

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

У НОМЕРІ:

- **РЕФОРМИ:
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
І УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ:**

- ∨ *Адміністративно-територіальна
реформа*

- ∨ *Перспективи реформи МВС*

- ∨ *Правовые аспекты реорганизации
Российской академии наук*

- **ОСОБИСТИЙ ПРОСТІР:**

- ∨ *Захист персональних даних в Інтернеті*

- ∨ *Візуальне спостереження:
межа законності*

- ∨ *Право на зброю:
навчитись використовувати
чи навчитись обходитись без неї*

№ 12 (48) СЕРПЕНЬ 2013

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

№ 12 (48) 2013

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів

Додаток до журналу
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

Засновники:

Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
Національна юридична бібліотека

Головний редактор

В. Горовий, д-р іст. наук, проф.,
заступник генерального директора НБУВ

Редакційна колегія:

Ю. Половинчак (відповідальна за випуск),
Н. Іванова, Т. Дубас, Л. Присяжна,
Ю. Калініна-Симончук

Заснований у 2011 році
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ	3
АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС	
<i>Полтавець С.</i> Адміністративно-територіальна реформа: економічна доцільність чи політичний розрахунок.....	4
<i>Рябокоть А.</i> События во Владивке как толчок для реформ в МВД....	7
<i>Войцеховская Е.</i> Свободное приобретение травматического оружия в Украине: научиться с ним обращаться, или научиться без него обходиться.....	11
<i>Бутенко А.</i> Додержання вимог законодавства у сфері захисту персональних даних суб'єктами, які здійснюють обробку персональних даних з використанням веб-ресурсів.....	15
<i>Дем'яненко М.</i> Правові аспекти боротьби зі споживанням алкогольних напоїв серед молоді в Україні.....	18
<i>Кривецький О.</i> Візуальне спостереження: межа законності.....	21
<i>Блажкевич А.</i> На Захід чи на Схід. Угода про асоціацію з ЄС	23
<i>Тарасенко Н.</i> 70 років Волинської трагедії: пошук шляхів від звинувачень до діалогу.....	24
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД	
<i>Бусол О.</i> Правовые аспекты реорганизации Российской академии наук.....	29
ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА	
<i>Тернівський Т.</i> Земельний мораторій досі дає привід для гарячих дискусій.....	40
ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *	43

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Законопроект «Про прокуратуру» може бути схвалено вже в листопаді

Згідно з інформацією ЗМІ з посиланням на радника Президента А. Портнова, що курирує розробку документа в АП, законопроект «Про прокуратуру» було спрямовано у Венеціанську комісію (ВК) 2 серпня. «Ми розраховуємо, що ВК у вересні зробить свій висновок. Ми очікуємо конструктивних пропозицій і зауважень європейських експертів, на основі яких документ буде відкорегований. На це нам буде потрібно ще близько тижня, після чого законопроект потрапить у парламент, суб'єктом законодавчої ініціативи буде Президент. І якщо на початку жовтня Верховній Раді вдасться прийняти документ у першому читанні, то до кінця жовтня його необхідно буде прийняти в цілому, щоб розраховувати на його підписання вже в листопаді», – розповів А. Портнов у інтерв'ю виданню «Коммерсант-Україна».

За словами радника Президента, базою для роботи над законопроектом були колишні висновки Венеціанської комісії. «Ми виходимо з того, що колишня позиція ВК є для нас джерелом міжнародних рекомендацій. Щодо усіх ключових елементів нового закону вже є їх думка, ще однією базою є рішення Європейського суду з прав людини», – повідомив А. Портнов, зазначивши, що в Україні і раніше «користувалися практикою ЄСПЛ – близько 10 рішень Європейського суду покладено в основу закону про адвокатуру, який вже діє. Зокрема, про те, що обшук у адвоката не можна проводити без присутності представників органів адвокатського самоврядування».

Законопроектом передбачено розформування всіх військових, екологічних, транспортних прокуратур як таких, що втрачають практично всі свої функції та повноваження після ліквідації загального нагляду та скорочення функції представництва держави в судах.

А. Портнов анонсує уніфікацію системи прокуратури на трьох рівнях: місцеві прокуратури (аналог районних), регіональні (аналог Кримської республіканської, обласних,

Київської та Севастопольської міських прокуратур) і Генеральна прокуратура.

Він також окремо зупинився на змінах, що стосуються процедури досудового слідства та кримінального процесу після прийняття закону про прокуратуру. «Посилюються права адвоката. Він отримує право безкоштовного доступу до державних баз даних, а держоргани зобов'язані відповідати на його запити і надавати дані так само, як і при відповіді на прокурорські запити. Адвокати можуть безперешкодно відвідувати державні та місцеві органи влади. Тепер права прокурора і адвоката стають симетричними», – заявив А. Портнов. Крім того, зазначив чиновник, змінюються правила визнання доказів недопустимими: будь-які відомості, отримані не в кримінальному процесі, не будуть прийняті до уваги судом.

Згідно з текстом законопроекту «Про прокуратуру», який наводить видання «Закон і Бізнес», з Генпрокурора і підпорядкованих йому прокурорів знімається й нагляд за дотриманням законодавства щодо статусу та соцзахисту ветеранів війни; Генеральний прокурор також не здійснюватиме нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я.

Скасувати пропонується також вищий прокурорський нагляд за додержанням законодавства щодо оплати праці та нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян.

Законопроект також пропонує виключити здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища (*За матеріалами: Коммерсант. – 2013. – 2.08. – № 128; «Закон і Бізнес» (http://www.ukrinform.ua/ukr/news/z_gpu_moge_buti_znyato_naglyad_z_a_dodergannyam_zakoniv_u_sferi_zdorovya_1850996). – 2013. – 5.08).*

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Полтавець, старш. наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. політ. наук

Адміністративно-територіальна реформа: економічна доцільність чи політичний розрахунок

Реалізація будь-якого масштабного політичного проекту передбачає довготривалий підготовчий процес, що передбачає, зокрема і необхідність прорахувати можливі переваги й ризики. До подібних масштабних проектів, без сумніву, належить планована владою (нагадаємо – не вперше) адміністративно-територіальна реформа. Відповідний урядовий проект «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» ще навесні було представлено під час засідання Ради регіонів, наразі відбувається громадське обговорення проекту.

У свою чергу народний депутат-«регіонал» С. Гриневецький у статті для «Дзеркала тижня», посилаючись на думку вчених, пропонує територіальний поділ, у результаті якого «замість 24 дрібних областей з'явиться вісім потужних територіально-адміністративних утворень». У більш конкретному вимірі йдеться про такий територіальний поділ держави Україна: Автономна Республіка Крим; Донецький регіон (Донецька, Луганська обл.); Карпатський регіон (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська обл.); Київський регіон (Київська, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська обл.); Подільський регіон (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська обл.); Поліський регіон (Волинська, Рівненська, Житомирська обл.); Придніпровський регіон (Дніпропетровська, Запорізька обл.); Причорноморський регіон (Одеська, Херсонська, Миколаївська обл.); Слобожанський регіон (Харківська, Сумська, Полтавська обл.). І хоча йдеться поки що про точку зору окремого законодавця, не виключено, що вона може свідчити про напрям реформування, що його ініціює влада. Водночас залишаються питання, наскільки пропозиції, озвучені народним депутатом, беруть до уваги історичну, географічну та

демографічну складову при такій «нарізці» регіонів. Якщо «так», то чому Полтавська область віднесена до Слобожанського регіону, а не до Придніпровського, схожа ситуація з Кіровоградською областю.

Окремі експерти не виключають, що актуалізація проблеми адміністративно-територіальної реформи є першим кроком до внесення в Конституцію України суттєвих змін дещо іншого характеру. Мова йде про впровадження двопалатного парламенту та посилення таким чином повноважень Президента України. У цьому випадку логіка укрупнення АТО стає зрозумілою.

Поряд з названими вище аспектами, що їх необхідно враховувати під час реформування адміністративно-територіального устрою, важливими є економічні аргументи. Так, урядовий проект закону про об'єднання територіальних громад (№ 9590) 2011 р. передбачає, що «середня чисельність сільської громади при об'єднанні в нову територіальну громаду становитиме 9 тис. осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді становитиме 16, очікувана середня площа громади – близько 400 кв. км». Така чисельність громадян та величезна площа має передбачати чітко відпрацьовану систему управління, соціальну інфраструктуру та економічне обґрунтування. Водночас очікувана економія бюджетних коштів «...за розрахунками на базі даних Запорізької області може становити близько 20 % існуючих видатків на органи управління по області». У ст. 10 «Фінансова підтримка державою територіальних громад сіл та селищ» проекту закону вказано, що «державна здійснює фінансову підтримку територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури ... у разі, коли межі території новоствореної об'єднаної

громади відповідають межах, визначеним перспективним планом формування громад відповідного регіону». Залишається відкритим питання про те, чи вистачить прогнозованих 20 % економії бюджетних коштів на створення об'єктів нової інфраструктури. У п. 3 ст. 10 проекту закону сказано: «Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами новостворених територіальних громад пропорційно площі новоствореної територіальної громади та кількості сільського населення такої громади».

Отже, таким чином, якщо уявити собі село, а таких на сьогодні немало, з населенням менше 300 осіб, наприклад с. Зам'ятниця Чигиринського району Черкаської області, у якому згідно з даними Чигиринської райради за 2007 р. проживало 222 людини загальна територія якого 2,94 км², то обсяг фінансової підтримки, враховуючи співвідношення кількості жителів та територію, навряд чи буде достатнім. При цьому методика та методологія проведення розрахунків, з нашої точки зору, потребує детального вивчення з боку вчених-економістів.

У прихильників реалізації адміністративно-територіальної реформи є велика кількість аргументів «за», так, наприклад, Т. Ковальчук у своїй статті в газеті «Дзеркало тижня» стверджує: «В Україні є вагомий резерв збільшення доходної бази бюджетів – тіньова (не облікована) економічна діяльність. Залучити її до фінансування суспільних потреб спроможна лише місцева влада, яка здатна розкрити заплутані схеми приховування доходів».

Водночас сподівання, що місцева влада буде викривати «схеми приховування доходів», видаються досить сумнівними. На сьогодні залишаються неподоланими зазначені в «Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 рр.» такі причини виникнення корупції як: «недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість); наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,

широкого спектра дискреційних повноважень; невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень; несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців; низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності; толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції; сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату».

З іншого боку, не має жодних сумнівів відносно того, що кардинальні реформи системи місцевого самоврядування назріли. Існуючий дисбаланс у фінансуванні місцевих громад може стати критичним, а принципи формування їх бюджетів, що не змінювалися з радянських часів, не спрацьовують в умовах ринкової економіки. У цьому контексті ґрунтовний аналіз головних проблем фінансового забезпечення населених пунктів України провів О. Слобожан у своїй статті «Куди зникають гроші територіальних громад?! Або чому невпинно знижується якість життя в населених пунктах України...» для газети «Дзеркало тижня». Автор переконаний, що «проблеми бюджетного забезпечення територіальних громад набули надзвичайної гостроти. Хронічна нестача грошей у органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і забезпечення, фізкультура та спорт, культура і мистецтво), недостатність і нестабільність їхніх власних доходних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги».

Підстави для такої переконаності О. Слобожан бачить у збільшенні залежності місцевих бюджетів від надходжень з державного бюджету України та тенденції до зменшення частки видатків місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію самоврядних повноважень. При цьому ця частка «залишається найменшою серед країн Європи (8,7 % в

України проти 31,6 % у Словаччині і майже 27 % у Польщі)». Експерт робить невтішний висновок: «Отже, можна констатувати, що, незважаючи на низку змін останніх років до бюджетного та податкового законодавства, суттєвих перетворень як фінансового забезпечення потреб територіальних громад так і не відбулося». У потребі серйозних змін у підходах до фінансування місцевих громад переконаний і міський голова Вінниці В. Гройсман. Він вважає, що «територіальні громади повинні бути самодостатніми. Для цього потрібно надати більше повноважень на місця, включаючи зміну підходів до формування місцевих бюджетів. Територіальні громади повинні мати фінансові інструменти, достатні для того, щоб вирішувати завдання власного розвитку».

Логічно очікувати, що в ході здійснення реформи резонансним і навіть проблемним виявиться питання розподілу повноважень на рівні «центр – регіони». Так, не зовсім зрозуміло, як деклароване «Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» посилення позицій органів місцевого самоврядування узгоджується з пропозицією передати районним й обласним державним адміністраціям функції контролю за діяльністю місцевих рад. Зокрема, у Концепції зазначається, що «за адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинки з одночасним зверненням до суду». При цьому місцеві ради будуть позбавлені права ухвалювати рішення про недовіру главам відповідних адміністрацій...».

Ідея про надання державним адміністраціям різних рівнів права контролювати рішення місцевих рад не нова. Так, наприклад Р. Безсмертний у «Основних засадах адміністративно-територіальної реформи в Україні» пропонував залишити за обласними державними адміністраціями такі функції: «Забезпечення виконання та контроль за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; додержання прав і свобод громадян; координація діяльності

регіональних представництв центральних органів виконавчої влади; контроль за недопущенням бюджетних диспропорцій». За таких умов зводиться нанівець основна ідея реформи «сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій» та втрачається сенс проведення такого реформування. Якщо слідувати за логікою принципів, проголошених у «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», то існування обласних державних адміністрацій бачиться недоречним.

У цьому сенсі зовсім провокаційним виглядає законопроект, поданий представниками парламентської фракції «Свобода», про внесення змін до Закону України «Про національні меншини України». Парламентарі пропонують дозволити формувати місцеві ради за національною ознакою. При цьому до нацменшин «свободівці» пропонують віднести: білорусів, болгар, вірмен, гагаузів, греків, євреїв, караїмів, кримських татар, кримчаків, молдаван, німців, поляків, ромів, росіян, румунів, сербів, словаків, угорців. Крім повноважень місцевих рад, такі структури зможуть представляти інтереси нацменшин у відносинах з органами влади, встановлювати національні свята, отримувати фінансову допомогу з держбюджету на культурний розвиток.

Реалізація такої ініціативи може призвести до дисбалансу в міжнаціональних відносинах всередині держави та надання неконституційних преференцій представникам однієї національності в порівнянні з іншими. Потенційна небезпека полягає також у тому, що з часом серед представників місцевих рад, сформованих за «національною ознакою», можуть культивуватись відцентрові рухи, наприклад ініціатива про створення автономії, а то й виходу зі складу України та приєднання певної території до іншої держави.

Залишається відкритим і питання дотримання принципів «добровільності»

об'єднання людей у АТО, про що йдеться в ст. 2 проекту закону України «Про об'єднання територіальних громад».

Існують серйозні побоювання, що проведення адміністративно-територіальної реформи призведе до зменшення кількості об'єктів соціальної інфраструктури (медичних установ, дошкільних навчальних закладів, шкіл, магазинів і т. ін.), а відтак і погіршення якості послуг, що надаються населенню. За таких умов досягти «добровільності» буде неможливо. Крім того такі дії будуть прямим порушенням ряду статей Конституції України: ст. 3: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 22: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»; ст. 49: «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування...»; ст. 64: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України...». Таким чином, до того часу поки не будуть винесені зміни до Конституції України прийняття будь-якого закону, що порушує права громадян, гарантовані Конституцією України, будуть нелегітимними.

Інший зріз проблеми – це спротив бюрократичного апарату на місцях. Оскільки прямим наслідком зменшення кількості районів, селищ, сіл буде скорочення кількості управлінського апарату, то саме ця ланка

держслужбовців найменше зацікавлена в проведенні реформи. Крім того, як наслідок реформи передбачається скорочення робочих місць і в інших галузях, наслідком чого може стати збільшення кількості безробітних у цілому по країні. На питання: «Чи витримає бюджет держави таке соціальне навантаження?» – ініціатори реформи відповіді не дають. Можливим стимулом для інтенсивного розвитку нових АТО було б надання їх податкових пільг на достатньо тривалий проміжок часу, наприклад 5–7 років. Але й така ініціатива потребує серйозних розрахунків з боку вчених-економістів та зважених рішень з боку законодавців, оскільки простий перерозподіл податків на користь місцевих бюджетів питання не вирішить. Території, які є «дотаційними» сьогодні, залишаться такими і після проведення реформи, можливо, лише розмір дотацій буде іншим. А перекласти відповідальність, наприклад, за соціальну сферу, повністю на органи місцевого самоврядування, при цьому залишивши контроль за бюджетними витратами за обласними адміністраціями, це не найкраще вирішення проблеми.

Поза тим, з огляду на все вище викладене, найкращим рішенням була б реалізація «пілотного проекту» адміністративно-територіальної реформи на прикладі одного району, за результатами реалізації якого економічні, соціальні показники та громадська думка підтвердили або спростували актуальність її проведення.

А. Рябоконт, мл. науч. сотр. «СІАЗ» НБУВ

События во Врэдиевке как толчок для реформ в МВД

События в пгт Врэдиевка Николаевской области и последовавшая за ними информационная «антимилицейская» волна в СМИ и соцсетях всколыхнули всю Украину.

Украинская правоохранительная система действительно нуждается в кардинальных переменах. Об этом свидетельствует общественное возмущение действиями

милиционеров, это признают и в Министерстве внутренних дел. Однако предыдущие попытки реформировать отечественную милицию не дали положительных результатов. Произвол, применение насилия и пыток, коррупция и отсутствие общественного контроля ведут к тому, что милиция не пользуется авторитетом у всех слоев населения. По данным исследования Института социологии НАН Украины, лишь

1 % граждан полностью доверяет милиции. При этом финансирование МВД каждый год увеличивается: если в 2012 г. ведомству выделили 14,5 млрд грн, то в 2013-м – уже более 15 млрд грн. Но для успешной реформы нужно еще больше денег, утверждают милицейские чиновники – не менее миллиарда каждый год дополнительно.

А пока, вступая в контакт с сотрудниками правоохранительных органов, украинские граждане рискуют стать жертвами милицейского произвола. В 2012 г. в прокуратуру поступило более 114 тыс. жалоб на действия милиции. Расследования велись только по 1750, из них лишь 320 закончились возбуждением уголовных дел. На попытки в украинской милиции много раз обращал внимание Европейский суд по правам человека. По данным директора организации «Международная амнистия» в Украине Т. Мазур, в стране до сих пор нет независимого органа для расследования жалоб на действия работников милиции. Как и раньше, заявления о пытках эффективно не расследуются, а те, кто настаивает на рассмотрении своих жалоб, рискуют увязнуть в многолетних судебных тяжбах.

Одним из главных источников проблем является порочная система отчетности в правоохранительной системе. «Карьера милиционера, судьи и прокурора зависит от статистики. Как только падает процент раскрываемости преступлений, идет предписание прокурора о наказании, вплоть до снятия с должности», – поясняет экс-министр ведомства Ю. Луценко.

Будучи министром внутренних дел, А. Могилев тоже признавал, что критерии оценки работы правоохранителей являются главной причиной пыток. «Милиционеров поощряют раскрывать большое количество преступлений любыми методами», – заявил он тогда. При этом А. Могилев сравнивал Украину, где от милиции ожидают раскрытия преступлений на уровне 60–70 %, с Польшей, в которой этот показатель составлял 40 %.

Планы по реформированию ведомства есть и у нынешнего руководства МВД, однако изменение системы статистики в них пока не

входит. По данным замминистра внутренних дел С. Черных, к 2015 г. украинская милиция будет переименована в полицию, а личный состав пройдет переаттестацию. Кроме того, по словам С. Черных, полиция должна состоять из криминальной, финансовой, транспортной, специальной полиции и полиции общественной безопасности. На втором этапе реформирования планируется создать Государственное бюро расследований и реформировать внутренние войска.

К слову, похожий сценарий реализовали российские власти – в 2011 г. там тоже реформировали милицию, переименовав ее в полицию и проведя переаттестацию сотрудников. Но число нареканий на работу ведомства не уменьшилось.

Среди тех примеров реформ правоохранительных органов за рубежом, которые активно обсуждаются в украинском политико-экспертном сообществе, выделяются такие:

Польша: Самые радикальные перемены польская полиция пережила в начале 90-х годов, когда к власти в стране пришли оппозиционеры и диссиденты. Министром внутренних дел стал К. Козловский, который до этого подвергался преследованиям со стороны органов госбезопасности, был осужден и сидел в тюрьме. В течение пяти лет после реформы с 1990-го по 1995 г. обновилось 60 % состава полиции. С тех пор набор новых людей в польскую полицию происходит на конкурсной основе. На одно место может претендовать несколько десятков желающих. Служба надзора за деятельностью полиции подчиняется напрямую главе ведомства и занимается раскрытием преступлений среди правоохранителей. В стране действуют также механизмы общественного контроля за полицией. Например, свои законодательные инициативы польское МВД согласовывает с правозащитными организациями. Правозащитники имеют право зайти в любой полицейский участок, чтобы проверить условия и обращение с людьми в камерах предварительного заключения. Данные реформы дали положительный результат: если

в 1987 г. уровень доверия поляков к полиции составлял 23 %, то к 2009-му возрос до 72 %.

