, знаючи заздалегідь про правомірність вимог позивача, про те, що то сир позивача, може цей сир швиденько з'їсти. Тож, отримавши рішення про задоволення його позову та стягнення з відповідача кілограму сиру, позивач, отримає лише рішення, яке виконати вже буде неможливо, тому що воно навіть пахнути сиром не буде.

У цьому разі закон надає позивачеві право просити суд про забезпечення позову, тобто просити суд вчинити такі процесуальні дії, які усунуть неможливість виконання майбутнього судового рішення. Повертаючись до прикладу із сиром, слід пояснити, що позивач може просити суд забрати сир у відповідача і покласти його у холодильник, що знаходиться у суді під замком. Якщо ж суд вирішить спір на користь позивача, то сир віддадуть йому. Якщо ж суд відмовить у задоволенні позову, то сир буде повернуто відповідачеві.

Якщо повернутися від прикладу із сиром у сферу процесуальних термінів та понять, то способами забезпечення позову слід назвати накладення арешту на майно або грошові кошти, що належать відповідачеві і знаходяться у нього або в інших осіб; заборону вчиняти певні дії, наприклад, будувати на земельній ділянці, щодо права власності на яку судом розглядається спір; встановлення обов'язку вчинити певні дії (наприклад, підтримувати спірне майно у стані, що не призводить до втрати ним вартості) та ін. (*Журнал колективу «Єфімов та партнери» «З любов'ю до права». – 2014. – черв. – № 34).*

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА <sup>1\*</sup>

Блог на сайті «Кореспондент.net»

<sup>1</sup> \* Збережено стиль і граматику оригіналу

**Про автора:** Д. Набугорнов, юрист международной юридической фирмы Goldblum and Partners

### ***Взыскание на предметы обеспечения по валютному кредиту под мораторием***

К чему приведет Закон Украины «О моратории взыскания на имущество граждан Украины, предоставленного в качестве обеспечения кредитов в иностранной валюте»?

03.06.2014 принят Закон Украины, который готовится на подпись, «О моратории взыскания на имущество граждан Украины, предоставленного в качестве обеспечения кредитов в иностранной валюте» (номер законопроекта 4953 от 29.05.2014). Законопроект был внесен на рассмотрение народными депутатами Украины Терехиным С.А. и Рудьковским Н.Н.

Основной целью законопроекта служит поддержка граждан Украины, повышение уровня доверия к банковским учреждениям со стороны потребителей/клиентов, снижение влияния коллекторских компаний, а также, может и не служило изначально целью, но однозначно приведет к значительному ухудшению финансового положения банков.

Ст. 1 указанного Закона предусматривает, что на протяжении действия Закона не может быть принудительно взыскано (отчуждено без согласия владельца) имущество, считающееся предметом залога в соответствии со статьей 4 закона Украины «О залоге» и/или является предметом ипотеки, если такое имущество выступает в качестве обеспечения обязательств гражданина Украины (заемщика) по потребительским кредитам, предоставленных ему кредитными организациями – резидентами Украины в иностранной валюте.

Соответственно, на протяжении действия указанной нормы возможно снижение количества выдаваемых кредитов со стороны банков. Банки будут ориентированы на узкий круг клиентов, которые входят в так называемый «белый список». Данное будет относиться как к залоговым/ипотечным кредитам, так и к потребительским, в связи с тем, что у банков уменьшились методы воздействия на клиентов с просроченными кредитами, тем самым снизился процент возвращения денежных средств. Должники будут понимать, что могут не платить по банковским кредитам так как банк не может выселить их с ипотечных квартир и не может забрать имущество за долги.

Согласно ст. 4, срок действия Закона устанавливается до момента вступления в силу закона, который регулирует вопрос перевода в гривну непогашенной основной суммы задолженности, выраженной в иностранной валюте, порядок погашения (учета) курсовой разницы, возникающей в бухгалтерском и / или налоговом учете кредиторов и заемщиков, а также порядок списания пени и штрафов, которые начисляются (начисленных) на такую основную сумму задолженности.

Конечно, остается вопрос разработан ли уже законопроект и какие нормы



будет он содержать, чтобы стабилизировать ситуацию, которая сложится. Такие нормы необходимо разрабатывать с учетом оценки ситуации на рынке кредитования, обеспечения, с учетом мнения представителей финансовых учреждений, которые являются непосредственными участниками и заинтересованными лицами в процессе взыскания просроченной задолженности.

Законом предусмотрено, что кредитное учреждение не может уступить (продать, передать) задолженность или долг в пользу (в собственность) другого лица. Только Закон не говорит о том, что делать с теми портфелями кредитных задолженностей, которые уже были переуступлены финансовым компаниям по взысканию просроченной задолженности – коллекторским компаниям. С одной стороны, согласно Конституции, законы и другие нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица, но с другой стороны, учитывая практику применения судами норм законодательства, не исключены случаи непризнания факторинговых сделок либо договоров купли-продажи прав требований. На сегодняшний день, на рынке Украины функционирует достаточное число финансовых компаний, которым были переуступлены права требования, как по сумме долга, так и по договорам залога и ипотечным договорам.

Законодательством Украины, а также большинством ипотечных договоров и договоров залога, установлены способы и методы обращения взыскания на предметы обеспечений. У банковских и коллекторских компаниях, одним из основных методов влияния на должников выступает обращение взыскания на предметы обеспечения кредитных сделок. Оно осуществляется либо путем перехода в собственность либо через право продажи. В результате только такой метод мог привести к положительным результатам по взысканию задолженности с недобросовестных банковских клиентов.