Грузия: Первым шагом реформы стало увольнение руководства всех силовых структур страны. Основной упор был сделан на перемены в дорожной инспекции, сотрудники которой имели репутацию самых коррумпированных из-за массовых поборов на дорогах. Вторым этапом реформы стало принятие в 2004 г. Закона «О патрульной милиции» и увольнение 30 тыс. полицейских. Взамен были набраны и обучены «с чистого листа» новые люди. Штат МВД был обновлен на 88 %, а общая численность сотрудников МВД сократилась с 85 тыс. до 26 тыс. По словам руководителя департамента МВД Грузии Ш. Утиашвили, в 2005-м за взятки были посажены за решетку 200 сотрудников полиции, в 2006-м – еще больше и только после этого количество полицейских, арестованных за взятки, стало сокращаться. Еще один шаг – повышение зарплат всем сотрудникам полиции. Заработная плата возросла в 10–15 раз: при средней зарплате в Грузии в 200 дол. участковый инспектор зарабатывает 400–500 дол. в месяц, патрульный – 600–1000 дол. Кардинальные изменения претерпела и кадровая политика: система отбора сотрудников МВД состоит из многочисленных тестов. Правда, с приходом новой власти успех реформ был поставлен под сомнение в связи с информацией о пытках со стороны грузинских полицейских.

Шотландия: Реформа полиции в Шотландии – одна из самых молниеносных в истории. Специальный закон о реформе принят летом 2012-го, а основные его положения реализованы уже к апрелю нынешнего года. Толчком к переменам послужил бюджетный дефицит – денег на финансирование полиции в прежнем объеме не хватало. По словам главы полиции Шотландии В. Эмери, бюджет на 2013 г. необходимо было сократить на 100 млн дол. (при общем бюджете в 1,5 млрд дол.). «Мы не рассматриваем полицию в качестве бизнеса. Однако хотели бы позаимствовать принципы и этику, применяемые в бизнесе», – сказал он. Если раньше шотландские силы правопорядка состояли из восьми различных подразделений,

то теперь все они объединены в рамках одной структуры. Это позволило избежать дублирования функций. Использование полицейского автопарка из 3500 автомобилей стало более рациональным, поскольку координируется из одного центра. Часть освободившейся недвижимости полицейских управлений была выставлена на продажу. Реформа дала и видимые результаты: уровень преступности в Шотландии за последний год снизился на 13 %, до минимального уровня за последние 39 лет.

Эстония: В советское время преступность в Эстонии была ниже, чем в среднем по СССР, но к 1994 г. по уровню умышленных убийств Эстония опережала Россию. Косметические реформы эффекта не дали, и властям пришлось менять внутреннюю структуру ведомства. Образцом послужила финская модель «невоенизированной полиции»: организация, оказывающая гражданам услуги. Значительную часть личного состава МВД уволили. Если в 1991-м в Эстонии было 7 тыс. полицейских, то к началу 2000-х годов – 3500. Самое серьезное сокращение работников полиции состоялось в 1999 г., когда после российского дефолта эстонская экономика испытывала проблемы. Чтобы сохранить уровень зарплат, власти уволили больше тысячи полицейских. На сегодняшний день самая низкая зарплата полицейского примерно такая же, как средняя зарплата по стране. В первый год работы констебль получает около 850 дол. ежемесячно, заработная плата комиссара – 1000 дол. В 2010 г. под одной крышей были объединены департаменты полиции, пограничной службы и миграции. После завершения реформы уровень убийств в Эстонии снизился в 3,5 раза, а доверие к полиции возросло: в 2000 г. полиции доверяло 36 % граждан, в 2012-м – 90 %.

Литва: Власти Литвы пытаются перезагрузить национальную правоохранительную систему вот уже два десятилетия подряд. В конце 1990 г. в республике был принят закон о полиции. Инициаторы реформ хотели, чтобы полиция превратилась в уважаемый общественный институт. Отчасти это удалось: литовские полицейские вежливы и обязательно представляются, прежде чем обратиться. Если они услышат русскую или польскую речь,

то и обращаются по-русски или по-польски. Системы, по которой полицейский должен раскрыть какое-то количество преступлений, в Литве нет, поэтому за «галочками», как в России или Украине, полицейские не гонятся, и это снижает коррупцию в рядах стражей порядка. Заработная плата полицейского в сельской и городской местностях одинакова. Большое внимание уделяется физической подготовке полицейских. Реформа считается удачной: уровень преступности стабилизировался, сократилось число ДТП, условия труда полицейских улучшились. Но экономический кризис обострил ситуацию. В 2011 г. в некоторых районах полицейские в связи с нехваткой денег пересели с автомобилей на велосипеды. Урезание зарплат вынудило правоохранителей прибегнуть к непривычным методам борьбы за свои права: сотрудники полиции босиком выходили на акции протеста под лозунгом ««Босой сотрудник – люди в опасности». Основные требования – возвращение зарплат и отмена увеличения рабочей недели, которую довели с 40 до 48 часов.

Рассматривая зарубежный опыт, нужно учитывать и то, что далеко не все методы зарубежных реформаторов могут оказаться эффективными на украинской почве. Одним из наиболее популярных и обсуждаемых методов является существенное повышение зарплаты сотрудникам МВД. Логика проста: если больше платить, то перестанут брать взятки. Авторы этой идеи всегда приводят в пример Грузию, где полицейские (по крайней мере, на низовом уровне) действительно забыли о поборах после того как им были резко увеличены зарплаты. Но для Украины этот пример неприменим: во-первых, в Грузии вместе с ростом зарплат был почти полностью обновлен личный состав МВД (выполнимость этого условия в украинских реалиях крайне сомнительна); а во-вторых, и в главных – Грузия смогла себе позволить вытянуть такую реформу финансово, причем исключительно благодаря вливаниям извне в виде внешних займов и грантов. Естественно, для украинского бюджета изыскать средства на увеличение зарплаты милиционерам хотя бы вдвое – практически нереально.

Но самое интересное, что зарплата вдвое и даже втрое больше проблему коррупции никак

не решит, потому что для некоторых категорий правоохранителей увеличение зарплаты в разы вряд ли станет существенным стимулом воздерживаться от взяток, а покрыть эту разницу не сможет ни один бюджет.

Еще одним популярным «грузинским» методом является тотальное обновление личного состава МВД. Действительно, в Грузии уволили почти всех правоохранителей и набрали новых, причем преимущественно это были выпускники гражданских вузов. Сами грузины признают, что до момента, когда обновленная полиция заработала в полную силу, прошло около трех лет. Логично предположить, что временная недееспособность правоохранителей должна была привести к оживлению преступного мира. Но в Грузии этого не случилось потому, что параллельно с чисткой МВД преступность Грузии была резко лишена ее ключевого системообразующего фактора – воров в законе, которые «курировали» почти всех местных преступников. В Украине результативность проведения такой акции в нынешних реалиях представляется сомнительной.

Тотальное обновление личного состава МВД в украинских условиях приведет, скорее, к негативным последствиям. Есть сферы правоохранительной деятельности, требующие квалификации, знаний, да и просто жизненного опыта. Например, оперативная работа – это, прежде всего, опыт, который нарабатывается не один год: опыт общения с людьми разных социальных групп, опыт взаимодействия с другими правоохранительными и государственными органами, личный опыт раскрытия преступлений, который со временем превращается в чутье. Вчерашний студент не заменит опытного оперативника или участкового, который знает поименно всех наркоманов и ранее судимых на своей территории, умет находить общий язык с алкоголиками и хулиганами.

После событий во Владивке резко возросло количество граждан, предлагающих за коррупцию и преступления, совершенные правоохранителями, существенно ужесточить наказание, вплоть до возвращения смертной казни. Правда, эффективность таких мер – весьма сомнительна, особенно в стране, где коррупция

носит системный характер. Это означает, что как не увеличивай ответственность, возможность уйти от нее сведет эффект увеличения на нет.

Сторонники усиления наказания любят приводить в пример Китай, где коррупционеров иногда даже расстреливают. Тем не менее, несмотря на усиление ответственности, Китай остается крайне коррумпированной страной, что, пусть и неохотно, но признает даже китайское руководство. По данным Центрального банка КНР, с середины 90-х из Китая сбежало за границу от 16 до 18 тыс. чиновников, прихватив с собой 127 млрд дол. В общем, тяжесть наказания далеко не всегда существенно влияет на уровень коррупции в стране, и Китай тому – яркий пример.

Часто кажется, что при ужесточения требований при отборе кандидатов на должности в МВД на стадии назначения в правоохранительные органы стоит поставить какой-нибудь «фильтр» и через него не просочатся такие люди, как «герои» владивского дела. «Фильтры» предлагаются самые разные – от психологических тестов до проверки на детекторе лжи. На самом же деле подобные проверки личный состав МВД проходит и сейчас – во время ежегодного медицинского осмотра.

И психологические тесты во время таких проверок имеют место. Однако случаев, когда милиционеров увольняли за непрохождение этих тестов, новейшая украинская история не знает. Почему этот «фильтр» не работает и работать не будет – понятно: сдать такие тесты – это вопрос небольшой взятки. И на какой уровень это не переноси (некоторые предлагают вывести проведение тестов из системы МВД),

при существующем уровне коррупции так и останется вопросом без ответа, только цена его может возрасти.

Идея поставить милицию под контроль общественности и/или местных органов власти выглядит наиболее приемлемой и перспективной в целях реформирования органов внутренних дел. Одна из идей, обсуждаемых в МВД, – это так называемые омбудсмены или ходатаи за людей в силовых структурах, которые будут иметь доступ ко всем документам и которым можно было бы пожаловаться. Однако данное расширение полномочий правозащитников или органов местной власти упирается в вопросы развития институтов гражданского общества в стране и реформы местного самоуправления. Правоохранительная система не существует сама по себе, а является неотъемлемой частью общества и нельзя реформировать часть общества, не меняя его в целом. Все существенные реформы правоохранительной системы всегда шли следом за столь же радикальными изменениями в общественных отношениях, и ни разу в мировой истории не было так, что правоохранительная система менялась, а общество оставалось таким же.

Руководству страны и министерства, заявившим о реформационных намерениях, потребуется выверенная стратегия системных изменений в силовых органах. Реформу можно провести успешно, пытаясь менять не столько систему МВД, сколько систему общественных отношений, исходя из того, что проблемы правоохранительной системы – это проблемы всего общества, а не отдельно взятых институтов власти.

Е. Войцеховская, мл. науч. сотр. НЮБ НБУВ

Свободное приобретение травматического оружия в Украине: научиться с ним обращаться, или научиться без него обходиться

Министерство внутренних дел Украины разработало законопроект, согласно которому, гражданам Украины, достигшим 18-летнего возраста, предлагается разрешить приобретать травматическое ору-

жие. До этого момента право на его приобретение имели депутаты, журналисты, работники судов, правоохранительных органов, госслужащие.

Для получения разрешения на приобретение травматического оружия необходимо написать

ходатайство на имя начальника местной разрешительной службы МВД, приложить к нему медицинское заключение об отсутствии противопоказаний на владение оружием, справку о сдаче экзаменов по материальной части оружия и квитанцию об оплате услуг по приему экзаменов. Вся процедура обойдется приблизительно в 1 тыс. грн.

Мнения экспертов в этом вопросе разделились. Одни считают, что предлагаемое нововведение сделает нашу страну безопаснее, а граждан более защищенными не только от преступников, но и от произвола правоохранителей. Другие уверяют, что преступность вырастет в разы.

Г. Москаль, депутат Верховной Рады от фракции «Батькивщина», бывший начальник главного управления Министерства внутренних дел Украины в Крыму, считает, что задача милиции на сегодняшний день не «раздавать», а изымать незаконно хранящееся оружие у населения. По его словам, данная инициатива приведет лишь к всплеску преступности и кровопролитию в Украине. «Сегодня люди в депрессивном состоянии – безработица, безденежье, мы на втором месте по количеству употребления алкоголя на одного человека, растет преступность. Уже сколько происшествий было с применением «травматики», но нет ни одного факта, когда человек сам себя защитил с помощью травматического оружия», – говорит Г. Москаль.

Поддерживает данную точку зрения и депутат от ПР В. Лукьянов, выражая мнение о том, что закон о свободной продаже травматического оружия обществу в настоящий момент не нужен. По его словам, Партия регионов, представляющая крупнейшую фракцию в Верховной Раде, также выступает против тотального вооружения украинцев.

Идти по пути упрощения доступа к любому оружию для граждан – это ошибочный путь с точки зрения безопасности каждого гражданина, считает народный депутат В. Наливайченко. Аргументируя свою позицию, он предлагает для начала наладить контроль, порядок и ограничение доступа к взрывчатым веществам, военным и другим складам, где

есть оружие, а также расследовать уголовные дела о терактах, которые были на территории Украины в прошлом году и установить, откуда взялась взрывчатка, кто организует и финансирует доступ к взрывчатым веществам или к оружию. «Любой профессионал скажет, чтобы было меньше преступлений, должно быть меньше оружия в руках преступников, наркоманов, просто психов. Посмотрите, что происходит на дорогах столицы. Люди выясняют отношения, хватаясь за оружие. И это не единичные случаи», – отметил депутат.

Однако сторонники данного документа утверждают, что именно вооружив население, можно достичь порядка в стране. Министр юстиции Украины А. Лавринович рассказал, что не видит опасности усугубления криминогенной ситуации в стране в случае разрешения гражданам свободно приобретать именно травматическое, а не боевое оружие. По его мнению, если человек психически здоров, то может иметь травматическое оружие и пользоваться им, конечно же, исключительно в рамках закона.

Положительно данный законопроект оценивает и народный депутат партии «Свобода» Ю. Михальчишин, уверяя, что украинское общество вполне готово к тому, чтобы пользоваться не только травматическим, но и огнестрельным оружием. Свою точку зрения депутат обосновывает тем, что при обострении криминогенной ситуации в Украине, граждане нуждаются в реальных рычагах самозащиты. «Если провести соцопрос, то он покажет колоссальный уровень поддержки данной инициативы среди населения всех уголков Украины. Хотя нужно идти дальше и рассматривать вопрос об установлении правил владения нарезным огнестрельным, короткоствольным оружием для граждан, достигших 21 года. Такое право имеют граждане во многих странах мира», – комментирует он.

В том, что закон можно только поприветствовать, уверен и руководитель украинской Ассоциации владельцев оружия Г. Учайкин. «Все кто хотели, по большому счету уже обошли правила, к примеру, купили

журналистское удостоверение вместе с оружием. Так что бумага продаж оружия, думаю, не будет. Не всем оно и по карману. А вот то, что появится контроль за его оборотом, не может не радовать», – пояснил эксперт.

Обсуждение этого законопроекта вызвало бурную реакцию в Интернете. Мнения также разделились. Многие пользователи считают, что упрощение приобретения травматического оружия действительно несет угрозу безопасности мирным гражданам, т. к. при сегодняшней коррумпированности органов, участвующих в выдаче необходимых документов для получения лицензий и медицинских справок, стать обладателем данного оружия может практически любой желающий, поэтому в перспективе данный вид оружия перестанет быть экзотикой. Однако другая половина интернет-сообщества выражает уверенность, что данная инициатива сможет помочь «честным людям защититься от бандитов». Хотя данное утверждение вызывает очень большие сомнения, ведь если речь идет о психически здоровом человеке, не исключено, что о женщине, очень сомнительной выглядит перспектива выстрелить в другого человека, если это непреднамеренно.

По мнению психологов, оценка каждым конкретным человеком ситуации применимости оружия непредсказуема и расценивается людьми с разным темпераментом, уровнем культуры, возбудимости и т. д. по-разному. Для одних – ситуацию можно разрешить без оружия, для других – любая потенциальная опасность может стать призывом к его применению. Более того, для многих людей знание того, что у любого прохожего рядом с тобой может быть оружие, повлечет за собой возрастание и без того не особо высокого у нашего общества чувства комфортабельности и безопасности в обыденной жизни. Таким образом, главные изменения произойдут в отношениях граждан друг к другу – обычный человек станет сильнее опасаться другого обычного человека. Поскольку очевидным станет возможность выяснения любых отношений, будь-то на дороге, в магазине или любых местах отдыха молодежи или детей с применением любого

оружия. И распространенное заблуждение, что травматическое оружие это «недооружие», «игрушка» способная, в худшем случае, сделать больно, однозначно увеличит количество травм, связанных с его использованием.

Отдельного внимания, безусловно, заслуживает вопрос определения адекватности и соответствия нормам психического здоровья человека. Процедура предполагает получение необходимой справки всего за одно посещение врача, при условии, что этот человек не состоит на учете в специальном заведении или у него на первый взгляд нет видимых признаков болезни (психического расстройства). А как быть с людьми, так сказать, неуравновешенными, вспыльчивыми? Ведь это можно увидеть только при определенных обстоятельствах, в стрессовых ситуациях.

В сети многие сайты, пропагандируя идею свободной продажи оружия, приводят в пример зарубежный опыт, мотивируя тем, что в странах, где разрешена продажа нарезного огнестрельного оружия резко снижается преступность. К примеру, на одном из сайтов посвященных правам граждан на оружие приводятся результаты исследования проведенного сотрудниками Чикагского университета, которые показали, что в тех регионах, где разрешается скрытое ношение оружия, уровень преступности значительно ниже, чем в остальных. А так же приводится статистика, что число убийств сократилось на 33 %, преступлений, связанных с нанесением тяжких телесных повреждений – на 14 %, а ограблений стало меньше на 37 %. Но помимо этого, в этих же штатах простые граждане убивают в несколько раз больше преступников, чем это делает полиция. Однако можно быть уверенным, что их закон всегда на стороне пострадавшего, чего нельзя сказать об украинском правосудии.

Нередко в пример приводятся Соединенные Штаты Америки, где за период с 1973–1992 гг., при количественном увеличении оружия на 73 % – до 222 млн стволов, количество убийств сократилось на 10 %. Страна занимает первое место в мире по числу оружия, находящегося на руках у населения.

Однако также США удерживают и первое место по числу вооруженного насилия. Число людей, гибнущих от пуль, в США в 15 раз превышает уровень жертв в других странах с развитой экономикой.

Не стоит забывать и про многочисленные трагические случаи, например, последнего десятилетия, произошедшие в США, связанные с массовыми расстрелами людей в школах и просто на улицах. Эти события породили в стране замкнутый круг возрастания после каждой «расстрельной» трагедии как волны призывов ограничить продажу оружия, так в то же время и роста желающих приобрести новое оружие в целях самозащиты.

В спорах о плюсах и минусах разрешения оружия часто апеллируют и к положительному опыту Эстонии и Швейцарии, где в первом случае парламент принял закон, разрешающий гражданам владеть огнестрельным оружием, а во втором – правительство не только разрешает владение оружием и его свободное ношение, но и приветствует его приобретение. Также в Интернете можно найти пугающую статистику относительно Великобритании, где отказ от владения огнестрельным оружием гражданами страны привел к стремительному росту преступности. Однако кто проверял достоверность такой информации? Стоит задать поиск на эту тему – и «Яндекс» или Google выдает огромное количество ответов, практически идентичных, т. е. перепечатанных из одного и того же источника. Но стоит отметить, что есть и другая информация, которая прямо противоречит вышеизложенной, например, что президент США Б. Обама предпринимает попытки ограничить оборот оружия в стране, восстановив запрет на продажу автоматического и полуавтоматического стрелкового оружия, а также ограничив свободную продажу многозарядных магазинов и обязав правоохранительные органы более тщательно проводить проверку личности покупателей.

В Украине вопрос разрешения на ношения оружия поднимался за годы независимости несколько раз. Как отмечает и. о. начальника управления по связям с общественностью МВД

Украины С. Бурлаков, данный вопрос является сложным и дискуссионным. «Само общество должно решить, нужно ему оружие или нет», – считает руководитель пресс-службы МВД.

На сегодняшний день в Украине, по данным МВД, около 181 тыс. человек «официально» владеют травматическим оружием. Еще 635 тыс. украинцев владеют нарезным и гладкоствольным охотничьим оружием. Причем в статистику не входит пневматическое и спортивное оружие под патрон 4,5 мм, приобретение которого не требует специального разрешения, но может использоваться в целях самообороны. Всего, по приблизительным оценкам МВД, не менее 5 млн украинцев владеют тем или иным «не холодным» оружием. Поэтому в первую очередь необходимо вывести из тени нелегальное оружие, ужесточить контроль над органами, участвующими в оформлении документов для выдачи «травматики», и, по возможности, максимально серьезно подойти к вопросу обучения культуре использования оружия, иначе реализация такой инициативы может привести к негативным и трагическим последствиям.