С момента вступления в силу Закона, большинство активных судебных процессов или исполнительных производств будут либо приостановлены, либо закрыты, либо оставлены без рассмотрения. Несомненно, каждый из клиентов, который имеет просроченную задолженность и активный судебный процесс или исполнительное производство, уделит внимание обращению в исполнительную службу с целью закрытия производства либо затягиванию срока рассмотрения судебного дела до вступления в силу Закона. При этом каждый должник должен понимать, что финансовые учреждения не освобождены от начисления штрафных санкций за весь период действия Закона, хотя и лишены права удовлетворить свои требования путем обращения взыскания на предметы обеспечения. Таким образом, банки и коллекторские компании рассчитывают, что рано или поздно действие Закона потеряет свою силу и в случае нерезультативного склонения должников к погашению задолженности, путем переговоров и возможными решениями об уменьшении задолженности, в случае полного погашения, то в будущем сумма общего долга с учетом всех штрафных санкций будет гораздо больше, что позволит компаниям удовлетворять свои требования за счет другого

имущества должников, помимо основного-обеспечительного.

С вступлением в силу Закона Украины «О моратории взыскания на имущество граждан Украины, предоставленного в качестве обеспечения кредитов в иностранной валюте», одними из основных шагов для удовлетворения своих интересов со стороны банков и коллекторских компаний будут:

1. подача исков об обращении взыскания и доказывания в суде точки зрения, что судебное решение по таким искам – это еще не переход права собственности на предмет обеспечения и далеко не удовлетворении интересов взыскателя. Так как, согласно Закону Украины «Об исполнительном производстве», именно исполнительно производство является завершающей стадией судебного производства, поэтому вынесения судами решений в пользу взыскателей возможно, в связи с тем, что оно фактически может быть и не передано на принудительное исполнение.

2. подача исков о взыскании задолженности и параллельно заявлений об обеспечении исковых требований путем передачи имущества на хранение.

3. внесение информации в базы данных кредитных бюро, тем самым заемщики попадают в «черные списки» и якобы никогда не смогут оформить даже самый незначительный кредит.

4. возможное склонение должников к полному погашению задолженности за счет компромиссного уменьшения общего долга.

5. начисление штрафных санкций, рассчитывая на то, что в будущем будет возможность удовлетворить свои требования в большем объеме. Тем более, информация о залоговом имуществе и предметах ипотеки хранится в Государственных реестрах обременений, и в них четко указано, что имущество находится в отягощении у кредитора и должники, например, смогут проживать в квартире, но никаких нотариальных действий осуществить с ней не смогу (<http://blogs.korrespondent.net/blog/business/3374057>). – 2014. – 5.06).

\*\*\*

**Блог на сайті «[mvasin.org.ua](http://mvasin.org.ua)»**

**Про автора:** М. Васін, юрист

### ***Кого і як закон врятує від валютних кредитів?***

Верховна Рада стала на захист позичальників, які постраждали від валютних кредитів у наслідок суттєвого зростання курсу долару США. Закон, ухвалений 3 червня 2014 року, найближчим часом запровадить мораторій на стягнення майна, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті.

Проте слід детальніше подивитися, хто саме і як зможе захистити свою нерухомість та інше майно від посягань ласих до надприбутків банків.

1. На майно яких осіб поширюється дія мораторію?

Заборона на продаж майна запроваджується виключно стосовно фізичних осіб – позичальників або майнових поручителів, які є громадянами України.

При цьому дія цього законопроекту не поширюється на нерухомість народних депутатів, суддів та чиновників 1, 2 і 3 категорії.

2. Які види кредитних договорів підпадають під дію закону?

У законі йдеться лише про споживчі кредити в іноземній валюті, які були надані громадянам для придбання для особистих непідприємницьких потреб певної продукції, в тому числі нерухомого майна. Відтак, угоди з підприємствами та іншими юридичними особами не підпадають під дію мораторію.

3. Якого саме майна стосується мораторій?

Мораторій стосується лише нерухомого майна, яке є предметом застави (іпотеки) по споживчому кредиту.

Водночас закон містить обмеження, що таке житлове майно має бути основним місцем проживання позичальника або майнового поручителя або у випадку, якщо таке майно є об'єктом незавершеного будівництва, у власності особи не має знаходитися іншого житла.

Нерухоме житлове майно має також відповідати таким критеріям: для квартири – не більше 140 кв. метрів, для житлового будинку – не більше 250 кв. м.

Більш того, парламент заборонив стягувати також будь-яке інше майно боржника або поручителя, якщо реалізація чи оцінка предмету застави (іпотеки) свідчить про недостатність цих коштів для погашення кредиту.

4. На які банки поширюється цей закон і в який спосіб?

Новації забороняють примусове стягнення заставного чи іпотечного майна по договорам, укладеним з кредитними установами – резидентами, тобто зареєстрованими в Україні.

Окрім цього, автори законопроекту передбачили ще одну заборону для банків та інших кредитних установ. Вони не можуть свої майнові претензії по такого роду споживчим кредитам передавати іншим особам (так званим “колекторам”). Бо ж останнім часом банки дуже часто хочуть закріпити за собою таке право в додаткових угодах, особливо на етапі реструктуризації заборгованості по кредиту.

5. Як довго буде діяти мораторій?