Подводя итог всему вышесказанному, хотелось бы отметить, что в Украине вопрос разрешения свободного приобретения травматического оружия имеет два ключевых аспекта.

С одной стороны, мы имеем массу проблем со злоупотреблением, в особенности молодыми людьми, алкоголем и наркотиками, на фоне чего вырисовывается весьма тревожная картина увеличения на улицах количества вооруженных лиц с такими проблемами. Кроме того, нельзя не учитывать того, что практика свободной продажи и ношения оружия в целом чужда нашим стереотипам социального поведения, традициям и культуре. Это чревато возникновением ситуаций, когда попытка вооруженного человека, не имеющего достаточных навыков стрельбы, противостоять, предположим, преступнику или просто хулигану приведет к хаосу и еще большим жертвам. Ведь оружие, разрешаемое по закону, хоть и предназначается для самообороны,

однако законом ни в коей мере не гарантируется, что оно не станет инструментом убийства.

С другой стороны, совершенно очевидно, что преступники не нуждаются в разрешении на приобретение и ношение оружия. Ведь все что запрещено посредством закона – запрещено только законопослушным людям. В то время, как обладание оружием является стимулом для воспитания самооознанности, сдержанности, самоконтроля, которых нам часто не хватает.

Это дисциплинирует цивилизованное общество, повышает уровень взаимного уважения и ответственности за свои поступки.

Независимо от того, вступит ли в силу обсуждаемый закон, по тому, в какую сторону склоняется общественное мнение, можно судить о том, как украинцы оценивают уровень здоровья и культуры нашего общества, а значит, что и самих себя.

А. Бутенко, провідний інженер НБУВ

Додержання вимог законодавства у сфері захисту персональних даних суб'єктами, які здійснюють обробку персональних даних з використанням веб-ресурсів

Регулювання в Україні правовідносин, пов'язаних із персональними даними, на сьогодні назвати задовільним досить важко. У першу чергу це пов'язано з тим, що обіг персональних даних зазнав значного зростання у зв'язку зі збільшення доступності або проникнення Інтернету для користувачів. Багатоаспектність цієї проблеми і певні труднощі на шляху впровадження нових законодавчих ініціатив у цій сфері на сьогодні не дають змоги дійти необхідного рівня дотримання конституційних прав людини на недоторканність особистого життя і захист особистої інформації.

Ключовим документом, що регулює сферу захисту інформації персонального характеру і спрямованим на дотримання, зокрема, права на невтручання в особисте життя людини у зв'язку з обробкою персональних даних є Закон України «Про захист персональних даних». Він поширюється на діяльність, що пов'язана з обробкою персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих систем.

Підприємства, установи та організації усіх форм власності, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні особи-підприємці обробляють персональні дані, зокрема і з використанням веб-ресурсів, а отже, на процедури обробки поширюються

положення Закону України «Про захист персональних даних», зокрема:

1. Обробка персональних даних здійснюється відкрито і прозоро. Обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних.

2. Мета обробки персональних даних має бути сформульована в документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних.

3. Склад і зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними й ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки.

4. Персональні дані мають бути точними, достовірними та оновлюватися в міру потреби, визначеної метою їх обробки. Обробка персональних даних здійснюється із застосуванням засобів та у спосіб, що відповідають цілям такої обробки. У разі, якщо нова мета обробки персональних даних є несумісною з попередньою, суб'єктом персональних даних має бути надана згода на обробку його персональних даних відповідно до зміненої мети.

5. Персональні дані повинні оброблятися у строк, не більший ніж це необхідно відповідно до їх законного призначення.

6. Суб'єкт персональних даних має право:

- знати найменування, місцезнаходження та/або місце проживання (перебування) володільця персональних даних;
- отримувати інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані;
- знати механізм автоматичної обробки персональних даних;
- пред'являти вмотивовану вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних будь-яким володільцем і розпорядником персональних даних, якщо ці дані обробляються незаконно чи є недостовірними;
- відкликати згоду на обробку своїх персональних даних.

7. У момент збору персональних даних суб'єкт персональних даних повідомляється про володільця персональних даних, склад та зміст зібраних персональних даних, права такого суб'єкта, визначені цим Законом, мету збору персональних даних та осіб, яким передаються його персональні дані.

Вимоги Закону України «Про захист персональних даних» і застосування його положень при обробці персональних даних з використанням веб-ресурсів повністю кореспондуються з рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи щодо захисту недоторканності приватного життя в Інтернеті, рекомендаціями Робочої групи, що функціонує відповідно до ст. 29 Директиви 95/46/ЄС і рекомендаціями Міжнародної робочої групи з питань захисту персональних даних в телекомунікаціях.

Забезпечення захисту персональних даних у базах персональних даних покладається на володільця персональних даних. Суб'єкти відносин, пов'язаних із персональними даними, зобов'язані забезпечити захист цих даних від незаконної обробки, у тому числі від втрати, незаконного або випадкового знищення, а також від незаконного доступу до них.

Контроль за додержанням вимог законодавства у сфері захисту персональних даних суб'єктами, які здійснюють обробку персональних даних з використанням веб-ресурсів, покладена на Державну службу

України з питань захисту персональних даних (ДСЗПД). Як наголошує голова ДСЗПД О. Мервінський, уся діяльність у сфері обробки персональних даних повинна базуватися на основі двох європейських критеріїв – забезпечення прозорості та відкритості обробки персональних даних на веб-ресурсах. За результатами перевірки суб'єктів, які здійснюють обробку персональних даних з використанням веб-ресурсів, щодо додержання вимог законодавства у сфері захисту персональних даних у II кварталі 2013 р. було з'ясовано, які порушення трапляються найчастіше. До уваги було взято результати громадського моніторингу «Забезпечення прозорості та відкритості обробки персональних даних на веб-ресурсах», проведеного ВГО «Українська асоціація захисту персональних даних», а також переважну відсутність можливості користувачів веб-сайтів українського сегмента Інтернету, як суб'єктів персональних даних, отримати інформацію про володільця персональних даних за явних ознак їх обробки.

Основними порушеннями можуть бути:

1. У момент збору персональних даних суб'єкт персональних даних не повідомляється про володільця персональних даних (найменування юридичної особи – володільця персональних даних та її адресу), склад і зміст зібраних персональних даних, права такого суб'єкта, визначені цим Законом, мету збору персональних даних та осіб, яким передаються його персональні дані.

2. Зміст персональних даних був явно надмірним відповідно до визначеної мети обробки персональних даних.

3. Процедури обробки персональних даних були визначені на сайті, але не були визначені розпорядчими документами володільця персональних даних, як це передбачено законодавством.

Найчастіше персональні дані з використанням веб-ресурсів обробляються в рамках таких процесів, як, заповнення відвідувачами веб-ресурсів анкет реєстрації для отримання логіна та пароля, реєстрація з використанням облікового запису соціальної

мережі, надання електронної адреси відвідувача для зворотного зв'язку.

При цьому можуть оброблятися персональні дані надзвичайно широкого діапазону: від анкетних персональних даних, які явно є відомостями про особу, яка ідентифікована, так і відомостей, які можуть стосуватися особи опосередковано або які можуть використовуватися в процесі ідентифікації особи: відомостей про оплату послуг з використанням платіжних карт, логіни та паролі, записи в соціальній мережі, номери телефонів, електронні адреси тощо.

Питання, що стосуються таких специфічних категорій даних, як IP-адреси, cookies, та інші відомості, що часто використовуються як для технічного забезпечення надання якісних послуг користувачу, так і для відслідковування поведінки відвідувачів веб-сторінки, вимагають окремого обговорення та коротко викладені в розділі Державної служби України з питань захисту персональних даних, що підтримує ініціативи, спрямовані на зростання обізнаності тих, хто обробляє персональні дані, і тих, чий персональні дані обробляються згідно з кращими практиками та стандартами обробки персональних даних.

За ініціативи ВГО «Українська асоціація захисту персональних даних» у жовтні 2012 р. було прийнято Декларацію «За недоторканність приватного життя в Інтернеті», до якої приєдналися провідні національні телекомунікаційні компанії. У лютому місяці було проведено перше дослідження в рамках громадського моніторингу відкритості та прозорості обробки персональних даних в Інтернеті. Хоча використовувалися прості й доступні кожному методики, результати насторожують і варті уваги, адже за результатами дослідження встановлено що понад 75 % веб-сайтів українського сегмента Інтернету, за явних ознак обробки персональних даних, не надають користувачам жодних відомостей про найменування володільця персональних даних. Це говорить про те, що відвідувачі сайтів не мають можливостей на захист свої персональних даних.

Як бачимо, громадські ініціативи, спрямовані на забезпечення прозорості і відкритості

обробки персональних даних є надзвичайно важливими.

За вкрай низького рівня правової культури володільців персональних даних, які здійснюють їх обробку з використанням веб-ресурсів українського сегмента Інтернету, коли ігноруються найпростіші вимоги закону при зборі та обробці персональних даних, важко говорити про безпеку для приватного життя користувачів Інтернету через некоректне використання автоматизованих засобів відслідковування особливостей поведінки користувачів Інтернету при відвідуванні веб-сайтів.

Для відслідковування особливостей поведінки відвідувачів веб-ресурсів використовуються такі технології, як надсилання до пристрою користувача cookies першої та cookies третьої сторони; збирання в базах веб-ресурсів детальної інформації протягом тривалого часу про відвідані сторінки, вибрані режими, натиснуті клавіші тощо та її подальша обробка; збирання в базах веб-ресурсів інформації про апаратні та програмні засоби, які встановлено у користувача, та інше.

Звичайно, заходів, що можуть вживатися Державною службою з питань захисту персональних даних, для забезпечення прогресу, мало. Адже ДСЗПД під час перевірок може лише зафіксувати незаконне надсилання cookies третьої сторони та вимагати, щоб такі операції здійснювалися лише за наявності законних підстав.

Володільці персональних даних, які здійснюють обробку персональних даних з використанням веб-ресурсів, часто навіть не знають, які треті сторони отримують відомості про те, що користувач відвідав їхній ресурс. Необхідно інформувати як володільців персональних даних, так і суб'єктів персональних даних про механізми автоматизованого збору відомостей про поведінку відвідувачів в Інтернеті, про законні підстави для обробки персональних даних про відвідування сайтів, про необхідність повідомлення відвідувачів, про механізми автоматизованої обробки персональних даних та про їхні права.

Для особистої безпеки користувачі мережі повинні знати свої права.

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних» суб'єкт персональних даних має право:

1. Знати про місцезнаходження персональних даних, яка містить його персональні дані, її призначення та найменування, місцезнаходження та/або місце проживання (перебування) володільця чи розпорядника персональних даних або дати відповідне доручення щодо отримання цієї інформації уповноваженим ним особам, крім випадків, встановлених Законом.

2. Отримувати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані.

3. На доступ до своїх персональних даних.

4. Отримувати не пізніше як за 30 календарних днів з дня надходження запиту, крім випадків, передбачених Законом, відповідь чи зберігаються його персональні дані у відповідній базі персональних даних, а також отримувати зміст його персональних даних, які зберігаються.

5. Пред'являти вмотивовану вимогу володільцю персональних даних із запереченням проти обробки своїх персональних даних.

6. Пред'являти вмотивовану вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних будь-яким володільцем і розпорядником персональних даних, якщо ці дані обробляються незаконно чи є недостовірними.

7. На захист своїх персональних даних від незаконної обробки та випадкової втрати,

знищення, пошкодження у зв'язку з умисним приховуванням, ненаданням чи несвочасним їх наданням, а також на захист від надання відомостей, що є недостовірними чи ганьблять честь, гідність і ділову репутацію фізичної особи.

8. Звертатися із скаргами на обробку своїх персональних даних до органів державної влади та посадових осіб, до повноважень яких належить забезпечення захисту персональних даних, або до суду;

9. Застосовувати засоби правового захисту в разі порушення законодавства про захист персональних даних.

10. Вносити застереження стосовно обмеження права на обробку своїх персональних даних під час надання згоди.

11. Відкликати згоду на обробку персональних даних.

12. Знати механізм автоматичної обробки персональних даних.

13. На захист від автоматизованого рішення, яке має для нього правові наслідки.

Підсумовуючи, хотілося б наголосити, що важливим питанням залишається обізнаність користувачів щодо своїх прав у сфері персональної інформації. Адже суспільний контроль дає змогу ефективно впливати на дотримання існуючого законодавства в інформаційній сфері, його постійне вдосконалення відповідно до темпів розвитку нових технологій і забезпечення інформаційної безпеки громадянина, що є необхідною умовою сьогодення.

М. Дем'яненко, бібліотекар I кат. НЮБ НБУВ

Правові аспекти боротьби зі споживанням алкогольних напоїв серед молоді в Україні

Нещодавно Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі звернулася з відкритим листом до голів фракцій і груп, голів комітетів Верховної Ради щодо законопроектів стосовно обмеження споживання підлітками алкогольних напоїв і пива. Необхідністю тако-

го звернення є надмірне споживання алкоголю, зокрема серед молоді, що послаблює стан здоров'я нації і несе безпосередню загрозу майбутньому держави. Вживання і зловживання алкогольними напоями особливо небезпечне в дитячому, підлітковому віці, коли ще не завершилося формування організму, у цей

період у печінці відсутній спеціальний фермент – алкоголь-дрідногеназа, який розщеплює етиловий спирт на прості нетоксичні сполуки. Тому вживання дитиною навіть незначної кількості алкоголю може призвести до дуже небезпечних наслідків.

Однією з причини проблеми пияцтва й алкоголізму в підлітковому віці є широке розповсюдження в Україні торгівлі алкоголем, недостатністю законодавчих обмежень у цій сфері та порушенням підприємцями правил торгівлі. Зокрема, постійно порушуються вимоги щодо заборони продажу алкоголю неповнолітнім, а окремі пункти продажу алкогольних напоїв розташовані поряд із навчальними закладами.

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, Україна посідає перше місце у світі по вживанню спиртних напоїв серед дітей і молоді. Вітчизняні дослідження також фіксують тривожну тенденцію. Так, шляхом анкетування понад 2 тис. школярів м. Тернополя було встановлено, що серед підлітків у віці 14–15 років періодично вживають алкогольні напої близько 30 % опитаних, а в 16–17 років їх кількість збільшується в 2,7 рази і становить близько 80 %. І приблизно таку саму картину ми можемо спостерігати по всій території України.

На сьогодні момент існує багато нормативних актів, які мали б регулювати продаж алкогольних напоїв неповнолітнім, але в силу тих чи інших обставин вони або не виконуються, або самі підлітки знаходять шляхи, якими можна їх обійти. Зважаючи на це, питання посилення боротьби зі зловживаннями у сфері продажу та споживання пива, алкогольних і слабоалкогольних напоїв, встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з продажем алкогольних напоїв та їх споживанням залишається актуальним і навіть нагальним, як і вдосконалення механізмів державного регулювання рекламної діяльності в Україні, посилення обмежень щодо реклами алкогольних напоїв.

У цьому контексті варто розглядати законодавчі ініціативи Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі як постійного позавідомчого державного

експертного і контролюючого органу, відповідального за утвердження здорового способу життя та належного стану моральності суспільства. Ідеться про проект закону «Про внесення змін до ч. 4 ст. 22 Закону України “Про рекламу” (щодо заборони спонсорування теле-, радіопередач, театральних-концертних, спортивних та інших заходів з використанням знаків для товарів та послуг, під якими випускаються алкогольні напої)» і проект закону «Про внесення змін до законодавчих актів України у сфері продажу і споживання пива, алкогольних і слабоалкогольних напоїв» (щодо підвищення віку, з якого дозволяється продаж особі та споживання нею пива, алкогольних та слабоалкогольних напоїв – до 21 року, а також заборони продажу зазначених напоїв у радіусі 300 м навколо навчальних закладів та закладів охорони здоров'я).

Головною метою законопроектів розробники заявляють забезпечення належного рівня здоров'я та життєдіяльності громадян, зокрема молоді, обмеження споживання ними алкогольних напоїв і пива. Закріплення цих норм на законодавчому рівні викликане також неможливістю вирішення проблеми органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, оскільки, згідно із Законом України «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України про обмеження вживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв» від січня 2010р., вони позбавлені права додатково визначати місця, де забороняється продаж алкогольних напоїв. Тоді як чинним законодавством сільським, селищним і міським радам надано право забороняти продаж алкогольних напоїв лише на час проведення масових заходів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Проте хоча б частково, але органи місцевої влади можуть впливати на продаж алкоголю біля шкіл, видаючи дозволи на розміщення малих архітектурних форм і на відкриття спеціалізованих закладів торгівлі.

Проблему дитячого алкоголізму визнають на державному рівні і погоджуються з необхідністю якнайшвидшого втручання для її вирішення. Тим більше народні депутати й експерти заявляють про значні досягнення в

боротьбі зі ще однією пагубною звичкою – тютюнопалінням. Так, наприклад, за словами народного депутата, голови Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Т. Бахтєєвої, збільшення в декілька разів акцизу на цигарки допомогло в боротьбі зі шкідливою звичкою і при цьому стало джерелом додаткових надходжень до бюджету. З приводу вживання цигарок Т. Бахтєєва сказала: «Сьогодні у нас зовсім інша статистика, ніж два роки тому. Якщо в 2011 р. в Україні було 10 млн курців, то сьогодні – лише 8,4 млн. З грудня 2012 р. вступив у силу закон про тотальну заборону куріння в усіх громадських місцях. Ми заборонили рекламу. Попередження про шкідливість куріння на пачці цигарок протягом 20 років у нас становила 30 % від розміру пачки, ми ж їх довели до 50 %» – підсумовує основні досягнення народний депутат.

У свою чергу народний депутат, радник Президента України Г. Герман закликає колег розповсюдити успішні механізми боротьби з курінням і на інші шкідливі звички. «Так як влада і опозиція об'єдналися проти однієї пагубної звички, так само нам потрібно буде об'єднатися і проти реклами алкоголю. Щоб зробити вживання алкоголю в Україні немодним», – пропонує Г. Герман.

«Контроль за виконанням всіх рішень і здоровий спосіб життя для кожного громадянина України є нашим спільним завданням на найближче майбутнє», – запевняє народний депутат, представник Президента України в Верховній Раді Ю. Мірошніченко. За його словами боротьба з вживанням алкогольних і слабоалкогольних напоїв уже об'єднала багатьох представників влади та опозиції, які спільно й активно співпрацюють у міжфракційному об'єднанні «За тверезу Україну».

Існує також чимало громадських організацій та рухів, які намагаються активно протидіяти дитячому алкоголізму, зокрема Благодійний фонд «Дитячий світ». Голова правління В. Жуковська започаткували ініціативу «Стоп алкопоп» у м. Черкасах, якою планується масштабний наступ на слабоалкогольну

продукцію. Робота над цим проектом не обмежиться суто інформаційною складовою, виявлятимуть також нечесних продавців алкоголю, які наживаються на молоді. Окремі менш масштабні акції за відмову від алкоголю серед молоді та які популяризують здоровий спосіб життя час від часу відбуваються у багатьох регіонах України.

Одним з останніх позитивних кроків у боротьбі з алкоголізмом, у тому числі дитячим, було рішення Львівської міської ради, направлене на подолання деструктивного впливу пропаганди алкоголю серед неповнолітніх. Враховуючи скарги жителів і громадських активістів, 17 травня 2013 р. виконавчий комітет заборонив використовувати вивіски з написами «алкоголь», орендовані вітрини із зображенням алкогольних напоїв і пива, а також знаки для товарів і послуг інших об'єктів інтелектуальної власності, під яким випускаються алкогольні, слабоалкогольні напої і пиво.

Державні органи, які мали б контролювати продаж алкогольних напоїв неповнолітнім, не завжди сумлінно виконують свої обов'язки. Так, нещодавно прокуратурою Волинської області було проведено перевірку додержання посадовими особами кримінальної міліції у справах дітей вимог законодавства щодо запобігання вживанню дітьми алкоголю, виявлення осіб, які втягують дітей в алкоголізм, реалізують їм спиртні напої та тютюнові вироби. Перевірка виявила ряд порушень вимог чинного законодавства. Було встановлено, що працівниками кримінальної міліції у справах дітей міськрайвідділів органів внутрішніх справ області у поточному році складено 95 протоколів про адміністративне правопорушення щодо порушення правил торгівлі пивом, алкогольними та тютюновими виробами. Однак не усі вони направлялись до Регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів у Волинській області та ДПС України в області для застосування фінансових санкцій. Вказане дає змогу уникати

суб'єктам господарювання відповідальності за вчинення правопорушень. Крім того, працівниками кримінальної міліції у справах дітей не завжди вживалися заходи щодо встановлення суб'єктів господарювання та осіб, які продавали алкогольні напої неповнолітнім. І, на жаль, такі випадки не поодинокі.

Таким чином, маємо проблему дитячого алкоголізму, викликану, серед іншого, широкомасштабною рекламою алкогольних напоїв, неналежним виконанням контролюючими органами своїх обов'язків,

лобіюванням власників крупних алкогольних компаній своїх інтересів на всіх рівнях державного управління і все це на фоні кризи в соціально-економічній сфері життя суспільства. Тому постає необхідність вдосконалення існуючих нормативних актів, що регулюють продаж і рекламу алкоголю. Слід також відмітити, що самих заборон і обмежень замало. Важливим завданням для держави у вирішенні цієї проблеми є пропаганда здорового способу життя серед молоді.

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

Візуальне спостереження: межа законності

У Верховній Раді зареєстровано законопроект № 2940 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконне здійснення візуального спостереження за особою)», яким запропоновано доповнити ККУ ст. 163-1 «Незаконне здійснення візуального спостереження за особою».

Автори законопроекту, народні депутати В. Ярема та Г. Москаль, пропонують встановити, що незаконне здійснення візуального спостереження за особою в публічно доступних місцях карається штрафом від 50 до 200 (450–3400 грн) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі до трьох років.

Також, згідно з документом, незаконне здійснення візуального спостереження за особою, яке заподіяло істотної шкоди правам, що охороняються законом, свободам чи інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб, карається позбавленням волі строком від 7 до 10 років.

До розробки законопроекту № 2940 депутатів спонукали виявлені ними упущення в ухвалених раніше законах, що є прямим порушенням конституційних прав громадян України (ст.ст. 30, 31, 32 Конституції України). У обґрунтуванні необхідності ухвалення закону надано перелік

законодавчих актів, що визначають: ніхто не може піддаватися втручанню в його особисте і сімейне життя, за винятком окремих випадків, що зводяться до «оперативно-розшукової діяльності», здійснюваної, зрозуміло, тільки органами внутрішніх справ. Крім того, зазначається, що відповідальність за порушення недоторканності житла та таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції передбачено ст. 162, 163 Кримінального кодексу України, однак зазначеними складами злочину не охоплюється здійснення незаконного спостереження за особою, у тому числі з використанням спеціальних технічних засобів, що теж може розцінюватись як втручання у її приватне життя.

Під візуальним спостереженням за особою автори законопроекту пропонують розуміти «цілеспрямоване негласне або відкрите, але всупереч її волі, візуальне стеження (слідкування) за особою протягом певного проміжку часу з метою збирання, перевірки, фіксації на матеріальних носіях і подальшого використання або передачі третім особам інформації про неї, місце її знаходження, її дії тощо, у тому числі під час проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій».

Водночас, на думку експертів, цей законопроект має ще надто «сирий» вигляд, деякі пункти не доопрацьовано, не мають

точного визначення, конкретно встановлено лише міри та строки покарання. Зокрема, у новоспеченому законопроекті зазначається, що дії візуального спостереження, вчинені щодо державного або громадського діяча або вчинені суб'єктом, уповноваженим на здійснення оперативно-розшукової діяльності або досудового розслідування, або з використанням відеозапису, фотографування, спеціальних технічних засобів для спостереження, караються штрафом від 200 до 1000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (3400–17 000 грн) або обмеженням волі строком від 3 до 7 років.

Очевидно, що поряд із захистом приватного життя державних і громадських діячів існує питання підзвітності чиновників і публічність їхньої діяльності передбачає цілком закономірний і зрозумілий інтерес громадськості і ЗМІ. Виходячи із вимог законопроекту, можна говорити про високу ймовірність використання його норм, у випадку ухвалення в пропонованому вигляді, для зменшення прозорості діяльності високопосадовців. Отже, необхідно чітко виписати норми з тим, щоб захист права державних і громадських діячів на приватне життя не обернувся закритістю їхньої діяльності від роботодавця – народу.

Щодо суб'єктів, уповноважених на здійснення оперативно-розшукових дій з використанням фото- і відеозйомки, а так само спецзасобів, за ст. 163-1 п. 2, співробітник правоохоронної системи, заходи ОРД повинні проводитися тільки на підставі постанови суду, і ведення будь-якої відеозйомки співробітником правоохоронних органів без певного дозволу може бути прирівняно до втручання в особисте життя.

Виникають деякі питання і щодо відповідальності. Як зазначає юрист І. Приходько, «щодо покарання за дії, передбачені ч. 1 або ч. 2 цієї статті Закону, аж до 10-ти років, то як на мене, воно є вже занадто жорстким. Адже це – на рівні статті за умисне вбивство».

Що ж до визначення поняття «візуальне спостереження», виникають цілком обґрунтовані застереження щодо можливих позовів чи інших ексцесів у контексті використання камер спостереження в державних установах і комерційних підприємствах, приватних веб-камер

і автомобільних відеореєстраторів. Подібний закон, до речі, вже ухвалено австрійською владою, якою заборонено використання автомобільних відеореєстраторів приватними особами. Своє рішення австрійські державні керівники пояснюють тим, що під час відеозапису в пам'яті пристроїв залишається безліч особистих даних: обличчя людей, реєстраційні номери машин, відомості про житло та майно тощо. Українці на форумах та в коментарях висловлюють занепокоєння: існують ситуації, коли виявитися порушником закону. «Якщо я побажаю зняти на мобілку пам'ятки міста, друзів і випадково мій апарат зафіксує якогось громадського діяча – я за законом буду вважатися правопорушником, і мене можна буде покарати навіть позбавленням волі! Мабуть тим, хто вигадував подібний закон, є що приховувати від народу», – пишуть, наприклад, занепокоєні громадяни.

У законопроекті прописано «стеження за особою впродовж певного часу», проте якого саме часу – не визначено, адже це може бути і декілька хвилин. У тій самій примітці є вже зовсім незрозумілий термін «перевірка» в контексті «стеження за особою з метою перевірки, фіксації на матеріальних носіях і подальшого використання». Дуже розпливчастим є і термін «подальше використання», який може бути трактовано як завгодно, наприклад зберігання, особистий перегляд і навіть перезapis на носії, адже це теж використання.

Заступник голови Комітету ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією В. Ярема, один зі співавторів закону, наголошує, що законопроект спрямовано на заборону свавілля правоохоронних органів, встановлюється відповідальність за стеження за конкретною особою упродовж тривалого відрізка часу. «Коли людина їде з відеореєстратором, вона фактично знімає себе, знімає те, як вона їде вулицею, зупиняється і фіксує, як працівник ДАІ вимагає в неї хабара. Це не стеження. Стеження – це переслідування людини впродовж тривалого часу і т. п. Таким чином, під цю норму аж ніяк не підпадають і журналісти. Тим більше є закон про журналістську діяльність, що

регламентує порядок та можливості, у тому числі й документування порушень під час журналістських розслідувань. Та й журналісти не є посадовими особами», – зазначає він.

Водночас, попри наміри розробників законопроекту, нова стаття кримінального кодексу має певні підводні камені.

Але як би не запевняли автори законопроекту – пересічний українець, у разі прийняття закону, все рівно зачепиться за якийсь із них. Вся різниця буде лише у тому, який ранг у суспільстві він займає та яким небезпечним буде його падіння, а звідси, як наслідок, і суворість покарання.

А. Блажкевич, наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. іст. наук

На Захід чи на Схід. Угода про асоціацію з ЄС

25 лютого цього року ЄС заявив про намір укласти з Україною Угоду про асоціацію, що включає в себе «глибоку й всеосяжну» зону вільної торгівлі за умови, що Київ виконає низку вимог, серед яких – задовільне рішення у справі Ю. Тимошенко – до кінця травня 2013 р.

Європейська Комісія 15 травня дала зелене світло для проведення «необхідних підготовчих заходів (до підписання Угоди про асоціацію), не передбачаючи проте ніякого певного рішення». Інакше кажучи, Україні подарували безстрокове відтермінування для виконання умов Брюсселя щодо реформ судово-правової системи й не в останню чергу для зняття звинувачень з Ю. Тимошенко, що, за заявами ЄС, продовжує залишатися основною передумовою для підписання Угоди.

Подібні висновки оглядачів підтверджує і коментар Посла Великобританії в Україні С. Сміта: «Я не вірю в те, що міністри закордонних справ ЄС шукають причини сказати “ні” Україні. Я думаю, що якраз навпаки, вони намагаються відшукати причини сказати “так”. Він, водночас, додає: «Проте, щоб сказати “так” (підписання Угоди про асоціацію з Україною), їм (міністрам закордонних справ ЄС) необхідно побачити рішучі дії й відчутний прогрес».

Керівник Інституту української політики К. Бондаренко також вважає високою ймовірністю підписання Україною угоди про асоціацію з ЄС у листопаді.

«У грудні 2012 р. з’явилась заява Фюле, яка передбачала 19 пунктів, які має виконати Україна. У лютому після зустрічі (міністра

закордонних справ України) Кожари і Фюле цих пунктів залишилось 11. У квітні, коли А. Клюєв поїхав у Брюссель, він приїжджає із заявою, в якій вже немає ні згадки про Ю. Тимошенко, ні згадки про вибіркоче правосуддя, ні обов’язкової вимоги про прийняття виборчого кодексу та інших документів. У травні збирається Єврокомісія, яка ще звужує вимоги до України», – констатував він.

На його переконання, європейці почали гнучкіше підходити до України, оскільки сприймають її як вигідний для ЄС ринок.

«У сучасних умовах саме економіка, економічна доцільність буде диктувати умови єврочиновникам, і саме цим вони будуть керуватися при підписанні Угоди між Україною та ЄС», – наголосив експерт.

«Угода про асоціацію більш вигідна ЄС і європейському бізнесу, ніж Україні. Чи буде угода про асоціацію підписано за будь-яких обставин? Швидше за все, так. У ЄС більшість політиків і чиновників налаштовано, скоріше, на підписання угоди про асоціацію з Україною в листопаді», – зазначив експерт.

К. Бондаренко додав, що Меморандум про надання Україні статусу спостерігача в Митному союзі ЄП є декларативним документом і ні до чого не зобов’язує Україну.

Директор Агентства моделювання ситуацій В. Бала вважає, що Україні необхідно чітко визначитися з геополітичним вектором і впливати йому, уникаючи коливань в одну, а потім в іншу сторону. «Для України дуже важливо визначитися... Вибір України з її зовнішньою політикою – це її проблема вже

протягом багатьох років. Спочатку влади декларували: НАТО, Європа, але туди не пішли. Потім влада сказала: близькі відносини з Росією, зниження цін на газ. Із цього також нічого не вийшло. Проблема української влади в тому, що вона загнала себе в кут (відсутністю чіткого вектора дій)», – сказав експерт.

В. Бала підкреслив, що Україна цікава й для Росії й для ЄС із погляду геополітики, а подальша доля країни буде багато в чому залежати від її власного вибору.

Зі слів экс-міністра економіки В. Суслора, підписання угоди про асоціацію більш вигідне, у тому числі з економічної точки зору, самому ЄС, ніж Україні. «Євросоюз демонструє певні поступки й ці поступки можуть бути досить істотними. Можливо, ЄС хотів би підписати угоду про асоціацію будь-що-будь. Тому що ця угода набагато вигідніша Євросоюзу, ніж Україні», – сказав він.

В. Суслов підкреслив, що в міру демонстрації українським керівництвом зближення з Митним союзом змінюється риторика європейських політиків. «Ухваливши рішення про підписання меморандуму про надання Україні статусу спостерігача (у Митному союзі ЄСП) В. Янукович підсилює позиції України в переговорах з ЄС. І якщо раніше європейські політики однозначно говорили, що є умова звільнення Ю. Тимошенко як умова підписання угоди про асоціацію, то зараз посол Єврокомісії в Києві говорить, що незвільнення Ю. Тимошенко може вплинути на підписання, а може і не вплинути», – зазначив експерт.

Підводячи підсумки, зазначимо, що в основному експерти вважають високою ймовірність підписання Україною угоди про асоціацію з Європейським союзом на саміті «Східного партнерства» 28–29 листопада у Вільнюсі.

Н. Тарасенко, мол. наук. співроб. СІАЗ НБУВ

70 років Волинської трагедії: пошук шляхів від звинувачень до діалогу

70-та річниця Волинської трагедії традиційно загострила публічну дискусію довкола подій 1943 р., коли Волинський крайовий провід ОУН прийняв рішення про вигнання з Волині місцевих поляків. Цього дня одночасно було атаковано понад 150 польських населених пунктів. У свою чергу польські загони Армії Крайової, усупереч наказам свого командування про неприпустимість участі в «пацифікаційних» акціях проти українських сіл, переходили до «сліпих» акцій відплати.

Сьогодні завдяки зусиллям багатьох істориків – і українських, і польських – правда про Волинську трагедію вже значною мірою відома, однак, до трагічних подій 1943–1944 рр. у Польщі та Україні ставлення різне. У традиційній польській історіографії Волинська трагедія сприймається як етнічна чистка винятково польського населення; в українській – як «дія у відповідь» на звірства поляків щодо українських цивільних.

Офіційно процес примирення між Україною та Польщею розпочали президенти Л. Кучма та О. Квасневський. У 1997 р. вони підписали «Заяву про єднання та замирення». До 60-річчя подій у 2003 р. президенти України й Польщі ухвалили Спільну заяву «Про примирення в 60-ту річницю трагічних подій на Волині», у якій висловлювали глибоке співчуття з приводу трагічних моментів спільного минулого українського й польського народів.

У спільній заяві экс-президентів України та Польщі – Л. Кучми й О. Квасневського з приводу 70-ї річниці Волинської трагедії вони висловили переконання, що «конфлікти минулого не можуть перекреслити те, що протягом століть поєднує Україну й Польщу, і не можуть перекрити шлях до процвітання наших держав та добробуту наших народів».

В. Ющенко та Л. Качинський продовжили традицію добросусідських відносин між

двома державами. У 2006 р. в с. Павлокома вони відкрили пам'ятники 364 українським жертвам, замордованим загонами АК. Крім того, за президента В. Ющенка було відновлено польські військові поховання на Личаківському цвинтарі у Львові.

Наступні президенти – Б. Коморовський та В. Янукович – отримали чудову нагоду для покращення взаємовідносин – Євро-2012. Під час свята футболу українці у Львові бігали з польським прапором і підтримували польську збірну, а поляки в Перемишлі та Варшаві вболівали за команду А. Шевченка. Здавалося, що врешті бажане стало дійсним – навіть на рівні мешканців прикордонної смуги поляки та українці ставляться один до одного як нормальні сусіди.

Однак з початком 2013 р. у польських ЗМІ дедалі частіше почали з'являтися сюжети, у яких рясно були присутні терміни «банди УПА», «різня на Волині», «геноцид поляків». Активізація політичних дискусій у Польщі довкола польсько-українського конфлікту здебільшого стала наслідком зростання в сусідній державі впливів радикальних правих сил – зокрема, так званих кресов'яцьких організацій. У польських медіа почалася масштабна інформаційна кампанія, у якій «кресові» організації намагалися чинити тиск на владу з метою взяти участь у підготовці відзначення 70-х роковин Волинської трагедії, перетворити їх на державні.

Водночас, як показують результати опитування, проведеного польським Центром дослідження громадської думки, близько половини громадян Польщі (47 %) не знають, хто здійснював ці злочини та хто постраждав під час Волинської трагедії. 7 % вважають, що винні німці чи росіяни, а жертви – поляки. Лише 2 % дотримуються думки, що жертви були з обох сторін, які конфліктували.

Щодо сучасних відносин Польщі та України майже половина опитаних (46 %) оцінюють їх як і не погані, і не хороші, 18 % вагаються з відповіддю. Добрими ці відносини називають 21 %, поганими – 15 %.

Спільна історія Польщі та України для понад половини опитаних є імовірніше джерелом

конфліктів, а не підставою для розвитку партнерських відносин. 54 % вважають, що минуле розділяє два народи, і лише чверть опитаних думають, що об'єднує.

Крім того, за даними опитування, протягом останніх п'яти років поляки стали більш песимістично налаштованими в питанні українсько-польських відносин. Так, порівняно з 2008 р. кількість позитивно налаштованих поляків знизилася на 12 пунктів – зі 75 до 63 %, збільшилася кількість осіб, які вважають примирення неможливим (із 13 % у 2008 р. до 21 %).

70-та річниця Волинської трагедії стала приводом для гострих заяв як польської, так і української сторін, які фактично перевели питання з історичної у політичну площину. 8 квітня у верхній палаті парламенту Республіки Польща було зареєстровано проект постанови, внесений 28 сенаторами від опозиційної правоцентристської партії «Право і справедливість» (Prawo i Sprawiedliwość, PiS), яким було запропоновано встановити 11 липня в Польщі «Днем Пам'яті Мучеництва Кресов'яків». Кресов'яками називають жителів так званих Східних кресів (польською – Kresy Wschodnie), територій нинішньої Західної України, Білорусі та Литви, які колись входили до складу Польщі.

11 квітня в нижню палату (Сейм) групою з 29 депутатів урядової Селянської партії (Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL) був внесений практично аналогічний за змістом документ, що отримав більш радикальну назву: «З приводу геноциду, вчиненого ОУН-УПА проти поляків східних кресів у 1939–1947 рр.». Головною тезою цих проектів постанов стало визнання ОУН і УПА злочинними організаціями, які, за версією авторів документів, здійснили геноцид щодо польського населення Західної України.

Спроба представити польсько-український конфлікт на Волині в роки Другої світової війни (і навіть після 1945 р.), у який були втягнуті широкі верстви цивільного населення, одностороннім актом геноциду та визнати відповідальним за нього вузьке коло виключно українських організацій викликав передбачувану хворобливу реакцію в Україні.

Вітчизняне МЗС відзначило, що можливе прийняття цього законопроекту буде суперечити рівню відносин між двома державами, і закликала не політизувати наболіле питання. Для офіційного Києва ситуація посилилася ще й тим, що ініціатива польських депутатів була оприлюднена напередодні Вільнюського саміту, на якому будуть вирішуватися перспективи євроінтеграції України. Особливо неприємним виявилось те, що недружній крок зробили законодавці країни, яка давно й небезпідставно вважалася чи не головним адвокатом нашої країни в ЄС.

Дві партії, що загострили «волинське питання», формально є політичними супротивниками: PSL, членом якої є нинішній прем'єр-міністр Польщі Д. Туск, входить у правлячу коаліцію, PiS, очолювана братом колишнього президента Я. Качинським, перебуває в опозиції до влади. Однак обидві «грають» практично на одному електоральному полі, використовуючи консервативні гасла та орієнтуючись на патріотично налаштованих виборців. Вагу цих партій слід проілюструвати цифрами: серед 460 депутатів нижньої палати польського парламенту PiS представляють 138 обранців населення, селян – 28. Серед 100 депутатів верхньої палати, сенату партія Качинського представлена – 31 депутатом, селяни – двома.

Чому саме сьогодні «волинське питання» постало в такій жорсткій, неприйнятній для українців площині? Ініціатори законопроектів пояснюють це таким чином: «Протягом останніх років на Західній Україні ми спостерігаємо нечуваний розвиток культу С. Бандери і УПА. При повному мовчанні влади у Києві та Варшаві в українських містах з'являються пам'ятники С. Бандері та іншим керівникам ОУН, їх іменами називають вулиці та площі, відбуваються марші, прославляють “героїзм” УПА, публікуються матеріали, які заперечують участь УПА у вбивствах поляків».

Варто згадати, що наприкінці минулого року польські парламентарії (як писали медіа, саме з ініціативи PSL) окремим документом вшанували підпільну військову організацію

часів Другої світової війни «Національні збройні сили» (NSZ), незважаючи на те що депутат сейму – екс-прем'єр Л. Міллер назвав членів цієї структури «союзниками Гітлера та погромниками євреїв». Відомо, що воїни NSZ брали участь в антиукраїнських акціях. Зокрема, підтверджено їхню участь у вбивстві майже 200 жителів с. Верховини на Холмщині, переважна більшість яких – жінки та діти.

Правляча урядова партія «Громадянська платформа» (Platforma Obywatelska – PO) намагається дистанціюватися від радикальних кроків молодших партнерів по коаліції. Однак її представники часом теж демонструють досить жорстку позицію в цьому питанні.

Член PO, співголова Українсько-польського форуму співробітництва та партнерства П. Залевські так прокоментував останні проекти постанов, представлені в сенат і Сейм: «Необдумані ініціативи можуть тільки ускладнити процес примирення, а якщо будуть повторюватися – то навіть зупинити. Шкідливими для цього примирення є не стільки нові оцінки злочину, вчиненого 70 років тому, скільки помітні в сучасній Україні спроби брати під сумнів основні факти. Іноді складається враження, що метою цієї діяльності є розмивання відповідальності, а наслідком – радикалізація позицій – із польської та української сторін. Слід також розуміти, що така поведінка з польського боку, набуваючи радикальної форми вираження, на сьогоднішній день може зашкодити взаємному примиренню.