Обнадійливим є те, що за задумом авторів законопроекту запровадження даного мораторію – це перший крок на захист інтересів позичальників. Наступним кроком передбачено встановлення порядку переведення в гривню непогашеної основної суми заборгованості в іноземній валюті, порядку врахування курсової різниці, а також порядок списання пені та штрафів, які були нараховані на основну суму заборгованості.

Після набрання чинності таким законом запроваджений мораторій автоматично буде скасований. Тобто у такий спосіб пропонується мінімізувати негативні наслідки інфляції національної валюти для громадян України та забезпечити їх від виникнення скрутної фінансової ситуації.

На останок варто нагадати, що надання (отримання) споживчих кредитів в іноземній валюті на території України забороняється, що закріплено у статті 11 Закону України «Про захист прав споживачів». Проте ця норма була запроваджена

лише у вересні 2011 року. Тому на сьогодні залишаються чинними чимало кредитних договорів у валюті стосовно придбання нерухомості, укладених на десятки років.

Тож для багатьох громадян ці зміни довгоочікувані та життєво необхідні (<http://mvasin.org.ua/2014/06/767>). – 2014. – 4.06).

\*\*\*

**Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** М. Заблоцький, фінансовий аналітик

### ***Міністерство аграрного віджиму***

Даний допис є результатом розмов з багатьма представниками аграрного бізнесу та різноманітних ділових асоціацій. Багато відверто корупційних ініціатив в сфері АПК попереднього уряду все ще не тільки живі, але й доводяться до нового абсурду. Окрім цього, як і раніше, аграрії скаржаться на практичну бездіяльність того, хто повинен був бути їх основним лобістом.

Спитайте в будь-якого аграрія, чи відчув він за останні п'ять років на собі хоч якусь допомогу від Міністерства аграрної політики? Мабуть, 99% відсотків відповідь: «ні, лише проблеми та пряму шкоду». Із зміною міністра, схоже, мало що змінилося (нагадаю, у кінці лютого 2014 року Миколу Присяжнюка, що наразі перебуває у розшуку за розтрату майна в особливо великих розмірах, змінив Ігор Швайка).

### **Непопулярні та потенційно корупційні ініціативи**

Нещодавно уряд підняв фіксований сільськогосподарський податок в 5,7 разів. Також уряд запровадив неповернення ПДВ при експорті зерна та насіння соняшнику, що, з економічної точки зору, означає запровадження експортного мита в 16%. Відстояти інтереси аграріїв міністерство не спромоглося.

Мало того, новий законопроект № 4858, зареєстрований радником міністра аграрної політики депутатом Олександром Мирним та його колегою Ігорем Мирошніченком, яким пропонується введення 3% експортного мита на соняшникову олію, неприємно вражає. Автори мотивують цей законопроект намаганням захистити виробників насіння соняшнику.

Проте, рентабельність виробництва соняшnikової олії не є високою – біля 8%. Тому, при введенні експортного мита на олію закупівельні ціни на соняшник впадуть, адже переробники будуть змушені перенести затрати на сільгоспвиробників.

Таким чином, замість підтримки сільгоспвиробників законопроект, у разі прийняття, матиме зворотний ефект: він ще більше вдарить по аграріях, які й так постраждали від вкрай низьких цін на зерно сезону, що минає. Законопроект сміливо можна було б назвати «щодо віджимання в аграріїв мільярду гривень».

Окрім запровадження нових мит, є й інші яскраві ініціативи радника міністра: наприклад, «блисуча» ідея через законопроект № 4779 вивести

сільськогосподарську продукцію з-під дії закону про державні закупівлі. Йдеться про ласий шматок: за даними <http://z.texty.org.ua>, з 2008 по 2014 рік держава витратила біля тридцяти мільярдів гривень.

До цього долучилась реанімація ідеї корпоратизації Аграрного фонду та надання йому свіжого вливання – 5 млрд. грн. Так, 18 квітня МінАПК прийняло рішення про випуск облігацій на відповідну суму.

Навряд чи збігом є також поява 28 квітня у Верховній Раді законопроекту № 4787, яким пропонується повернутись до ідеї попереднього уряду про перетворення Аграрного фонду із державної установи у публічне акціонерне товариство.

Перетворення в ПАТ дозволяє Аграрному фонду відмовитись від обов'язкового обслуговування в Державній казначейській службі, натомість відкрити рахунок в комерційному банку та вільніше розпоряджатись власними коштами. Додаткові 5 млрд. грн. відкривають перед фондом нові фінансові можливості, а запропоноване радником міністра виведення операцій Аграрного фонду з-під дії Закону «Про державні закупівлі» надає безпрецедентну свободу у встановленні ціни операцій.

Мені важко уявити, що чинний міністр є не в курсі даних ініціатив, особливо коли йде мова про його наближеного радника та про специфічні реформи підпорядкованих його міністерству структур.

Ігор Швайка наразі намагається активно знайти застосування вже непотрібним державним органам. Так, 12 травня міністр заявив, що «Держсільгоспінспекція може бути своєрідним «аграрним ФБР» у системі Мінагрополітики».

Однак потреба у ліквідації Держсільгоспінспекції стала ще більш актуальною після нещодавнього скасування сертифікатів якості зерна, видача яких складала основну діяльність цього органу. Швайка, до-речі, зі скасуванням сертифікатів, що відстоювали усі без винятку аграрні асоціації, не погодився, сказавши, що: «сертифікація повинна бути».