Саме тому, у світлі зростання радикальних тенденцій з обох сторін, закликаю до спокійної та розсудливої дискусії. Я вважаю, що не політичні жести, а концентрація уваги на вшанування жертв злочину, реалізація українською стороною взятих на себе багато років тому зобов'язань щодо визначення місць смерті та поховання, буде найкращим внеском в ознаменування 70-ї річниці Волинського злочину».

Польські джерела стверджують, що жорсткі заяви парламентаріїв із приводу Волинських подій мають винятково внутрішній підтекст. Вони вважають, що таким чином PSL (яка і

раніше вже намагалася провести відповідне рішення через сейм) намагається посилити свої електоральні позиції. Відносно падіння рейтингу прем'єра Д. Туска є додатковим стимулом для PSL мобілізувати своїх виборців, зігравши на їхніх патріотичних почуттях. І, скориставшись ювілейною річницею Волинської трагедії як зайвим приводом, нагадати про себе.

Дивним чином вирішили скористатися річницею Волинської трагедії й деякі українські політики. Так, 148 народних депутатів України звернулися до Сейму Республіки Польща з пропозицією визнати Волинську трагедію геноцидом польського народу. «Просимо вас, депутатів Сейму Республіки Польща, підтримати рішення сенату, визнати Волинську різанину ОУН-УПА геноцидом щодо польського населення та засудити злочинні діяння українських націоналістів», – наголошується в документі.

На переконання українських парламентаріїв, різна трактовка Волинського злочину «забиває клин між двома країнами». «Розвиток зміцнення українсько-польської дружби неможливий, якщо віддати забуттю пам'ять сотень тисяч ні в чому неповинних громадян – білорусів, поляків, євреїв, циган, росіян, українців, усіх тих, хто загинув у Волинській різанині», – відзначається у зверненні.

Нардепи назвали своєчасною ініціативу поляків із цього питання та наголосили, що через ксенофобські й неонацистські настрої українці не мають змоги дізнатися правду про Волинську трагедію. «В Україні ростуть ксенофобські, антисемітські та неонацистські настрої. Їх представники вже сьогодні є у Верховній Раді України. Вони активно використовують парламентську трибуну для пропаганди цих поглядів. Усе це – результат того, що народ України не знає правди про ті страшні події», – переконані депутати Верховної Ради.

Звернення 148 депутатів з Партії регіонів і Компартії до Сейму Польщі з проханням визнати Волинську трагедію геноцидом польського народу може бути прирівняне до національної зради, заявив экс-президент України Л. Кравчук.

«Заява із закликом до польського Сейму визнати події на Волині геноцидом – безпрецедентний у світовій історії випадок, коли політики просять законодавчий орган іншої держави звинуватити в найтяжчому зі злочинів представників свого народу. Це антигромадський, антинаціональний крок, який може бути прирівняний до національної зради», – сказав Л. Кравчук, зазначивши при цьому, що більшість із цих 148 депутатів ігнорують одну з найбільших трагедій минулого України – Голодомор, який був злочином геноциду мільйонів українців.

«У результаті утворився дуже неприродний союз між польськими націоналістичними та прорадянськими, а то й відверто сталінськими політиками в Україні. Їх об'єднує тільки ненависть до України, а така платформа не може бути основою для тривалої та плідної співпраці», – підкреслив экс-президент України.

Аналогічну позицію щодо звернення депутатів від фракції Партії регіонів і Комуністичної партії в Сейм Польщі з проханням визнати геноцидом українцями поляків під час Волинської трагедії у 1943 р. зайняв голова фракції ВО «Свобода» О. Тягнибок. «Це демонстрація того, що ці люди не мають права називатися державними діячами та політиками цієї держави. Я не знаю прецедентів у світі, коли представники влади звертаються до іншої держави, щоб воно приймало рішення, яке принижувало б їх націю», – заявив О. Тягнибок журналістам після зустрічі представників опозиції з послами держав-членів ЄС.

У свою чергу директор польсько-української фундації RAUCI Я. Пекло, коментуючи лист 148 депутатів Верховної Ради України до польського Сейму, висловив думку про те, що українська влада використала Волинську трагедію для того, аби «завдати удару по тим, кого не любить» в Україні.

Експерт підкреслив, що така політика лише поглиблює чинні поділи в Україні, зауваживши, що Польщі в першу чергу потрібні добрі відносини з жителями Західної України, для яких УПА є героями. «Польща повинна усвідомлювати, що вона не є сусідом з тими

областями України, де домінують пострадянські погляди, які висловили підписанти цього документа, але з Західною Україною, яка вороже ставиться до Партії регіонів», – відзначив Я. Пекло. На його думку, депутати нижньої законодавчої палати польського парламенту найбільше б прагнули оминати цю тему, що буде складніше після заклику українських депутатів визнати ті події «геноцидом».

Утім, ні ініціатива частини польських парламентаріїв, ні звернення українських жодним чином не позначилися на позиції офіційної Варшави щодо України. 20 червня сенат Польщі ухвалив заяву, у якій трагічні події 1943 названі «етнічною чисткою з ознаками геноциду». На думку польських senatorів, таке визначення Волинського злочину можна обґрунтувати тим, що події на Волині мали організований масовий характер й супроводжувалися жорстокістю. У заяві йдеться про те, що 9 лютого 1943 р. нападом загонів УПА на волинське село Паросль «розпочалася брутальна акція фізичного знищення поляків, яка проводилася бандерівською фракцією Організації українських націоналістів та Українською повстанською армією». У документі сказано, що жертвами антипольської акції УПА стали приблизно 100 тис. поляків.

При цьому сенат не підтримав пропозицію депутатів з партії «Право і справедливість» (PSL), які пропонували внести поправки і прямо використовувати в тексті заяви термін «геноцид». Проти формулювання «геноцид» щодо Волинської трагедії проголосували 222 депутати Сейму, підтримали цю поправку – 212 депутатів, а три – утрималися від голосування. У підсумку, у резолюції щодо 70-ї річниці Волинської трагедії залишається формулювання «етнічна чистка з ознаками геноциду».

Водночас у документі зазначено, що поляки не забувають, «що в історії польсько-українських відносин ХХ ст. були також події, які не приносять Польщі похвали: несправедлива політика стосовно національних меншостей II Речі Посполитої та випадки польських акцій у відповідь у 1943–1945 рр.».

«Сенат Польщі відає найвищу шану всім українцям, які не піддалися атмосфері терору,

що панувала на той момент, та з ризиком для власного життя допомагали своїм польським сусідам», – відзначено в заяві. Сенатори також подякували українцям, які останнім часом допомагали облаштувати місця, де загинули поляки, та зробили можливим гідне поховання жертв.

Прийнятою 20 червня заявою польський Сейм також визнав, що після повалення комунізму Польща й Україна багато зробили для подолання складного минулого. «Поляки прагнуть примирення й дружби з українцями, – сказано в резолюції. – Це підтверджується численними доказами. Утім, справжнє примирення можна збудувати тільки на правді та спільному засудженні злочину». Як наголошується в документі, пам'ять про загиблих на Волині поляків «повинна назавжди стати частиною польської історичної свідомості».

Радник президента Польщі з міжнародних питань Р. Кузняр заявив, що розбіжності в поглядах на складне історичне минуле України й Польщі, зокрема Волинську трагедію, не погіршують хорошого діалогу між двома країнами. «Ми маємо цілком пристойний діалог, гарні стосунки між українцями та поляками, і якщо в розмові з'являються розбіжності, то в цьому немає проблем. Розбіжності іноді виникають, і ми повинні з цим жити. Головне, що маємо позитивне ставлення та добрий діалог між двома країнами», – зазначив Р. Кузняр.

Причому він наголосив, що за нинішнього стану відносин між Варшавою та Києвом неможливість прийняти загальну термінологію щодо Волинської трагедії не є великою проблемою. «Якби панувала ворожість, загальна ненависть, то Волинська трагедія лише поглиблювала б відносини. Сьогодні, на щастя, цього немає», – наголосив експерт.

Водночас Р. Кузняр зауважив, що визначення «етнічна чистка з ознаками геноциду» щодо Волинської трагедії у резолюції сенату, прийнятій 20 червня напередодні 70-ї річниці Волинської трагедії, «досить влучно показує реальність і є компромісним варіантом».

«З одного боку, воно є нормальним для сприйняття, а з іншого – не повинно зашкодити

перспективам українсько-польських відносин», – констатував радник польського президента.

«Для розвитку добросусідських відносин між нашими країнами ухвала Сенату Республіки Польща є кроком назад на шляху до порозуміння, порівняно з ухваленими у 2003 р. спільними словами президентів України та Польщі та єдиним текстом заяви парламентів обох країн. Однобічна ухвала сенату образлива для сучасного покоління українців, які шанують своїх предків, полеглих у боротьбі за незалежність України, цей документ нехтує пам'яттю українців, котрі стали жертвами міжнародного протистояння», – зауважив экс-президент України Л. Кравчук. Проте він переконаний, що політичні емоції, особливо ті, які не мають доброї та високої мети, – плінні. Вони не здатні зашкодити глибокому й шляхетному бажанню українців і поляків відчувати взаємну щирість та повагу. Супроти цього маліють будь-які гасла, проголошені навіть з найвищих трибун.

Своєрідним підсумком польської дискусії навколо Волинської трагедії стала резолюція Сейму Польщі, ухвалена 12 липня. Депутати від урядової партії під час дебатів наполягали на такому формулюванні, яке б не ображало почуття українських громадян. «Кожне наше слово та речення вписується в дуже гострі суперечки між Україною, яка тяжіє в бік Росії, і Україною, яка тяжіє в бік Західної Європи», – заявив на дебатах голова фракції «Громадянської платформи» Р. Групінський. Він закликав парламентарів не тільки казати

правду про злочин, а й пам'ятати про майбутнє співпраці та примирення з Україною.

У результаті Сейм Польщі не підтримав поправку опозиції про застосування формулювання «геноцид» при розгляді резолюції щодо 70-ї річниці Волинської трагедії. Таким чином, у резолюції залишилося формулювання «етнічна чистка з ознаками геноциду».

Спільну декларацію про примирення з нагоди 70-х роковин Волинської трагедії підписали також найвищі ієрархи Української греко-католицької церкви та Римо-католицької церкви Польщі – глава Української греко-католицької церкви С. Шевчук та польський архієпископ Ю. Михалик. Верховний архієпископ Української греко-католицької церкви С. Шевчук у присутності президента Б. Коморовського вибачився перед поляками за злочини на Волині. Зі свого боку, президент Б. Коморовський закликав до правди про польсько-український конфлікт, оскільки, як він висловився: «правда очищає». Сама заява обох церков написана згідно з формулою «вибачаємо та просимо вибачення».

Отже, очевидно, що пошук порозуміння між українським та польським народами з приводу історичної правди триває і є життєво необхідним для обох держав. Адже від відносин двох народів і держав сьогодні значною мірою залежать геополітичні процеси у Європі, європейське майбутнє України й політична стабільність у регіоні. Знайти спільну мову в цій важкій проблематиці означає зробити доволі суттєвий виважений крок до загального порозуміння.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

О. Бусол, ст. науч. сотр. «СІАЗ» НБУВ, канд. юрид. наук

Правовые аспекты реорганизации Российской академии наук

Распоряжением от 28 июня 2013 г. № 1093-р в Государственную думу правительством Российской Федерации (далее – РФ) внесен проект Федерального Закона «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесе-

нии изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 305828-6 (далее – законопроект).

Настоящий законопроект определяет правовое положение, полномочия и функции Российской академии наук, а также

устанавливает порядок управления Российской академией наук и порядок финансового обеспечения ее деятельности.

Законопроект, по обоснованию разработчиков, вносится в целях оптимизации организационно-правовых механизмов управления российской фундаментальной наукой, повышения эффективности фундаментальных и поисковых научных исследований, обеспечивающих получение научных результатов мирового уровня.

Законопроектом регулируется порядок создания общественно-государственного объединения «Российская академия наук» (далее – РАН) с последующей ликвидацией РАН, Российской академии медицинских наук (РАМН) и Российской академии сельскохозяйственных наук (Россельхозакадемия), а также передачей Российской академии образования (РАО), Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН) и Российской академии художеств (РАХ) на основании решения Правительства Российской Федерации с учетом их отраслевой направленности в ведение уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» система управления академическим сектором науки имеет следующую структуру:

– государственные академии наук – РАН и пять отраслевых академий наук: Россельхозакадемия, РАМН, РАО, РААСН и РАХ, являющиеся юридическими лицами – государственными бюджетными учреждениями и главными распорядителями бюджетных средств;

– общее собрание государственной академии наук – высший орган управления академии;

– президиум государственной академии наук – постоянно действующий коллегиальный орган управления академии (деятельность президиума обеспечивает аппарат президиума академии);

– региональные отделения РАН (Сибирское, Уральское и Дальневосточное отделения), являющиеся юридическими лицами –

государственными бюджетными учреждениями и главными распорядителями бюджетных средств для расположенных в регионе подведомственных РАН государственных научных учреждений;

– региональные научные центры РАН, являющиеся юридическими лицами – государственными бюджетными учреждениями и представляющие собой промежуточные звенья управления между РАН и подведомственными государственными научными учреждениями, расположенными в регионе;

– региональные отделения отраслевых академий наук, являющиеся юридическими лицами – государственными бюджетными учреждениями, представляющие собой промежуточные звенья управления между отраслевыми академиями наук и подведомственными государственными научными учреждениями, расположенными в регионе;

– подведомственные государственным академиям наук государственные научные учреждения и иные организации.

По мнению разработчиков законопроекта, данная структура характеризуется недостаточной скоординированностью, особенно в части планирования и управления финансовыми потоками и имущественным комплексом, что негативно влияет на состояние фундаментальных и поисковых научных исследований в академическом секторе науки. В известной мере это приводит к смещению фактических приоритетов в деятельности государственных академий наук (даже в условиях увеличения бюджетной поддержки) на поддержание и отстаивание неизменности в ущерб решению задач обеспечения динамичного развития фундаментальной науки, обновления принципов ее организации в соответствии с современными требованиями.

На основании норм законопроекта будет произведено создание Российской академии наук, разработан и утвержден ее устав, избраны президент и президиум, образован аппарат, обеспечивающий деятельность органов управления РАН. После регистрации Российской академии наук будет осуществлена ликвидация РАН, РАМН и Россельхозакадемии.

Устанавливается также порядок реорганизации РАО, РААСН и РАХ. По решению Правительства РФ, отдельные функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества этих академий наук могут быть переданы уполномоченным федеральным органам исполнительной власти.

Для Российской академии наук и всех государственных академий наук устанавливается одно звание – действительный член (академик).

Членами Российской академии наук являются избранные общим собранием академики. Звание академика должно стать эквивалентом признания заслуг ученого перед РФ и научным сообществом (в том числе международным). Процедура выбора академиков РАН – одна из сложных задач, и при ее решении необходимо, с одной стороны, максимально учесть мнение научного сообщества, а с другой стороны, исключить возможность появления замкнутой корпорации ученых, не имеющей стимулов для развития. Данные сложные вопросы будут урегулированы в уставе РАН.

Лица, имеющие на момент вступления в силу законопроекта звания действительных членов (академиков) или членов-корреспондентов РАН, РАМН и Россельхозакадемии, с момента государственной регистрации РАН и по их заявлению, приобретают правовой статус академиков Российской академии наук. Иностранцы члены РАН, РАМН и Россельхозакадемии становятся иностранными членами Российской академии наук.

Лица, имеющие на момент вступления в силу законопроекта звания действительного члена (академика) или члена-корреспондента РАО, РААСН или РАХ, с момента вступления в силу законопроекта и в соответствии с их заявлениями приобретают правовой статус, соответственно, действительного члена (академика) РАО, РААСН или РАХ.

На избрание академиков РАН, президента РАН и двух вице-президентов, а также новых действительных членов (академиков) РАО, РААСН и РАХ, с момента вступления в силу

законопроекта устанавливается трехлетний мораторий.

Законодательно предусматривается закрепить участие Российской академии наук:

- в координации фундаментальных и поисковых научных исследований, проводимых в РФ;

- в экспертном научном обеспечении деятельности органов государственной власти;

- в научно-методическом руководстве государственными научными организациями, вузовским сектором науки.

Для организационного, правового, аналитического, информационного, финансового и материально-технического обеспечения деятельности РАН, Правительством РФ учреждается аппарат РАН, являющийся федеральным государственным бюджетным учреждением.

Расходы, связанные с обеспечением деятельности РАН, в том числе с выплатой академических стипендий РАН, будут предусмотрены отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. Финансирование Российской академии наук будет осуществляться в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете для финансирования центрального аппарата РАН, РАМН и Россельхозакадемии.

Финансовое обеспечение содержания аппарата РАН будет осуществляться в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение её деятельности.

После создания Российской академии наук организации, подведомственные в настоящее время РАН, РАМН, Россельхозакадемии, по решению Правительства РФ будут переданы в ведение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по управлению государственным имуществом научных институтов РАН, подведомственные РАО, РААСН и РАХ – в иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со сферами ведения. Научные учреждения, переданные в ведение агентства, именуется научными учреждениями Российской академии наук.

Правительством РФ будет установлен особый порядок назначения данным агентством руководителей научных учреждений РАН, с учетом предложений её президиума.

После изменения подведомственности учреждений, подведомственных в настоящее время государственным академиям наук, финансовое обеспечение деятельности этих учреждения будет осуществляться за счет бюджетных ассигнований, которые предусмотрены на содержание подведомственных государственным академиям наук учреждений и проведение научных исследований данными учреждениями по Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг.

В дальнейшем, финансирование фундаментальных и поисковых научных исследований в РФ будет осуществляться за счет средств федерального бюджета в рамках утвержденной Правительством РФ по согласованию с Российской академией наук программы фундаментальных научных исследований в РФ на долгосрочный период.

Установление одного звания «академик» для РАН и звания действительного члена (академика) для РАО, РААСН и РАХ потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований на выплату окладов в размере 514 240 тыс. руб.

Законопроектом вносятся необходимые изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», а также в федеральные законы «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Также регулируются вопросы, связанные с действием правовых актов и уставов реорганизуемых государственных академий наук, учредительных документов подведомственных государственным академиям наук организаций до их приведения в соответствие с законопроектом.

По сообщениям СМИ, изначально этот законопроект вызвал недовольство в академической среде. В основном

негативной оказалась реакция российских и зарубежных научных деятелей, ученых-правоведов. Некоторые из них даже назвали такое реформирование национальной катастрофой. В частности, правовую оценку данного законопроекта дал член научно-консультативного Совета при председателе Государственной Думы РФ, директор Института государства и права, академик А. Лисицын-Светланов. По его мнению, из законопроекта следует, что деятельность РАН, учрежденной ещё Петром Великим, прекращается и РАН, в ее нынешнем виде, ликвидируется (создаются ликвидационные комиссии). Согласно ст. 19 законопроекта, Российская академия наук будет считаться учрежденной представленным законопроектом.

Академик считает, что соединение РАН, РАМН и РАСХН могло бы быть осуществлено в форме реорганизации (присоединения или слияния). Но, как замечает А. Лисицын-Светланов, правительство РФ, вероятно не случайно, предпочитает именно ликвидацию РАН в ее нынешнем виде, хотя законопроект попытался максимально избежать этого термина. Представленный Проект закона, напротив, содержит положения, ликвидирующие принцип самоуправления научного учреждения, закрепленный в ст. 6 Закона «О науке и государственной научно-технической политике». Проект закона устанавливает иную подведомственность академических институтов РАН, передавая институты в ведомственную подчиненность новому государственному органу – Агентству научных институтов Российской академии наук, функции и статус которого законом не определены. Одновременно законопроектом предусмотрена возможность передачи организаций «иному федеральному органу исполнительной власти», действующему, естественно, не на основе принципа самоуправления.

Как высказался ученый, изменение подведомственности учреждений РАН разрушит принцип единства управления фундаментальной наукой и сделает либо

невозможным, либо крайне неэффективным выполнение функций, закрепляемых за РАН Проектом закона.

Недопустимым, по его мнению, является также определение законом, а не путем выборов, вопроса членства в Академии Наук, градации членов Академии (членов-корреспондентов и академиков), предписаний, касающихся порядка формирования органов управления РАН, равно как и других положений, определяемых некоммерческой организацией самостоятельно и закрепляемых в ее уставе решением общего собрания.

Включение в проект закона положения (п. 4) о возможности лишения академического звания и исключения из членов РАН не согласуется с положениями ст. 9 Проекта о присвоении звания академика пожизненно.