Міністр публічно доручив Держсільгоспінспекції здійснити проведення «аудиту земель... з метою виявлення використання об'єктів за нецільовим призначенням». Останній раз, як Держсільгоспінспекція «бавилась в ФБР» та перевіряла законність використання земель, то дуже роздратовала працівників київських кіосків. Працівники МАФів були надзвичайно здивовані, що державний орган у сільському господарстві має право перевіряти законність використання земель у столиці.

### **Стара команда**

Усім новим/старим ініціативам навряд чи варто дивуватись. Адже на своїх посадах залишились усі заступники колишнього міністра Миколи Присяжнюка.

Нещодавно звільнили з посади голову Держветфітослужби, залишивши за старшого першого заступника Вадима Симонова, у якого нещодавно при обшуку гучно вилучили 1,7 млн. дол. та 1,2 млн. грн.

До керівництва Держсільгоспінспекції повернули Миколу Поєдинка, який наказом Віктора Януковича в 2010 році уже призначався на цю ж посаду. Заступник його, звичайно, залишився незмінним.

От тільки в керівництва Держземагенства свіже лице – свободівець Сергій Рудик. Перший заступник також наразі незмінний.

Таким чином, старі кадри продовжують стару політику. Міністр АПК, замість діалогу з аграріями та намагання вирішення проблем галузі воліє за краще діяти автономно та доводити до абсурду сумнівні проекти попереднього уряду. То ж, виникає питання: навіщо ми взагалі маємо утримувати таке міністерство?

### **Чого хочуть аграрії**

Аграрії, як і решта країни, хочуть змін. Їм остогидлі величезні розтрата державних коштів на непотрібні проекти та установи. Аграрії хочуть бачити нові обличчя з надією, що чиновники більше не займатимуться корупцією. Аграрії хочуть дерегуляції, оскільки це означає ліквідацію корупційних схем.

Аграріям також набридло дивитись на надмірні витрати на непотрібні державні апарати та розтрата мільярдів доларів китайських кредитів. Аграрні асоціації подали пропозиції щодо зменшення надмірного бюджету МінАПК принаймні на 2,7 млрд. грн., включаючи ліквідацію Держсільгоспінспекції. Продаж активів неефективних державних підприємств, що підпорядковуються міністерству (а таких декілька сотень), зокрема таких установ як ДПЗКУ, «Украгролізинг», «Укрспирт» тощо, може принести державному бюджету біля 10 млрд. грн. Передача земель та приміщень НААН в оренду на ринкових засадах принесе ще близько 1 млрд. грн. (приміром, згідно звіту НААН за 2012 рік приміщення Академії здавалися в оренду за заниженою ціною у 24 грн. за м<sup>2</sup>). Україна може також генерувати щонайменше 2 млрд. грн. додаткових доходів, якщо вона оптимізує процедури оренди сільськогосподарських земель державної власності.

На жаль, замість економії бюджетних коштів, люстрації та подання антикорупційних законів міністр, схоже, зайнятий сумнівними ідеями попереднього уряду та пошуком застосування уже не потрібним органам.

Як і раніше, ми бачимо ті самі обличчя на чолі головних аграрних «кормушок». На жаль, зміни, які зробив в аграрному відомстві пан Швайка за майже 3 місяці свого головування, аграрії називають лише косметичними. При цьому у Верховній Раді продовжують реєструватись законопроекти із відверто корупційними схемами

(<http://blogs.pravda.com.ua/authors/zablodsky/5386f2d8b1c7d>). – 2014. – 29.05).

\*\*\*

**Блог на сайті «pravotoday.in.ua»**

**Про автора:** Юридическая компания «Коларес»

*Изменение в «трудовом статусе» для должностных лиц*

13 мая 2014 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины касательно защиты прав инвесторов» (проект данного закона был внесен Кабинетом Министров Украины). В соответствии с указанным нормативным актом, к перечню дополнительных оснований для расторжения трудового договора по инициативе собственника, предусмотренных ст. 41 Кодекса законов о труде Украины было внесено «прекращение полномочий должностных лиц».

При этом, никакие необходимые условия (причины) для прекращения таких полномочий (как например совершение аморального поступка, одноразовое грубое нарушение, невыплата зарплаты, предусмотренные той же ст. 41 КЗоТ Украины) указанный нормативный акт не предусматривает.

То есть, в соответствии с указанной нормой работник, занимающий должность руководителя (осуществляет организационно-распорядительную или административно-хозяйственную функции) независимо от условий трудового договора (контракта) может быть уволен в любой момент с занимаемой должности, например, потому что у собственника предприятия плохое настроение или ему что-то плохое приснилось и т.д.

Правда, законодатель все же «пожалел» таких сотрудников, предусмотрев в принятом законе обязанность соответствующего предприятия, выплатить уволенному на основании «прекращения полномочий должностных лиц» сотруднику выходное пособие в размере не меньше, чем средняя зарплата за 6 месяцев.

Другим «приятным» сюрпризом для должностных лиц является нововведение в статьях 130 и 132 Кодекса законов Украины и труде, в соответствии с которыми на должностное лицо может быть возложена ответственность за недополученную предприятием (учреждением, организацией) прибыль, в то время, как в соответствии с предыдущей нормой ко всем сотрудникам (в том числе и к руководителям) такая ответственность не могла быть применена.

Вместе с тем, возникает проблема определения размера такой недополученной прибыли. Если учесть нормы гражданского права, в частности ст. 22 ГК Украины, который определяет понятие упущенной выгоды, то такими недополученными доходами предприятия должны считаться доходы, которые предприятие могло бы реально получить.

При предъявлении со стороны предприятия к работнику (должностному лицу) требований о возмещении недополученной прибыли, такое предприятие обязано доказать (в том числе и документально), что эти доходы не являются абстрактными, и что исключительно действия (или бездействие) соответствующего сотрудника стали единственной и достаточной причиной, лишившей предприятие возможности получить прибыль.

Действительно сомнительным является тот факт, что на практике каждому предприятию удастся получить от должностных лиц возмещение убытков, связанных с неполучением прибыли, очень проблематично.

Необходимо также отметить, что в соответствии с указанными нововведениями, уставные документы (устав, договор основания) теряют роль документа, который бы устанавливал границы материальной ответственности должностных лиц предприятия. Теперь такая ответственность должностных лиц будет регулироваться только законом, в том числе и указанными нововведениями.

На первый взгляд, принятие Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты касательно защиты прав инвесторов» призвано защищать права собственника предприятия (инвестора) и тем самым стимулировать открытие бизнеса в Украине.

Однако, на самом деле, более значительными мероприятиями (стимулами) для этого стало бы не значительное сужение трудовых прав должностных лиц, а уменьшение количества проверяющих органов (СЭС, пожарники, экология и т.д.), уменьшение налоговой нагрузки на бизнес, а также минимизация вмешательства государства в предпринимательскую деятельность.

Не стоит также забывать, что указанный Закон еще не подписан Президентом Украины, а потому не исключена вероятность применения к данному Закону права вето.

Исходя из изложенного выше, рассмотренные нововведения значительно ухудшают трудовые права работников и фактически благоприятствуют ограничению их прав со стороны владельца предприятия. В таких условиях защитить права сотрудников могут только высококвалифицированные специалисты в области как трудового, так и гражданского законодательства. Такими специалистами являются сотрудники ЮК «Коларес», которые предоставят вам квалифицированную консультацию касательно любых правовых вопросов, а также всегда помогут возобновить трудовые права и, в случае необходимости, будут представлять ваши интересы в суде (<http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/2874/1045>). – 2014. – 5.06).

\*\*\*

**Блог на сайті «[jurinform.com.ua](http://jurinform.com.ua)»**

**Про автора: dmitriy**

***Установление факта проживания одной семьей: для чего необходимо, нормы закона, с чего начать***

Многие граждане Украины проживают совместно и в большинстве фактов не регистрируют свой брак. По статистике на Украине установлено что более 60% семей проживают без регистрации брака даже при наличии детей. Так очень часто бывают случаи когда прожив совместно более пяти лет и разойтись пары становятся перед фактом того что нужно нажитые имущество попросту «договорившись» не получается, или другая из сторон не хочет делить фактически нажитое имущество.

Для чего нужно устанавливать данный факт проживания одной семьей?



– Вступить в наследство за законом (ст.1264 Гражданского кодекса Украины: в четвертую очередь право на наследование по закону имеют лица, проживавшие с наследодателем одной семьей не менее пяти лет до времени открытия наследства)

– Для раздела имущества (ст.74 Семейного кодекса Украины: если женщина и мужчина проживают одной семьей, но не находятся в браке между собой или в любом другом браке, имущество, приобретенное ими за время совместного проживания, принадлежит им на праве общей совместной собственности, если иное не установлено письменным договором между ними)

– Право на содержание женщины и мужчины, которые не находятся в браке между собой (ст.91 Семейного кодекса Украины: если женщина и мужчина, которые не находятся в браке между собой, длительное время проживали одной семьей, тот из них, кто стал нетрудоспособным во время совместного проживания, имеет право на содержание)

– Признание расторжения брака фиктивным (ст.108 Семейного кодекса Украины: по заявлению заинтересованного лица расторжение брака, может быть признано судом фиктивным, если будет установлено, что женщина и мужчина продолжали проживать одной семьей и не имели намерения прекратить брачные отношения)

– Право мачехи, отчима принимать участие в воспитании пасынка, падчерицы (ст. 260 Семейного кодекса Украины: если мачеха, отчим проживают одной семьей с малолетними, несовершеннолетними пасынком, падчерицей, они имеют право принимать участие в их воспитании)

– Обязанности заботиться о бабе, деде, прабабушке, прадеда, а также о том, с кем она проживала одной семьей (ст.264 Семейного кодекса Украины: внуки, правнуки обязаны заботиться о своих бабу, деда, прабабушку, прадеда. Совершеннолетние братья, сестры, пасынки, падчерицы обязаны заботиться о брате, сестре, отчима, мачеху, которые воспитывали их и оказывали им материальную помощь. Такую обязанность имеют лица и относительно тех, с кем они проживали одной семьей до достижения совершеннолетия)

– Обязанность лица содержать тех, с кем она проживала одной семьей до достижения совершеннолетия (ст. 271 Семейного кодекса Украины: если лицо до достижения совершеннолетия проживало с родственниками или другими лицами одной семьей, оно обязано содержать нетрудоспособных родственников и других лиц, с которыми проживало не менее пяти лет, при условии, что это лицо может оказывать материальную помощь)

Что нужно для установления проживания одной семьей?

Нужно подать заявление в суд, и аргументировать свои требования в судебном порядке для чего нужно устанавливать данный факт. Также следует отметить, что данный факт необходимо подавать в особом производстве.