Представленный проект содержит ряд отсылочных норм не только к Федеральным законам, но и к иным нормативно-правовым актам. Тем самым закладывается неопределенность в вопросах взаимоотношений РАН с органами государства. Такая неопределенность отрицательно скажется на одной из фундаментальных функций Академии – быть независимой экспертной организацией, поскольку экспертной оценке подлежит деятельность, в том числе, и государственных структур. Допустимость в данной сфере ведомственного нормотворчества и ведомственного контроля, в сочетании с назначением государственными органами руководства научных учреждений, поставит под сомнение независимость и достоверность экспертных заключений РАН.

Законопроект создает полную неопределенность в отношении статуса РАН, как юридического лица и ее имущественных прав. Согласно документу, существующая РАН ликвидируется (ст. 19). При этом, новая Академия, законодательно не будет являться правопреемником нынешней. Создание новой Академии предполагает, что она будет иметь статус юридического лица – некоммерческой организации.

В российском праве не существует такой организационно-правовой формы, как

«общественно-государственная организация». Однако, в любом случае, как юридическое лицо, она должна иметь уставной капитал, равно как и иное имущество. Ни об уставном капитале, ни о другом имуществе РАН, законопроект ничего не говорит. Поскольку имущественный статус РАН, как общественно-государственного объединения, в проекте не определен, можно сделать вывод, что он должен определяться нормами Гражданского Кодекса РФ (далее – ГК РФ). Согласно нормам ГК РФ, только унитарные предприятия и учреждения не являются собственниками своего имущества. Они владеют имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Все остальные юридические лица являются собственниками своего имущества. Следовательно, РАН, учреждаемая в форме общественно-государственного объединения, должна выступать в качестве собственника, переданного в ее уставной капитал, имущества. В то же время, в проекте закона порядок формирования уставного капитала не определен. Не учтено также, что она становится собственником не только предоставленного государством имущества, в том числе денежных средств, но и создаваемых и приобретаемых прав, включая результаты интеллектуальной деятельности.

В ст. 4 законопроекта предлагается, что Аппарат РАН (государственное бюджетное учреждение) будет независим как от РАН в целом, так и от Президиума РАН, так как учреждается Правительством РФ и возглавляется руководителем, назначенным Правительством РФ. Компетенция Аппарата РАН (права, обязанности, ответственность), его структура будут закреплены в утверждаемом Правительством РФ как учредителем Аппарата Уставе (Положении) этого учреждения. Представляется, что самый принципиальный вопрос правового статуса Аппарата РАН – это механизм взаимодействия Аппарата РАН с Президиумом РАН и Президентом РАН.

Ст. 13 законопроекта гласит, что Президиум РАН утверждает регламент взаимодействия РАН с Аппаратом РАН. Остается неясным, кто разрабатывает этот регламент – РАН или

Правительство РФ? И как будут регулироваться возможные разногласия.

Согласно п. 5 ст. 19 законопроекта, научные организации РАН попадут в ведение органа государственной власти, «осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и по управлению государственным имуществом научных институтов РАН (далее – агентство научных институтов РАН)». Становится непонятным, является ли этот орган структурным подразделением Росимущества и какое отношение имеет орган управления имуществом к оказанию государственных услуг в сфере науки и научных исследований (фактически проведению фундаментальных научных исследований).

Таким образом, передача в ведение данного Агентства функции назначения руководителей научных учреждений РАН, сводит на нет академическое самоуправление.

Кроме того, из законопроекта остается неясным правовое положение научных организаций, подведомственных РАН – сохранится ли их подведомственность и академический статус? Или они перейдут в ведение не имеющего отношения к РАН государственного органа (Минобрнауки)?

Реорганизация РАН в форме «общественно-государственного объединения» вызывает вопросы общего характера:

– такая организационно-правовая форма законодательству не известна и требует дальнейшей длительной разработки. Что будет стоять за словом «общественный», а что – за словом «государственный»?

– учредителем общественного объединения не может выступать государство (Российская Федерация) (ст. 15 ФЗ “О некоммерческих организациях”).

В случае реализации этого законопроекта будет создана аморфная и непонятно как управляемая организация. Не случайно региональные отделения РАН сейчас наделены правами юридического лица. Находящиеся территориально далеко от центральной части РАН, региональные отделения не могут успешно функционировать, не будучи юридическими лицами.

Вице-президент Российской академии наук, директор Института проблем химической физики РАН С. Алдошин предостерегает, что на следующий день после подписания закона институты должны будут поменять свою организационно-правовую форму. Все договора, гранты, которые институты с большим трудом заключали, все эти финансовые потоки, одновременно прекратятся.

В финансово-экономическом обосновании законопроекта сказано, что подведомственные государственным академиям наук организации передаются в ведение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по управлению государственным имуществом научных институтов Российской академии наук, а также иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со сферами ведения. Финансирование Российской академии наук будет осуществляться в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на текущий год и двухлетний период для финансирования центрального аппарата РАН, РАМН и Россельхозакадемии.

После изменения подведомственности организаций, находящихся в настоящее время в ведении государственных академий наук, финансовое обеспечение их деятельности будет осуществляться за счет бюджетных ассигнований, которые предусмотрены на содержание подведомственных государственным академиям наук учреждений и проведение фундаментальных научных исследований данными учреждениями в рамках Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг. В дальнейшем, финансирование фундаментальных и поисковых научных исследований в Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, будет осуществляться в рамках принятой Правительством Российской Федерации по согласованию с Российской академией наук Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

Лица, имеющие на момент вступления в силу законопроекта звание действительных членов

(академики) или членов-корреспондентов РАН, РАМН и Россельхозакадемии, с момента государственной регистрации Российской академии наук, и по их заявлению, приобретают правовой статус академиков РАН.

Лица, имеющие на момент вступления в силу законопроекта звания действительного члена (академика) или члена-корреспондента РАО, РААСН или РАХ, с момента вступления в силу законопроекта и в соответствии с их заявлениями приобретают звания, соответственно, действительного члена (академика) РАО, РААСН или РАХ.

Предусматриваемое законопроектом увеличение выплат за звания членам-корреспондентам РАН, академикам и членам-корреспондентам РАМН и Россельхозакадемии до размера выплат за звание академика РАН (до 50 тыс. руб.), а также увеличение выплат за звания членам-корреспондентам РАО, РААСН и РАХ до размера выплат за звание академика отраслевой академии наук (до 30 тыс. руб.) потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований на эти цели.

Общее количество академиков РАМН и Россельхозакадемии в настоящее время составляет 435 человек, членов-корреспондентов РАН – 776 человек, членов-корреспондентов РАМН и Россельхозакадемии – 430 человек, членов-корреспондентов РАО, РААСН и РАХ – 422 человека. После вступления в силу законопроекта оклад за ученое звание академиков РАМН и Россельхозакадемии увеличится с 30 тыс. руб. до 50 тыс. руб., членов-корреспондентов РАН – с 25 тыс. руб. до 50 тыс. руб., членов-корреспондентов РАМН и Россельхозакадемии – с 15 тыс. руб. до 50 тыс. руб., членов-корреспондентов РАО, РААСН и РАХ – с 15 тыс. руб. до 30 тыс. руб.

Таким образом, для реформирования РАН потребуются дополнительные бюджетные ассигнования. Рост бюджетных расходов объясняется тем, что действующие члены-корреспонденты РАН, и академики и члены-корреспонденты РАМН и Россельхозакадемии после реорганизации станут академиками. И их оклад за ученое звание с нынешних 15–30 тыс. руб. вырастет до 50 тыс. руб.

Общая сумма дополнительных бюджетных ассигнований на год составит 514240 тыс. руб.

По мнению членов РАН, в нынешнем виде законопроект «полностью» уничтожит российскую науку и «100 тысяч человек остаются непонятно где». В постановлении президиума РАН отмечается, что такой подход «категорически неприемлем, приведет к ликвидации Российской академии наук, торможению реформ». При этом, как отмечают авторы законопроекта, долгосрочная программа научных исследований в России будет утверждаться правительством по согласованию с РАН. «Правительство по согласованию с РАН утверждает программу фундаментальных научных исследований на долгосрочный период, предусматривающую направление средств федерального бюджета на проведение фундаментальных и поисковых научных исследований в стране», – говорится в законопроекте.

Из постановления президиума РАН: «Российская академия наук выступает за реформы, но она категорически против того, в какой радикальной и разрушительной форме они навязываются. Законодательные инициативы по реформированию отечественной науки, безусловно, требуют широкого обсуждения научной общественностью с участием всех заинтересованных ведомств. Они требуют обсуждения на запланированном заседании Совета по науке и образованию при президенте Российской Федерации».

Первоначально Законопроект был рассмотрен и одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 27 июня 2013 г. Первое чтение законопроекта о реформе РАН состоялось в Государственной думе РФ 3 июля 2013 г. После принятия документа в первом чтении, Президент Российской Федерации В. Путин, по итогам встречи с главой РАН и представителями научного сообщества, внес свои поправки и попросил депутатов учесть их при следующем чтении законопроекта – пятого июля.

Переработанный законопроект о реформе РАН во втором чтении получил положительные сдвиги и учёл многие замечания. Об этом

заявил академик РАН, председатель Совета по науке при Министерстве образования и науки РФ, проректор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова А. Хохлов 10 июля в Москве в ходе пресс-конференции на тему «Реформа РАН: спорные аспекты».

Вместе с тем, А. Хохлов отмечает: «Мы рады, что первый пункт о том, что законопроект не должен ликвидировать РАН, был учтён во втором чтении. Потом мы получили документ, принятый Госдумой во втором чтении. Пришлось выпустить ещё одно заявление от 9 июля. Оно возникло в результате ознакомления с законом. Мы отмечаем, что по сравнению с проектом, принятым в первом чтении, есть положительные сдвиги. Нельзя сказать, что закон не улучшился. В то же время, и после второго чтения текст проекта остаётся сырым и требует доработки».

В третьем, окончательном чтении законопроект будет рассмотрен Государственной думой РФ осенью. В то же время, по словам экспертов и учёных, закон должен вернуться во второе чтение и быть доработанным.

И все же определённым достижением ученые считают тот факт, что в результате второго чтения, из законопроекта исчезло слово «ликвидация» Российской Академии наук, а также то, что ее признали федеральным государственным бюджетным учреждением.

События в Российской Федерации вокруг РАН актуализировали вопросы о состоянии украинской науки и правовом положении НАН Украины.

Национальная академия наук Украины является высшей государственной научной организацией Украины.

В соответствии со ст. 15 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» от 13.12.1991 года № 1977, Национальная академия наук Украины и национальные отраслевые академии наук – Национальная академия аграрных наук Украины, Национальная академия медицинских наук Украины, Национальная академия педагогических наук Украины,

Национальная академия правовых наук Украины, Национальная академия искусств Украины (далее – национальные академии), являются государственными научными организациями, основанными на государственной собственности. В состав национальных академий могут входить научные учреждения, предприятия, организации, объекты социальной сферы, что обеспечивают их деятельность.

Государственное управление в сфере научной и научно-технической деятельности национальных академий осуществляется согласно законодательству Украины в пределах, которые не нарушают их самоуправления в решении вопросов уставной деятельности и свободы научного творчества.

НАН України організує і здійснює фундаментальні і прикладні наукові дослідження, а також координує проведення фундаментальних досліджень в наукових установах і організаціях України, незалежно від форми власності.

Отраслевые академии наук являются государственными научными организациями Украины, которые осуществляют фундаментальные исследования, организуют, проводят и координируют прикладные исследования в соответствующих областях науки.

При Национальной академии наук Украины создается межведомственный совет из координации фундаментальных исследований в Украине (далее – совет). Положения о совете и его составе утверждаются Кабинетом Министров Украины. Национальная академия наук Украины и национальные отраслевые академии наук Украины осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Украины и своих уставов, которые принимаются общими собраниями соответствующей академии и утверждаются Кабинетом Министров Украины.

Общие собрания Национальной академии наук Украины и национальных отраслевых академий наук имеют исключительный правый выбирать ученых Украины действительными членами (академиками) и членами-

корреспондентами, а иностранных ученых – иностранными членами соответствующих национальных академий.

Национальная академия наук Украины, отраслевые академии наук основаны на государственной собственности, финансируются из Государственного бюджета Украины, а также из других, не запрещенных законодательством Украины, источников финансирования. Из Государственного бюджета Украины финансирование Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук осуществляется путем базового и программно-целевого финансирования.

Государство передает национальным академиям в бессрочное бесплатное пользование без права изменения формы собственности основные фонды, а также оборотные средства. Использование имущества, переданного национальным академиям, осуществляется ими в соответствии с законодательством и уставами национальных академий. Земельные участки предоставляются национальным академиям в постоянное пользование или в аренду в соответствии с земельным законодательством Украины.

Базовое финансирование Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук обеспечивает проведение фундаментальных научных исследований, развитие инфраструктуры и обновление материально-технической базы научной и научно-технической деятельности, сохранение уникальных научных объектов и объектов, составляющих национальное достояние, подготовку научных кадров.

Программно-целевое финансирование осуществляется на конкурсных основах в порядке, определенном законодательством Украины.

В ведении Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук находятся учреждения, организации, предприятия (далее – организации, отнесенные к ведению Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук) согласно перечню, утверждаемому Кабинетом Министров Украины по представлению Национальной

академии наук Украины и отраслевых академий наук.

Согласно ч. 5 ст. 22 Хозяйственного Кодекса Украины, государство реализует право государственной собственности в государственном секторе экономики через систему организационно-хозяйственных полномочий соответствующих органов управления относительно субъектов хозяйствования, которые принадлежат к этому сектору и осуществляют свою деятельность на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления. В частности, такие организационно-хозяйственные полномочия закреплены в Законе Украины «Об управлении объектами государственной собственности» от 21.09.2006 г.

Согласно ст. 22 Хозяйственного Кодекса Украины, Национальная академия наук Украины и отраслевые академии наук, наряду с другими, указанными в перечне этой статьи, являются субъектами управления объектами государственной собственности. В ст. 7 данного Закона приведены полномочия Фонда государственного имущества Украины:

1) относительно государственных предприятий, учреждений и организаций: выступает арендодателем целостных имущественных комплексов государственных предприятий, организаций, их структурных подразделений; выступает от имени государства учредителем хозяйственных организаций, в уставные фонды которых передается государственное имущество, и т. п.;

2) относительно недвижимого и другого отдельного индивидуально определенного государственного имущества: осуществляет контроль за использованием имущества, переданного в аренду, за выполнением договоров аренды государственного имущества, принимает решение о передаче в уставный фонд хозяйственных организаций объектов государственной собственности и т. п.;

3) относительно корпоративных прав государства: осуществляет управление корпоративными правами государства, осуществляет контроль за выполнением функций по управлению корпоративными

правами государства уполномоченными органами управления и уполномоченными лицами и т. п.

6. Согласно ч. 7 комментируемой статьи, правовой статус отдельного субъекта хозяйствования в государственном секторе экономики определяется уполномоченными органами управления соответственно требованиям этого Кодекса и других законов.

О правовом статусе таких субъектов, в частности, говорится в Законах Украины «О научном парке “Киевская политехника”» от 22.12.2006 г., «Об особенностях правового режима деятельности Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук и статуса их имущественного комплекса» от 07.02.2002 г. Следует отметить, что вопрос об определении правового статуса указанных субъектов непосредственно относится к компетенции соответствующих органов управления и закрепляется в нормативно-правовых актах о создании таких субъектов. Например, постановление Кабинета министров Украины «О закреплении пакета акций ОАО» Харьковский научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт «Энергопроект», который принадлежит государству, за государственным предприятием НАЭК «“Энергоатом” на праве хозяйственного ведения» от 29.04.2004 г. № 261-р., а также другие.

Норма ч. 10 комментируемой статьи носит характер нормы-запрета, согласно которой органам управления, которые осуществляют организационно-хозяйственные полномочия относительно субъектов хозяйствования государственного сектора экономики, запрещается делегировать другим субъектам полномочия по распоряжению государственной собственностью и полномочие относительно управления деятельностью субъектов хозяйствования, за исключением делегирования названных полномочий соответственно закону органам местного самоуправления и других случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами. Таким образом, законодатель определил:

а) категорию субъектов, которым запрещается делегирование определенных полномочий, и границы их компетенции –

органы управления, которые осуществляют организационно-хозяйственные полномочия в отношении субъектов хозяйствования государственного сектора экономики;

б) категорию полномочий, запрещается делегировать определенным субъектам, – полномочия по распоряжению государственной собственностью и полномочие относительно управления деятельностью субъектов хозяйствования;

в) исключение из общего правила запрета делегировать определенные полномочия, который видит возможность:

– делегирование названных в п. б) полномочий органам местного самоуправления в соответствии с законом;

– делегирование названных в п. б) полномочий в других случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и законами.

Особенности правового режима деятельности Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук и особенности управления государственным имуществом, закрепленным за учреждениями, организациями и предприятиями, находящимися в ведении Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук, определяет Закон Украины от 7 февраля 2002 г. № 3065-III «Об особенностях правового режима деятельности Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук и статуса их имущественного комплекса». Целью настоящего Закона является обеспечение эффективного использования государственных средств и имущественного комплекса Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук по удовлетворению государственных и общественных нужд.

Согласно ст. 2 Закона Украины от 7 февраля 2002 г. № 3065-III, Имущественный комплекс Национальной академии наук Украины и имущественный комплекс отраслевых академий наук составляют все материальные и нематериальные активы (далее – объекты имущественного комплекса), которые учитываются на балансах Национальной академии наук Украины и на балансах соответствующих отраслевых академий

наук и организаций, отнесенных к ведению Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук, и которые закреплены государством за Национальной академией наук Украины и за отраслевыми академиями наук в бессрочное пользование или приобретены за счет бюджетных средств, а также средств от финансово-хозяйственной деятельности и/или приобретены другим путем, не запрещенным законом.

Объекты имущественного комплекса Национальной академии наук Украины и объекты имущественного комплекса отраслевых академий наук принадлежат соответственно Национальной академии наук Украины и отраслевым академиям наук на праве хозяйственного ведения и передаются ими организациям, отнесенным к ведению Национальной академии наук Украины и к ведению отраслевых академий наук, на праве оперативного управления с учетом особенностей, установленных настоящим Законом.

Согласно ст. 5 рассматриваемого Закона, Национальная академия наук Украины, отраслевые академии наук и организации, которые отнесены к их ведению, имеют право использовать должное им имущество для участия в гражданских отношениях, в том числе для ведения финансово хозяйственной деятельности, в соответствии с целями их образования и в пределах их гражданской правоспособности. Изъятие земельных участков Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук может осуществляться лишь при согласии президиума Национальной академии наук Украины и президиумов отраслевых академий наук, в соответствии с Земельным кодексом Украины. Отчуждение недвижимого имущества Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук и организаций, которые отнесены к их ведению, осуществляется в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины. Продажа основных средств Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук и организаций, которые отнесены к их ведению,

осуществляется лишь на конкурсных основах. Средства, полученные от использования и реализации имущества Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук и организаций, которые отнесены к их ведению, направляются на выполнение их уставных заданий. Учреждения, организации и предприятия, которые находятся в ведении Национальной академии наук Украины и государственных отраслевых академий наук, самостоятельно распоряжаются доходами и другими поступлениями, полученными от предоставления разрешенных законодательством платных услуг.

Средства, полученные от предоставления разрешенных законодательством платных услуг, не могут быть изъяты в доход государства или местных бюджетов. Учреждения, организации и предприятия, которые находятся в ведении Национальной академии наук Украины и государственных отраслевых академий наук, имеют право направлять полученные от предоставления разрешенных законодательством платных услуг средства, за исключением той части, которая в соответствии с законом должна перечисляться в Государственный бюджет Украины на соответствующий год, на реконструкцию и капитальное строительство основных фондов и социально-бытовых объектов, развитие социально-бытовой базы и социальную поддержку научных работников.

Подводя итоги по рассмотрению правовых аспектов реформы РАН, а также анализа украинского законодательства, которое регламентирует работу Национальной академии наук Украины, можно сделать следующие выводы. Очевидно по убеждению ученых РАН, главным объектом интереса при проведении данной реформы является собственность РАН. По предлагаемому законопроекту земля и имущество академии, вместе с институтами, будут переданы в государственное Агентство научных институтов РАН, то есть, по сути, на откуп государственным чиновникам. При этом, ученые приводят печальный пример результатов подобной реформы Вооруженных

сил Российской Федерации, когда военным предложили сосредоточиться на боевой подготовке, а вопросы обеспечения армии передали «эффективным менеджерам» «Рособоронсервиса».