Согласно ст.234 Гражданско-процессуального кодекса, особое производство – это вид неискового гражданского судопроизводства, в порядке которого рассматриваются гражданские дела о подтверждении наличия или отсутствия

юридических фактов, имеющих значение для охраны прав и интересов лица или создания условий осуществления им личных неимущественных или имущественных прав или подтверждения наличия или отсутствия неоспариваемых прав.

Также, согласно ч.1 п. 5 ст. 256 Гражданско-процессуального кодекса, суд рассматривает дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, а именно проживания одной семьей мужчины и женщины без брака (<http://jurinform.com.ua/blog/337-ustanovlenie-fakta-prozhivaniya-odnoy-semey-dlya-chego-neobhodimo-normy-zakona-s-chego-nachat.html>). – 2014. – 4.06).

\*\*\*

## **Блог на сайті «Минфин»**

### ***Отключат ли в июне Украине газ?***

**Юрий Корольчук**, эксперт Института энергетических стратегий:

У Газпрома остались намерения отключить газ, если Украина не погасит остаток долга в размере больше двух миллиардов долларов. Договоренность от 26 мая включала в себя погашение долга за февраль и март, а после этого уже обсуждался бы вопрос о новой цене газа. Но украинское правительство дало понять, что платить нынешнюю цену оно не собирается, и будет обращаться в суд. Но мы видим, что в суд никто не обращался, хотя часть оплаты произвели. Европейский союз задекларировал свою позицию: каким бы плохим ни был договор, выполнять свои обязательства по нему надо. Я ожидаю, что Украина оплатит остаток долга, и это станет новой точкой в переговорном процессе. Я думаю, что россияне перенесут дату отключения газа, для того, чтобы дать возможность новому президенту включиться в переговорный процесс, и дать возможность урегулировать этот вопрос. Но при условии, что Украина выполнит свои долговые обязательства.

**Андрей Забловский**, руководитель секретариата Совета предпринимателей при Кабинете Министров Украины:

Я думаю, что газ не перекроют. Технологически это невозможно сделать, и мы уже видели прецедент. В этом не заинтересована ни Украина, ни Россия. Известно, что Южный и Голубой поток являются единственными способами доставки газа из России в Европу. То, что сейчас происходит — это просто торги. Россия использует свои различные методы. И перекрытие поставок газа Украине — это скорее миф, чем реальная угроза. Украина, в свою очередь, заняла грамотную позицию. Она продолжает дальше торговаться, заручаться поддержкой европейских коллег и международных институтов. Все делается для того, чтобы не платить за газ ту цену, которую Россия озвучила в апреле.

**Владимир Сапрыкин**, независимый эксперт по вопросам энергетики:

Мы видим, что Россия боится подачи Украиной иска в европейский суд, и соответственно идет на уступки. Следующий момент: Россия предлагает

частичное снижение цены газа взамен на уплату долгов по старым ценам. Украинской стороне это не подходит, и комплексное решение возможно только в суде. Украина добивается определения цены, возврата переплаченных сумм, а это более десяти миллиардов долларов, и изменения основных позиций контракта. Встреча в формате ЕС-Украина-Россия не может решить эти проблемы. Это дело арбитража. Таким образом, Украине не стоит идти на простое снижение цены. Поэтому, в условиях ожидаемого иска, Россия побоится отключать газ (<http://minfin.com.ua/blogs/discuss/51425>). – 2014. – 2.06).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Минфин»**

#### ***Смогут ли стресс-тесты улучшить банковскую систему Украины?***

НБУ намерен провести стресс-тестирование крупнейших и крупных банков. На ближайшее время запланировано проведение стресс-тестов совместно с международными организациями, которые позволят выяснить устойчивость банковской системы: первый этап — 15 банков, второй — 20 банков.

**Отвечает главный финансовый аналитик РА «Эксперт-Рейтинг» Виталий Шапран:**

Да, стресс-тест показывает акционерам и НБУ какой допкапитал необходим банку. Это не действенная а информативная помощь. Т.е. ни банкам ни их акционерам денег это не принесет, для вкладчиков публичные итоги стресс-тестов несут в себе беспокойство, поэтому я надеюсь что тестирование будет сделано в короткие сроки и акционерам дадут возможность докапитализировать банки (при такой необходимости).

**Рассказывает начальник отдела рейтингов финансовой сферы IBI-Rating Анна Апостолова:**

Необходимо понимать, что стресс-тестирование, как таковое, не является инструментом управления банковской деятельностью. Это метод исследования, позволяющий определить степень устойчивости системы (в данном случае речь идет о банковской системе) и ее чувствительности к внешним факторам различной силы воздействия. Однако не стоит также недооценивать и роль подобных тестов. Данные, полученные в результате проведения стресс-тестирования, позволяют выявить слабые места в деятельности банковских учреждений и своевременно принять адекватные меры по недопущению реализации негативного сценария либо по сведению к минимуму его последствий. Но, для обеспечения высокой достоверности полученных результатов и правильного выбора принимаемых мер, проведению стресс-тестирования должна предшествовать серьезная работа по выбору направлений, которые будут исследоваться, их ключевые параметры, критерии выбора факторов, горизонт событий и наиболее вероятные сценарии развития. Только при тщательной предварительной подготовке стресс-тестирование будет эффективным и позволит использовать полученные данные

для прогнозирования и управления процессами, имеющими место в банковской системе.

Что касается украинской банковской системы, то и отечественные банки, и НБУ на регулярной основе проводят стресс-тестирование. Результаты данных тестов используются, как правило, в процессе планирования деятельности, при формировании либо корректировке планов на период. Кроме того, Национальный банк обязует банки проводить стресс-тестирование на регулярной основе, чтобы иметь возможность выявлять и контролировать наиболее характерные риски, которым подвергаются финансовые учреждения. К примеру, на фоне политической нестабильности Национальным банком были разработаны меры по усилению валютного контроля и поддержке ликвидности банков. Кроме того, был также подготовлен ряд предложений собственникам касательно предоставления дополнительных финансовых вливаний с целью повышения уровня капитализации и, следовательно, финансовой устойчивости банков. Это можно рассматривать как пример реализации конкретных управленческих действий, основанных в том числе и на результатах проводимых стресс-тестов.

Но следует учитывать тот факт, что проблемы в денежно-кредитной сфере, имеющиеся на сегодняшний день, носят системный характер и связаны не только с деятельностью банковской системы, но с уровнем развития экономики в целом, и одних только мер, основанных на результатах тестирования, недостаточно. Для решения большинства из них необходимы структурные реформы во многих отраслях украинской экономики, усовершенствование законодательной базы и урегулирование политической ситуации в стране (<http://minfin.com.ua/blogs/discuss/51532>). – 2014. – 4.06).

\*\*\*

**Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** Д. Денисенко, Центр политического консалтинга

***Україна: реформи або смерть***

«За что боролся Майдан? Разве за это?». Такой рефрен все чаще проскакивает в социальных сетях и на форумах, когда украинцы начинают обсуждать текущую ситуацию в стране.

Очевидно, что видимых изменений к лучшему и четкого понимания будущего общественность долго ждать не желает. Даже агрессия со стороны России постепенно перестает быть «смягчающим обстоятельством».

Граждане Украины в один тур подтвердили стремление жить по-новому. А это, как минимум, означает, что планка ожиданий поднята неимоверно высоко: от новоизбранного главы государства и правительства ожидают череды подвигов буквально на следующий день после официального вступления в должность, в первом случае, и подтверждения полномочий – во втором.

Одним словом, в украинском обществе существует острый запрос на

конкретные результаты, которые засвидетельствуют, что после революции Украина движется в правильном направлении.

### **Послевкусие «междоусобицы»**

В «междоусобице» одним из главных направлений критики власти был силовой блок правительства. Вопрос безопасности, возобладавший над остальными проблемами, породил критику и обвинения в адрес правительства в неспособности локализовать конфликт на Донбассе.

Все ожидали кадровых выводов и быстрого перелома в проведении АТО.

Другая важнейшая область – это реформа судебной и правоохранительной системы в целом, а также люстрация госаппарата. После событий на Майдане милиция показала, что в полном составе заслуживает как минимум переаттестации.

Однако кроме не очень своевременного решения о расформировании «Беркута» и назначения отдельных руководителей областных УВД через процедуру публичного отбора, особых признаков реформы МВД нет.

Относительно судей принят закон, который должен поспособствовать очистке рядов служащих Фемиды от наиболее одиозных персонажей. Однако судьи, принимавшие откровенно противоправные решения, до сих пор продолжают трудиться и даже идут на повышение.

С другой стороны – в недрах парламента уже подготовлен ряд инициатив, призванных торпедировать даже те позитивные меры, которые уже приняты.

Учитывая, что никто из ключевых деятелей режима Януковича не задержан и не понес наказания, а многие продолжают спокойно работать в Верховной Раде, у людей растет ощущение несправедливости.

И точечные меры – как-то снятие депутатской неприкосновенности с депутата Олега Царева – не помогут.

Другой проблемный участок – непрекращающееся падение экономики и снижение уровня жизни граждан.

В марте по инициативе Кабмина был принят ряд законов, направленных на уменьшение бюджетных расходов. Среди прочего, под нож попали социальные статьи.

Также было принято решение о повышении цен на газ и электроэнергию, что повлечет за собой рост стоимости коммунальных услуг.

Эффект от этих непопулярных мер люди ощутят как раз в течение ближайших двух месяцев. И правительству крайне важно что-то показать для контраста.

Мол, да, здесь действительно нужно потерпеть, затянуть пояса. Но посмотрите, чего мы достигли!

Если к этому добавить падение промышленного производства, сокращение рабочих мест, рост задолженности по зарплатам и прочее, то можно говорить о наличии некоего разрыва между тем, что правительство сделало, и тем, что может быть воспринято обществом как позитивный результат и правильная стратегия.

Словом, ситуация требует срочных мер, которые дадут гражданам ощущение

реальных зримых изменений. Только это, по-видимому, поможет властям сохранить высокий уровень поддержки и системно заниматься модернизацией страны.

### **Отсутствие эффекта**

Но в тоже время, еще в мае, по данным Центра Разумкова, работу Арсения Яценюка одобряли 56% украинцев. Можно сказать, что впервые представитель власти набирал рейтинг и популярность озвучивая не популистские лозунги и обещания, а жесткие вещи – горькую правду.

Общество к этому было готово. Ощущение того, что наряду с объективными трудностями, правительство имеет в активе и вполне положительные и понятные результаты имеет место быть.

Во-первых, новая команда добилась получения международной финансовой помощи в размере более 20 миллиардов долларов. В частности, подписано соглашение с МВФ о выделении Украине 17 миллиардов долларов стабилизационного кредита.

### **Дополнительно миллиард выделяют США.**

Белый Дом направит миллиард долларов на повышение обороноспособности Украины, Грузии и Молдовы. И еще такая же сумма в евро финансовой помощи от ЕС и 1,5 миллиарда долларового кредита от правительства Японии.