Поддержанное сначала премьер-министром Д. Медведевым предложение о лишении академии права заниматься хозяйственной деятельностью, по мнению ученых, поставило бы их в зависимость от чиновников и привело бы к созданию благоприятной среды для хищений имущества. Слияние же нескольких академий в новую структуру закрепит эту зависимость. Другими словами, можно прогнозировать, что монополия на распределение ресурсов одной организацией повлечет определенные коррупционные риски.

Кроме того, есть опасность задержки с выплатой денежного содержания российским ученым. Также, автоматически «подвиснут» все предоставленные гранты, а также подписанные договора и контракты. На их перезаключение потребуется еще несколько месяцев. В итоге, они могут быть невыполнены в срок или вообще сорваны. И, главное, лицензия на аспирантуру перестанет быть действительной, что приведет к тому, что всех аспирантов осенью заберут в армию, так как существует большая вероятность того, что будет задержка с оформлением лицензии.

Следует сказать и о судьбе молодых ученых, права которых значительно сужаются, в частности, в части их финансирования, по сравнению с академиками, которые всё таки

будут иметь какой-то бонус от запланированной реорганизации РАН.

Украине следует вынести из попытки проведения правительством Российской Федерации необдуманной и поспешной реформы РАН определенные уроки и искать пути повышения эффективности научной деятельности, не пытаясь «развалить» установленный и законодательно закреплённый порядок организации Национальной академии наук Украины как высшей государственной научной организации.

Мы также не должны допустить, чтобы закон, меняющий принцип науки, принимался без учёта мнений научного сообщества, во избежание правовых последствий, которые повлечет за собой такая реорганизация (*По материалам: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=305828-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=305828-6); <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146123>; <http://ria.ru/science/20130708/948363697.html#ixzz2YWu4IAQU>; <http://www.iarex.ru/news/38710.html>; <http://www.rg.ru/2013/07/04/akademii-anons.html>; *Об особенностях правового режима деятельности Национальной академии наук Украины, отраслевых академий наук и статуса их имущественного комплекса: Закон Украины от 7 февр. 2002 г. № 3065-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30; О научной и научно-технической деятельности: Закон Украины от 13 дек. 1991 г. № 1977 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 12; Хозяйственный кодекс Украины // Голос Украины. – 2003. – № 49).**

ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Т. Тернівський, Національний прес-клуб з аграрних та земельних питань

Земельний мораторій досі дає привід для гарячих дискусій

Більшість українських селян, як і раніше, виступають за продовження заборони на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. З мораторієм вони пов'язують сподівання на те, що ніхто не зазіхатиме на їхні гектари, отримані у вигля-

ді паю і з яких у нинішніх непростих економічних умовах змушені годуватися. Водночас Україна залишилася мало не останньою країною на карті Європи, де діє такий мораторій. Наскільки виправдане його існування? Експерти сходяться на думці, що він гальмує аграр-

ну реформу, а це не додає користі економіці в цілому. І в цьому полягає парадокс ситуації.

Про такий неоднозначний стан справ говорили учасники публічної дискусії з актуальних питань земельних відносин і земельної реформи в Україні, яка 25 червня відбулася в Києві. Вона згуртувала провідних фахівців з питань земельних відносин, аби спробувати розібратися в проблемах, що накопичилися в земельній сфері і заважають реалізації земельної реформи.

У рамках заходу відбулася презентація двох соціологічних досліджень. Обидва стосувалися земельних питань і, зокрема, ставлення до чинного нині мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Одне з досліджень було здійснене Проектом USAID «АгроІнвест» спільно з Центром соціальних експертиз при Інституті соціології НАН України. Це масштабне дослідження проводилося в 13 регіонах – Житомирській, Чернігівській, Івано-Франківській, Тернопільській, Чернівецькій, Вінницькій, Полтавській, Дніпропетровській, Донецькій, Херсонській, Одеській, Миколаївській областях, а також у АР Крим. Було опитано понад 5 тис. респондентів, у тому числі власників паїв і керівників фермерських господарств і сільгосппідприємств.

Друге дослідження презентував Проект «Барометр земельної реформи», який виконується в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (Pact/UNITER) за підтримки USAID. Це дослідження виконувалося в трьох регіонах – Хмельницькій і Дніпропетровській областях та АР Крим, але його вирізняє те, що проводилося воно в динаміці – трьома хвилями з інтервалом у квартал.

Кожен із проектів вирішував свої завдання, однак обидва отримали подібні результати, що говорить про їх об'єктивність. Зокрема, опитування аграріїв показали, що більшість власників земельних наділів і землекористувачів досі не пов'язують своє майбутнє з формуванням земельного ринку.

Згідно з даними опитування «АгроІнвесту», 58,5 % респондентів підтримали земельний мораторій, 20,7 % висловилися за його скасування, 15 % посіли нейтральну позицію,

а 5,9 % сказали, що не мають з цього приводу власної думки.

Найактивніше проти земельного мораторію виступають землевласники Буковини – 59,7 %. Утім, у цьому нема нічого дивного – Чернівецька область до складу Радянського Союзу увійшла лише 1940 р., а це означає, що тут збереглася генетична пам'ять про приватну власність на землю. Є чимало людей, які пам'ятають межі земельних наділів, що належали їхнім батькам і дідам, знають, якими широкими можливостями вони тоді користувалися і яких високих результатів досягали.

Цікаво, що їхню думку поділяють і кримчани. Виявилося, що в АРК 42,8 % власників земельних наділів виступають проти заборони на купівлю-продаж земель сільгосппризначення. І це попри те, що ідеї колективізації, а далі й одержавлення земель у цій частині України насаджувалися давно, та, як видно, не дуже успішно.

В інших областях, де проводилося дослідження, ставлення до продовження земельної реформи більш стримане. Наприклад, за відміну земельного мораторію в Івано-Франківській області висловилися 27,6 %, у Донецькій – 22,4 %, у Миколаївській – 21,3 %, Дніпропетровській – 20,7 %, Житомирській – 19,7 %, Херсонській – 16,7 % респондентів.

Найміцніше за земельний мораторій тримаються власники паїв у Вінницькій області. Лише 5,3 % опитаних дали згоду на його відміну.

Вінницьких землевласників зрозуміти можна – вони обробляють чи не найкращі в світі чорноземи. Про такі кажуть, що їх можна замість масла намащувати на бутерброди. Тому й не хочуть експериментів, діють за принципом: тихіше їдеш – далі будеш.

Схоже, такий самий принцип сповідують і власники наділів Полтавської області, землі якої за якістю нічим не поступаються вінницьким. Там лише 8 % із них висловилися за відміну мораторію.

Приблизно такий самий результат – 7,9 % – був отриманий і в Тернопільській області. Хоча в цьому регіоні домінують реформаторські настрої, у тому числі і в земельній сфері.

Не менш цікавою була і думка з приводу земельного мораторію фермерів і керівників сільськогосподарських підприємств. Згідно з даними «АгроІнвесту», Чернівецька область і цього разу втримала лідерство: 68,9 % представників цієї цільової аудиторії підтримали відміну земельного мораторію. Серед найактивніших прихильників цієї ідеї також опинилися фермери й керівники сільгосппідприємств Миколаївської (43,8 %) та Івано-Франківської (39,1 %) областей. Зовсім небагато їм поступилися колеги з Тернопільської області – 31,2 %. Найнижчі показники у представників Вінницької (15,5 %), Дніпропетровської (15 %), Полтавської (8,8 %) та Чернігівської (7,8 %) областей.

Згідно з даними, отриманими Проектом «Барометр земельної реформи», 71,1 % землевласників виступають проти продажу землі. «Решта опитаних згодні на вільну купівлю-продаж землі, однак більшість із них вважають, що для цього треба досягти певних умов. Зокрема, 15,7 % землевласників повідомили, що виступають за продаж і купівлю землі, якщо складуться сприятливі соціально-економічні умови, а 7,4 % з них – якщо будуть схвалені відповідні закони», – ідеться у розповсюдженому прес-релізі.

Учасники публічної дискусії відзначили, що отримані результати виявилися нижчими за очікувані. Та при цьому слід брати до уваги, що в Україні впродовж багатьох десятиліть насаджувалася культура колективного землекористування та цілковито заперечувалася приватна власність на землю. З урахуванням цієї обставини отримані соціологами результати можна віднести до категорії оптимістичних. Як відомо, селянська психологія змінюється повільно, але ґрунтовно.

Заступник керівника Проекту «АгроІнвест» О. Каліберда пояснив нинішні критичні настрої багатьох землевласників вагомими причинами. Згідно з даними фокус-груп, проведених у рамках дослідження «АгроІнвесту», серед таких причин – острах приходу чужих власників, приходу великого капіталу, який витіснить із ринку фермерів, занепокоєння, що заможні люди, які скуплять за безцінь землі, збагатяться

ще більше і при цьому не піклуватимуться про якість використання земель.

Є ще й соціальні причини. Власники земельних наділів побоюються, що земельна реформа призведе до знищення села та зростання безробіття, яке, за даними «АгроІнвесту», уже нині сягає 10 %. Це дуже високий показник, особливо якщо врахувати, що в сільській місцевості проживає третина українського населення – майже 15 млн осіб.

«Усі ці обставини, – зазначив О. Каліберда, – негативно позначаються на ході земельної реформи. – За іншого рівня готовності ми б отримали зовсім інші результати – більш обнадійливі».

Учасники заходу також акцентували увагу на тому, що отримані результати красномовно показують настрої селян у період тривалої економічної кризи. У цих умовах земля залишається найсерйознішим стабілізуючим фактором, її власник завжди знає, що тримає в руках капітал, який допомагає та допомагатиме вистояти в непрості часи. Тому експериментувати з її купівлю-продажем українці не поспішають.

Земельна реформа для успішного здійснення вимагає повної та беззастережної довіри до тих, хто її здійснює. Як і будь-яка інша, вона передбачає ретельну підготовку, проведення комплексу заходів, у тому числі й інформаційного характеру.

На останній обставині наголосила М. Зарицька, яка в складі Проекту «АгроІнвест» відповідає за інформаційний компонент. За її словами, 85 % власників земельних наділів оцінюють свій рівень поінформованості із земельних питань як мінімальний або недостатній. А чим менше інформації, тим більше проблем, з якими їм доводиться стикатися.

Учасники дискусії обговорили також законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», розроблений Державним агентством із земельних ресурсів та винесений на громадське обговорення. Ряд положень цього документа викликав неоднозначне ставлення фахівців. За оцінками учасників обговорення, законопроект потребує істотного доопрацювання.

Важливо, аби в процесі цієї роботи законодавець дослухався до думки тих, хто живе та працює на землі, і саме з цією метою були проведені соціологічні дослідження, презентовані учасникам дискусії.

Закон повинен максимально враховувати інтереси землевласників і землекористувачів та сприяти формуванню в Україні прозорого земельного ринку. Лише в цьому випадку він дасть новий поштовх до розвитку вітчизняного АПК.

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті pravotoday.in.ua

Про автора: В. Ямпольський, АО «АКТИО»

Сентябрь 2012 г. Парламент принимает Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (относительно функционирования платежных систем и развития безналичных расчетов)», согласно которому НБУ было предоставлено право определять предельные суммы расчетов наличными средствами для физических и юридических лиц, а также для физических лиц – предпринимателей.

Сентябрь 2013 г. Все операции, расчеты по которым превышают 150 тыс. грн, должны вестись только по безналичному расчету (6 июня 2013 г. Нацбанк утвердил соответствующее постановление).

Итак, совсем скоро предельная сумма наличных расчетов граждан с юридическим лицом или частным предпринимателем в течение одного дня за товары (работы, услуги) по одному или нескольким платежным документам не будет превышать 150 тыс. грн. Также постановлением предусматривается установление предельной суммы наличных расчетов между физическими лицами по договорам купли-продажи, которые подлежат нотариальному удостоверению, в размере тех же 150 тыс. грн. Все другие платежи между указанными лицами за товары (работы, услуги), стоимость которых превышает 150 тыс. грн, должны осуществляться исключительно с использованием банковских инструментов для осуществления безналичных расчетов (платежная карта, счет).

Представители НБУ уверяют, что нововведение не будет затрагивать интересы большинства населения, и отмечают, что

основной целью принятия регуляторного акта является «создание комфортных условий расчетов и уменьшения проявлений теневой экономики». Но если с уменьшением проявлений теневой экономики еще можно согласиться, то «создание комфортных условий расчетов» усматривается маловероятным.

Ведь теперь гражданину, чтобы купить или продать любую недвижимость (ну или почти любую – на сегодня 90 % купли-продажи рынка первичной недвижимости и так происходит при активном участии банков, чего совсем не скажешь о «вторичке»), придется открывать счет в банке и положить деньги на счет. Но главное не это (счета и карточки на сегодня есть у многих), а то, что, во-первых, банки за свои услуги всегда берут комиссию (иногда до 7 %), а во-вторых, еще не факт, что международные платежные карточные системы можно будет использовать при таких расчетах (Нацбанк-то ругает за создание национальной карточной системы, а это дополнительные временные затраты для граждан...)

Кстати, позиция НБУ по поводу комиссионных довольно интересная. С одной стороны, в НБУ говорят о намерениях контролировать размеры комиссионных, которые банки будут брать с клиентов за безналичные расчеты, а с другой стороны сообщают, что у НБУ отсутствуют инструменты для такого контроля.

Но и это еще не все. Теоретически, если не брать в расчет областные центры, есть очень много предложений на рынке недвижимости менее озвученного предела, а значит таковой рынок небольших городов и сел указанным постановлением фактически не затрагивается.

* Збережено стиль і граматику оригіналу

Но уже слышны предложения о том, что 150 тыс. грн – это много, ведь в Италии наличные расчеты ограничены 1 тыс. евро, в Греции – 1,5 тыс. евро, в Бельгии – 5 тыс. евро. Так что в скором времени будем ожидать очередного снижения планки наличных расчетов.

С учетом сказанного, можно сделать вывод, что принятие Нацбанком постановления скорее направлено на увеличение повышения ликвидности и обогащения банков, привлечение дополнительных ресурсов для кредитования экономики, а не на «создание условий комфортных расчетов» для простых граждан (*Кому выгодно ограничение наличного расчета?* // [pravotoday.in.ua \(http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/2435/801/\)](http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/2435/801/). – 2013. – 22.07).

Блог на сайті pravotoday.in.ua

Про автора: Н. Гольбин, эксперт проекта Universal Assistance, член Международной организации РЕОПИЛ (Pan European Organization of Personal Injury Lawyers)

На прошедших 3 июля слушаниях в Верховной Раде я стал свидетелем активной дискуссии вокруг проблемы доказательства украинскими мигрантами факта полученной травмы на производстве за рубежом.

Наверняка, все прекрасно знают, что для того, чтобы добиться от иностранного или отечественного работодателя компенсации за травму на производстве, необходимо предоставить доказательства факта данной травмы. Я не говорю о тонких ситуациях, когда существует проблема найти правовые основания для того, чтобы отстоять своё право на возмещение физического ущерба в зале иностранного суда. Либо в случае, если существует проблема поиска виновного в физическом ущербе украинского мигранта. Когда грань между халатностью работника и ответственностью работодателя невелика. В ходе слушаний речь шла о тех ситуациях, когда травму на производстве получали легальные мигранты, когда существовал подписанный контракт и все необходимые правовые основания для получения суммы на лечение

от работодателя. И когда факт физического ущерба в той или иной степени очевиден и подтверждён заключением врача. О каких доказательствах собственно может идти речь?

Если брать во внимание юридическую практику, становится очевидным, что иногда даже самая незначительная и, казалось бы, второстепенная деталь может повернуть решение суда не в пользу украинского мигранта. Дело в том, что обязательной процедурой для успешного отстаивания в суде своего права на компенсацию от работодателя является доказательство факта получения физического ущерба на рабочем месте. При этом доказательство данного факта должно соответствовать законодательству Украины. Разве это проблема? Существенная. В соответствии с Постановлением КМУ № 1232 «О некоторых вопросах расследования и рассмотрения несчастных случаев, профессиональных заболеваний и аварий на производстве», факт увечья на рабочем месте можно доказать исключительно при наличии акта по форме Н-1 или судебного решения.

Обо всём по порядку. Акт по форме Н-1 свидетельствует о том, что травма получена работником на производстве в рабочее время. Данный акт подтверждает ответственность работодателя за оплату лечения работника и возмещения суммы потерянного заработка и его участие, в качестве плательщика, в фонде социального страхования. Акт подписывают руководитель и бухгалтер предприятия, а утверждает работодатель. Всё было бы неплохо, если «уникальное», по своей сути, Постановление КМУ № 1232 действовало, предположим, в странах ЕС и любой иностранный работодатель мог с полной уверенностью утвердить акт по форме Н-1, который является «единственным» доказательством факта травмы на производстве! Но только не в странах ЕС. Казалось бы, небольшая «бумажная» формальность может загнать украинского мигранта в замкнутый круг. Без акта по форме Н-1 его увечье не считается травмой на производстве, в соответствии с украинским законодательством. Существование самой формы Н-1 не предусмотрено ни законодательством других стран, ни международным правом.

Что же остаётся делать украинскому мигранту? Подать иск в отечественный суд и на основании расследования добиться решения в свою пользу. Иными словами, альтернативой акту по форме Н-1 может стать судебное решение, доказывающее то, что увечье украинского мигранта является травмой на производстве. Только это всё половина проблемы. Согласно украинскому законодательству, в судебном процессе обязаны участвовать все заинтересованные стороны. Имеется в виду присутствие иностранного работодателя и представителя фонда социального страхования. Однако в данном случае возникает ряд существенных барьеров. Не факт, что иностранный работодатель соизволит приехать в Украину ради участия в судебном процессе. Не являясь участником отечественного фонда социального страхования, иностранный работодатель отказывается делать взносы. И на каком основании добиться официального приглашения иностранного работодателя в зал суда? Это долгая и сложная процедура.

Фактически, украинский мигрант не может физически доказать факт травмы на производстве за рубежом из-за шаблонности украинского законодательства, отсутствия возможности лавирования на основании законодательства страны работодателя. Вот вам и узел правовых противоречий, который необходимо развязать. И чем скорее, тем лучше для украинских мигрантов, которым мешает отстаивать свои права законодательство собственного государства (*Почему украинские мигранты не доказывают факт травмы на производстве?// pravotoday.in.ua (http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/1427/798/). – 2013. – 19.07).*

Блог на сайті pravotoday.in.ua

Про автора: Н. Гольбин, эксперт проекта Universal Assistance, член Международной организации РЕОПIL (Pan European Organization of Personal Injury Lawyers)

Существует достаточно злободневная проблема взыскания таможенных пошлин с украинских мигрантов. Возникает вопрос.

Почему ввозимые украинцами материальные средства не рассматриваются в качестве инвестиций и облагаются таможенными пошлинами?

В то время, как для иностранных физических и юридических лиц существуют таможенные преференции, Украина действительно не взимает таможенные пошлины на ввозимые материальные средства, которые используются в качестве иностранных инвестиций. Данная проблема имеет неоднозначный характер. С одной стороны, таким образом реализуется курс на привлечение иностранных инвестиций в украинскую экономику. С другой стороны, подобные преференции в адрес иностранных инвесторов противоречат интересам украинских мигрантов. Заработки за рубежом можно рассматривать не только как средство к существованию, но и в качестве способа накопления первичного капитала для последующего вложения в «своё дело». Определённая часть украинских мигрантов, не желающих более работать за границей, стремится инвестировать заработанные деньги в малый и средний бизнес в Украине. Логика вполне понятна.

Тем не менее, согласно Таможенному кодексу Украины, проводится освобождение физических и юридических лиц от обложения таможенных пошлин при условии наличия соответствующего разрешения со стороны центральных органов исполнительной власти, согласно украинскому законодательству. Подобные правовые основания создаёт Закон Украины «О режиме иностранного инвестирования». В соответствии с данным законодательным актом, в случае государственной регистрации иностранных инвестиций зарубежные инвесторы получают льготы. В частности, они освобождаются от обложения таможенной пошлиной при ввозе имущества в уставной фонд зарубежных предприятий на территории Украины. Имеется в виду имущество для осуществления хозяйственной деятельности.

В то же время украинские мигранты не подпадают под категорию лиц, которые пользуются таможенными преференциями. Для них, как граждан Украины, обязательна

уплата таможенных пошлин, НДС на ввозимое имущество и средства, свыше допущенного лимита. Лимит заключается в следующих ограничениях – не более 50 кг грузов ручной клади на сумму не более 300 евро. В противном случае необходимо уплатить пошлину в 10 % от стоимости товара. Предположим, если украинец захочет ввезти из-за рубежа купленное по доступной цене оборудование для своего бизнеса, то размер пошлины ставит под сомнение выгоду данной инициативы. Зато иностранный инвестор может произвести данную операцию без лишних переплат.