Плюс на исторической встрече страны «Большой семерки» пообещали Украине еще 18 миллиардов долларов финансовой поддержки. В целом – это достаточно серьезный результат за столь короткий срок.

Во-вторых, Украина сумела склонить на свою сторону мировое сообщество.

Голосования на Генассамблее и в Совете безопасности ООН, в Европарламенте и других европейских институциях, где рассматривался украинский вопрос, свидетельствуют – Россия однозначно воспринимается как оккупант.

Это стратегически важная позиция для защиты интересов в будущем, в том числе – в международных судах.

В-третьих, получен ряд оптимистических сигналов в направлении европейской интеграции.

Подписана политическая часть соглашения об ассоциации с ЕС. Рынки Евросоюза открылись для товаров из Украины. Из разных европейских кабинетов звучат обнадеживающие заверения, в частности – относительно введения безвизового режима с 2015.

В общем – рассказать есть о чем. Но основная проблема для правительства в том, что львиная доля результатов пока не касается повседневной жизни граждан.

Да, отменили утилизационный сбор. Это понятно. А как пощупать диверсификацию закупок ядерного топлива? Или присоединение к европейской системе отображения данных подземных газовых хранилищ?

Или норму о необходимости обнародовать сведения о конечных владельцах

банков?

Люди просто не чувствуют эффекта и не понимают значимость таких шагов. В первую очередь – нет наглядного результата в том, что касается взаимоотношений человека с государством.

Сюда стоит отнести не только непосредственно работу органов власти, но и всю бюджетную сферу – медицину, образование и так далее.

А это важно. Ведь само слово «реформа» (от латин. Reform) трактуется как «ге-» и «form» – изменение формы, изменение содержания или сути чего-либо.

Реформа предполагает изменения в механизме функционирования чего-то, в основополагающих принципах. В украинском случае, это, безусловно, государство.

Например, правительство анонсировало сокращение 24 тысяч чиновников и повышение зарплат для госслужащих и бюджетников с 1 октября. Но для основной массы людей этот факт ничего не значит.

Зато рост цен на медикаменты для лечения в «бесплатных» больницах, учебники и ремонт классов в «бесплатных» школах значат очень многое.

Так же, как и бесконечные очереди в отделениях Пенсионного фонда, ЖЭКах или райадминистрациях, где по-прежнему нужно собирать бесчисленное количество бумаг, унижаться перед бюрократами и продолжать удобрять поле бытовой коррупции.

### **Сесть на велосипед**

Страна явно требует реформаторского блицкрига. Нужен здоровый баланс между осознанным отказом от популистской иглы и зримыми ощутимыми для простого человека победами, символами (!) на фронте модернизации и реформирования государства и его отношений с гражданином.

В этом плане крайне полезным может оказаться опыт других стран, которые осуществили быструю и успешную модернизацию в условиях кризиса.

Больше всего на слуху опыт Грузии, которая под руководством Михаила Саакашвили добилась впечатляющих успехов в сфере искоренения коррупции, улучшения бизнес-климата и обеспечения прозрачности власти.

К примеру, в таком болезненном вопросе как коррупция, Грузия может послужить более чем хорошим примером.

А в рейтинге «Doing Bussiness» и вовсе может сформировать новый пример для подражания: в 2013 Грузия заняла 8 место в этом международном рейтинге легкости ведения бизнеса, обогнав Францию и Германию.

Также может быть востребован опыт Польши. В 1990-х годах поляки применили «шоковую терапию» для качественного реформирования плановой экономики и запуска рыночных механизмов.

Эти меры, разработанные под руководством экономиста Лешека Бальцеровича, поначалу вызвали обострение социальной ситуации. Однако, завершив цикл преобразований, Польша стала одним из экономических лидеров в Центрально-Восточной Европе.

Показатель ВВП на душу населения в современной Польше составляет более 21 тысяча долларов, что в три раза выше, чем в Украине.

Еще одним символом успешных реформ для стран постсоветского пространства является Эстония. Эстонцы не только сумели сделать свою страну членом ЕС, но и перешли на евро, чего так и не смогли пока сделать те же поляки.

Одной из визитных карточек современной Эстонии является первоклассная система «электронного правительства», которая даёт гражданам возможность получать качественные и доступные услуги, а также контролировать публичные расходы.

Надежда есть. Уже объявлено, что один из главных архитекторов грузинских реформ Каха Бендукидзе будет советником президента Порошенко. Бендукидзе в составе группы экспертов, которую финансирует правительство Канады, уже два месяца помогает отечественному Кабмину, в частности – министерству экономического развития и торговли.

Кроме него в Украине работает группа экспертов под руководством экс-замминистра юстиции Грузии Гиоргия Вашадзе. Эта команда поможет создать в Украине современную систему оказания административных услуг.

В общем, власть абсолютно правильно делает, когда обращается за помощью. Привлечение лучших специалистов поможет реализовать глубинные реформы максимально быстро и с максимальной пользой для людей.

Главное – иметь политическую волю для принятия непростых решений. Тогда вопрос «За что боролся Майдан» не останется без ответа.

И последнее. Наверное, можно так сформулировать простую просьбу к нынешнему правительству: «Прислушайтесь к такой же простой мудрости – не изобретайте велосипед».

Идеальных реформ не бывает. А вот идеальные условия иногда создаются, и важно не пропустить этот момент (<http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/11/7028679>). – 2014. – 11.06).