Что касается финансовых средств, то гражданин Украины не имеет право ввозить без декларирования сумму свыше 10 тыс. евро. В противном случае, необходимо иметь при себе банковские документы, которые подтверждают факт перевозки суммы свыше указанного лимита. А это стоит дополнительных средств.

Чем хуже отечественный инвестор в лице украинского мигранта иностранного? Видимо государство просто закрывает глаза на данную проблему. Зачем размениваться на поддержку инвестиционных инициатив украинских мигрантов? Ведь выгоднее привлечь крупные капиталы зарубежного юридического лица в дотационные секторы экономики. Лучше взимать таможенные пошлины с собственных граждан. Хотя мало кто задумывается о том, что обложение украинских мигрантов таможенными пошлинами, означает потерю дополнительной возможности трудовой реинтеграции вернувшихся мигрантов и содействия возвращению долгосрочных мигрантов в перспективе. Или для государства иностранные инвестиции более важный приоритет нежели инициативы украинских мигрантов? *(Таможенный кодекс не в пользу украинских мигрантов // pravotoday.in.ua (<http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/1427/796/>). – 2013. – 15.07).*

Блог на сайті pravda.com.ua

Про автора: О. Охрименко, економіст

Если внимательно посмотреть на результаты работы стран СНГ за первое полугодие 2013 г., то Украина не только

показала падение ВВП, но и самую низкую инфляцию среди стран СНГ.

Если в России при росте ВВП в 1,6 % инфляция 3,1%, то мы можем «похвастаться» падением ВВП на 1,1% и инфляцией 0,2 %. Хотя самый идеальный пример, это не Россия, а Казахстан. Рост ВВП 4,6 %, а инфляция 2,4%. Хотя в рамочку на стенку такие показатели.

После гиперинфляции начала 90-х XX слово «инфляция» у нас всегда носит некий негативный характер, при этом никто не обращает внимания, что, если нет инфляции, нет и роста ВВП.

Нужно правильно разделять и понимать, что такое инфляция и какова роль ее для нашей страны. Действительно, инфляция или точнее гиперинфляция 1993 г., это пример, как не нужно решать проблемы страны и когда инфляция это абсолютное зло. Но были и другие годы. Был и 2003 г., и инфляция была 8,2 %, когда рост ВВП составил 9,6 %. Хотя был и 2009 г., когда инфляция была 12,4 % при падении ВВП на 14,8 %.

Для любого украинца, который покупает товары в магазине, желательно, чтобы цены вообще не росли, а лучше снижались. Поэтому нашу инфляцию около 0 % грех не любить. Но, беда в том, что когда тот же украинец приходит на свою работу за заработной платой, он хочет, чтобы она росла, и желательно как можно быстрее. И вот тут действительно кроется противоречие нашего, и не только нашего рынка. Каждый хочет, чтобы его заработная плата росла, но при этом не хочет, чтобы его же работодатель повышал цены на товары, чтобы было за счет чего повышать ему заработную плату.

В мировой экономической мысли не утихают дискуссии, какой уровень инфляции необходим для нормального существования экономики. Что касается развитых стран, типа США и Германии – экономисты-теоретики считают, что уровень инфляции не должен падать ниже 1 %, но и не должен превышать уровень 4 %. Плохо, когда вместо инфляции наблюдается дефляция и США в течение 2010–2011 гг., только тем и занимались, что боролись с дефляцией. Но плохо и другое, когда

цены растут ускоренными темпами. Поэтому предел в 4 % нельзя преодолеть, ибо тогда уже идет откровенное снижение реальных доходов населения, что тоже неблагоприятно. Особенно в развитых странах, так как там все живут в долг, и поэтому рост инфляции выше 4 % фактически делает жителей Франции или Великобритании плохими заемщиками. Так как в отличие от Украины у них так быстро не растет заработная плата, поэтому сложно платить и проценты по кредиту, хотя они невысокие, и ходить в магазин за покупками.

Но, это развитые страны, где кредиты очень дешевые, заработная плата растет очень медленно, и нет долларизации экономики, да и экономика несколько другая, чем в Украине. Что же касается Украины, да и других развивающихся стран, рекомендации ученых относительно развитых стран вряд ли подойдут.

Может инфляция в 1 или 2 % и будет красиво смотреться в США, но в Украине, это явно очень мало. Если взять за основу граничные уровни инфляции для развитых стран, то, скорее всего их максимальный уровень в 4 % для Украины можно считать минимальным уровнем. В 2011 г. в Украине инфляция была 4,6 %. В целом, нормальный уровень инфляции, который существенно не раздражал украинцев, и в то же время и бизнесу был выгодно, что цены не стоят на месте, а растут и растут. Именно в 2011 г. рост ВВП составил 5,6 %. Как видите, вполне обоснованная и сбалансированная экономическая модель. Происходит инфляция умеренными темпами, и растет ВВП. Так что с нижней границей инфляции для Украины все понятно – не ниже 4 % годовых.

Что же касается максимального уровня инфляции, допустимого для Украины, тут сложнее. За период с 2004 по 2006 г. уровень инфляции был около 10–11 % годовых, в 2010 г. – 9,1 %. Показатель в десять процентов инфляции чувствительный для населения. Ибо официальная инфляция в 10%, это рост цен на 40–50 % на отдельные товары. Индекс инфляции за счет своей диверсификации очень существенно сглаживает рост цен по отдельным товарам, но это очень заметно по ценникам в магазине.

В 1998 г. инфляция была на уровне 22 %. Но в этом году все смешалось и ускоренный рост экономики в начале года, и обвал гривны в конце. Но в любом случае, такой высокий показатель инфляции действительно был уже критичным для Украины. Рост цен не только на отдельные, но и на многие товары был и 30, и 40, и 100 %. Поэтому, уровень инфляции 20 % можно считать для Украины критическим и недопустимым.

Исходя из этого, можно сказать, что максимально допустимый уровень инфляции для Украины не больше 20 %, или, как промежуточный вариант, 16 %. Ибо выше этого уровня, инфляция уже не помогает, а мешает экономике Украины. Тут, как говорится, уже не до ВВП.

Чего ждем в этом году? Ожидается, что в четвертом квартале 2013 г. за счет финансовых векселей, за счет покрытия долгов перед местными госбюджетами и за счет скупки валюты НБУ, после введения налога на валюту, будет расти эмиссия гривны. Эмиссия, с одной стороны, обеспечит рост оборотных средств предприятий, уменьшит задолженность по заработной плате и даже будет стимулировать рост заработной платы, а с другой стороны, конвертация валюты в гривну будет стимулировать население к покупке товаров, все это должно привести к росту инфляции и росту ВВП. С учетом того, что сейчас инфляция в Украине около нуля, даже если инфляция ускорится в конце текущего года, то вряд ли общий рост инфляции по итогам 2013 г. будет выше 4 %. Так что благодаря финансовым векселям и налогу на валюту выйдем на нужный уровень инфляции и оторвемся от дефляционных якорей. В тот же момент, рост цен, это и рост дохода бизнеса. Количество заказов растет пропорционально росту денег у бизнеса. Это очень хорошо заметили аналитики развитых стран. Поэтому не удивительно, что они прогноз динамики ВВП своих стран очень часто строят на прогнозе краткосрочных и долгосрочных заказов. Больше денег, выше цены, но и больше работы для бизнеса.

Хотя у нас ВВП и падает, но радуется другое – розничные продажи, при фактически

нулевой инфляции растут. А это значит, что покупательская способность населения остается в Украине на довольно таки высоком уровне. Интересный факт. В том же Казахстане рост розничных продаж на уровне 12 %, у нас на уровне 11 %. Так что украинцы, несмотря на ВВП, покупают не меньше казахов, явно имея для этого деньги и желание (*Дайте мне инфляцию, и я Вам сделаю рост ВВП//pravda.com.ua (http://blogs.pravda.com.ua/authors/okhrimenko/51f0ba1417cde/)*. – 2013.– 25.07).

Блог на сайті pravda.com.ua

Про автора: І. Головань, адвокат, керуючий партнер Адвокатського об'єднання «Головань і партнери»

Останнім часом побільшало текстів про інвестиції та інвестиційний клімат.

Пишуть, серед іншого, що бізнес не робиться «у білих рукавичках», а іноземні інвестори хай тікають, раз не витримують конкуренції з нашими акулами бізнесу.

Насмілюся сказати, що акули бізнесу тут у більшості випадків ні до чого.

Ворог у інвестора (хоч вітчизняного, хоч іноземного) один спільний – чиновник, який вважає, що бізнес повинен його годувати просто за те, що він є на цьому світі.

Ось черговий яскравий приклад.

Не так давно нарешті скасовано маразматичний спадок радянського ладу – подорожні листи для автомобілів.

Але рано радіти. Адже бізнесу ж треба якось списувати паливно-мастильні матеріали. І навіть не думайте, що хтось Вам дозволить робити це за фактичними витратами пального автомобілем. І навіть дані про витрати палива конкретної марки та моделі авто за даними виробника тут не допоможуть.

Бо що ж тоді їстимуть працівники Державного підприємства «Державний автотранспортний науково-дослідний і проектний інститут»?

Тому податківці наполягають на використанні ще одного радянського спадку – норм витрат палива.

Бо звідки інженерам якихось TOYOTA, Volkswagen чи там Renault знати, скільки

палива витрачає їх продукція? Щоб вони робили без геніальних спеціалістів ДП «ДЕРЖАВТОТРАНСНДІПРОЕКТ», які у поті чола розробляють базові норми та формули, достатньо складні, щоб бізнесу життя малиною не здавалося?

Одна біда, не встигають ті фахівці за світовою автомобільною промисловістю, а тому не всі моделі машин є у розроблених інститутом нормах.

Але ж і тут автомобільні благодійники не полишають нас без допомоги. Для моделей (модифікацій) автомобілів, що не увійшли до нормативного документа, встановлюються тимчасові індивідуальні базові лінійні норми витрат палива за заявками заводів-виробників чи підприємств-власників автомобілів на договірних засадах. Гривень по шістсот за авто. На рік. Щоб не забували і знову зверталися.

То ж звертайтеся. І не забудьте повідомити інституту показники паливної економічності згідно з даними заводу-виробника, даними літературних джерел та даними експлуатації автомобіля. Бо без них навіть геніальні фахівці ДП «ДЕРЖАВТОТРАНСНДІПРОЕКТ» нічого не порухують (*Автосовок 6 або «хочется им кушать» //pravda.com.ua (http://blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/51ef94abd9a64/)*. – 2013. – 24.07).

Блог на сайті korrespondent.net

Про автора: Г. Балашов, бизнес-философ, писатель

Некоторые экономисты заявляют: «Иностранные инвесторы бегут из Украины. И, слава Богу...».

Трудно опровергать мнение, настолько оторванное от действительности, что оно больше похоже на бред, чем на аналитику. Когда убегают инвестор, якобы боящийся судов, прокуратуры, взяток и прочей украинской лабуды, это плохо для страны и плохо для беднейших слоев населения. Потому что когда уезжает из страны бедный человек, это не является большой проблемой, одним ртом меньше. Но когда уезжает богатый, вместе с ним уезжают деньги и мозги.

Многие граждане Украины считают, что если уедут богатые, то им станет лучше жить. А на самом деле, если уезжают деньги, вместе с ними улечиваются и зарплаты, исчезают рабочие места, останавливаются предприятия, потому что экономику делают деньги. Соответственно, чем больше богатых людей, в том числе инвесторов, въедет на территорию Украины, тем богаче будет простой украинец.

Украина должна поставить перед собой цель стать лучшей страной в мире для денег, убрав все препоны перед инвестором, разрешив свободное хождение доллара, чтобы изменить тысячелетнюю тенденцию и прекратить бегство денег с территории Украины.

Мне непонятно выражение экономистов казнокрадов «нам нужны реальные зарубежные инвесторы». Кто будет судить, это реальный инвестор или нет? В устах экономиста казнокрадов «реальный бизнес» звучит как коррупционный бизнес. А нереальный для него – это бизнес Гонконга, где не дают взятки, где регистрация предприятия происходит за полчаса, и практически нет налогов. Экономистам казнокрадов не понять, как может работать и преуспевать экономика без налогов. Потому что эти экономисты, как правило, никогда и не зарабатывали деньги, не создавали предприятий, они даже не ездят за рубеж. Они смотрят в цифры и не понимают, что за ними стоит.

Вдумайтесь в такой опус от экономиста казнокрадов – госпошлина на автомобиле остановила падение нашего автопрома. И даже приводятся сногшибательные цифры, что по итогам первого полугодия 2013 г. падение производства легковых автомобилей составило 54 %. Потом, чтобы доказать своё абсурдное заявление, этот экономист-прислужник начинает сравнивать не полугодиями, а годами, сравнивая май 2012 г. с маем 2013 г. после введения пошлин, и делает вывод, что производство выросло на 46 %. И благодаря чему?! Благодаря пошлинам!

Трудно даже комментировать это. Но экономист до безумия писуч, выдаёт по два статистических исследования в стуки. То он оправдывает налог на обмен валют. Вопрос от меня: а с какой стати это государство должно облагать налогом МОИ ДЕНЬГИ? Потом он оправдывает спецпошлины

на авто с помощью манипуляций цифрами. Но объясните, почему это долбанное государство заставляет меня покупать авто дороже, чем оно стоит в США, или, например, Германии. Для того, чтобы процветал украинский автопром?! Обложить миллионы собственных граждан, чтобы создать 1000 рабочих мест?!

Конечно, такие экономисты, которые сами находятся на низжайшем уровне потребления, не могут понять, что такое экономика XXI века. Новая экономика, в которой именно деньги являются главной производительной силой мира. Гражданам Украины не нужно искать оправданий для действий правительства, верить лозунгам, радоваться созданию рабочих мест, копеечным повышениям зарплат и пенсий. Нам стоит думать о своей выгоде и добиться того, чтобы государство исчезло из наших экономических отношений, чтобы было разрешено свободное хождение валют, чтобы мы не спрашивали разрешения у госчиновника на нашу законную деятельность. Но экономисты-прислужники обслуживают казнокрадов и их преступные действия против нашего будущего и наших детей, манипулируя цифрами, как манипулировали коммунистические вожди и их экономисты в СССР, когда сравнивали производство холодильников 1980 года с 1913-м.

Мой совет: не читайте экономистов казнокрадов, думайте своими мозгами и делайте то, что выгодно вам и вашим семьям. Зарабатывайте и выгоняйте государство из вашей экономической жизни (*Ответы экономисту казнокрадов // Корреспондент.net (http://blogs.korrespondent.net/celebrities/blog/balashov/a113516). – 2013. – 25.07*).

Блог на сайті часопису «Незалежний АУДИТОР»

Про автора: Ю. Мостовая

За несправедливые решения национальных судов Украина заплатит баснословным штрафом в € 27 млн. Именно такую компенсацию назначил Европейский суд компании «Агрокомплекс» в обнародованном на сайте ЕСПЧ решении по делу «Агрокомплекс против Украины». Это рекордная сумма

штрафа не только по украинским меркам, но и за всю многолетнюю практику ЕСПЧ. Она в 3 раза превышает годовой бюджет выплаты всех компенсаций, когда-либо присуждаемых Страсбургским судом. Однако размер штрафа мог быть еще выше, ведь истцы требовали порядка € 560 млн и, не факт, что они не подадут на апелляцию, чтобы увеличить установленную сумму компенсации. Озвученная «Агрокомплексом» сумма в € 560 млн взята не с потолка – это долг с учетом повышения стоимости нефтепродуктов за эти 10 лет (с 1993 г.). Каким образом страна будет рассчитываться за грехи прошлых лет пока неясно. Украина и раньше сталкивалась с дефицитом средств на покрытие штрафов по судебным искам, однако на этот раз все серьезнее. Ведь в 2013 году в государственном бюджете предусмотрено только € 8 млн на штрафные выплаты по проигранным делам, а откуда взять еще € 19 млн – вопрос риторический.

Напомним, что все началось еще в 90-х годах. В 1991–1993 гг. «Агрокомплекс» поставил в общей сложности 350 тыс. т нефти на Лисичанский НПЗ для переработки, но взамен получил мизерную часть готовой продукции. Спустя 5 лет Высший арбитражный суд признал за нефтеперерабатывающим заводом долг в 216 млн грн (эквивалент недополученной продукции), но решения национальных судов Украины за 2001 г. снизили размер долга более чем в 2 раза – до 91 млн грн.

В 2011 г. Европейский суд признал грубые нарушения принципа верховенства права по отношению к компании «Агрокомплекс» и обвинил экс-президента Леонида Кучму в противоправном вмешательстве в процесс вынесения судебного решения. Тем не менее, сумма ущерба не была определена – ЕСПЧ дал сторонам возможность прийти к мирному соглашению. Но этого так и не произошло. Поэтому 25 июля Страсбург закрыл 20-летнюю судебную тяжбу и обязал Украину в течение 2 лет возместить компании «Агрокомплекс» ущерб в € 27 млн (по € 13,5 млн в год) и € 30 тыс. судебных издержек. Поскольку решение было принято только вчера и в силу пока не вступило, – его можно обжаловать в

течение 3 месяцев. Но эксперты говорят, что шансы у нас нулевые, ведь вина Украины уже 2 года как доказана. Со слов юристов, этот рекордный штраф не повлияет на ситуацию с другими выплатами по искам в этом году, однако уже в следующем может вызвать кризис. «Если Украина не заложит на следующий год больший бюджет на выплату компенсаций, это будет поводом для серьезных претензий Комитета министров Совета Европы в адрес Киева в связи с неизбежным невыполнением решений ЕСПЧ», – комментирует ситуацию эксперт по делам в Страсбурге Валентина Теличенко (*Предвзятость судов вылилась Украине в € 27 млн штрафа // <http://n-auditor.com/uk/blogu/entry/predvzyatost-sudov-vylilas-ukraine-v-eur-27-mln-shtrafa.html>. – 2013. – 26.06*).

Блог Адвокатской Компании Прайм

Останнім часом у міжнародному, або офшорному, як його часто узагальнено називають, бізнесі, у світі загалом та в Україні зокрема, відбулися (і відбуваються) такі яскраві події, що поміж самих гравців стали виникати питання щодо його доцільності. Загалом він вирішував три основні завдання: вільне переміщення капіталів, використання податкових преференцій, конфіденційне й надійне володіння активами. Тепер виконання цих завдань поставлено під сумнів. Однак варіанти виходу із такої ситуації все ще лишаються.

Конструкція компаній міжнародного бізнесу не те щоб проста, але доволі давно відпрацьована і, за великим рахунком, мало чим відрізняється від аналогічних структур (акціонерних компаній, фондів, холдингів), зареєстрованих у юрисдикціях зі звичайною, неофшорною системою оподаткування. Ті ж установчі документи, заявлені власники, призначений управлінський орган, банківський рахунок, печатка. Головна особливість – спосіб оформлення власності. Їх кілька: випуск акцій на пред'явника, тобто володіння цілковито знеособлене; оформлення їх на професійних номінальних власників та оформлення на

реального власника або його довірених осіб. У більшості випадків українські підприємці вдаються до послуг професійних номіналів, чи то буде кіпрський юрист, чи то швейцарський траст. Але цей варіант виявився якраз найнезахищенішим для громадян Східної Європи, переважно для росіян та українців. Свою роль відіграли два чинники: нерозвиненість місцевих адміністративно-правових інститутів і невгамовне бажання співгромадян обманути ближнього свого, а заразом і власну державу. На практиці все це відбувається ось як: така собі багамська компанія з номінальними акціонерами володіє ліквідним активом в Україні, до якого хтось виявляє інтерес. Роздобувши лише копії (!) установчих документів багамської компанії і найнявши тямущих юристів, не обтяжених моральними принципами, цей хтось до тих копій додає її рішення про продаж українського активу й підроблену довіреність на юриста (іноді також копію). Потім цей «пакет» проходить легалізацію апостилом в іншій країні (США, Латвія, Кіпр тощо) й потрапляє в Україну, де після офіційного перекладу та нотаріального завірення ті «документи» стають юридично значущими й на їхній підставі можна проводити зібрання акціонерів, змінювати керівництво, зрештою, просто продати актив собі ж. Так, із часом, можливо, все й з'ясується, але відновлювати статус-кво доведеться за допомогою численних судів, а підприємство вже вийшло з-під контролю реального власника й кілька разів продане. У результаті такого нехитрого «кидка» змінили господарів багато українських компаній. Один із останніх прикладів – телеканал ТВі. А річ лише в тому, що нотаріус, а потім і державний уповноважений орган не додивилися, що апостилом завірені другі копії документів, а не копії з оригіналу, як належить за законом.

Таким чином, очевидно, що номінальне володіння вирішує питання конфіденційності, але водночас має певні ризики. Альтернатива цього варіанта – оформлення акцій на самого бенефіціара чи його довірену особу. Таке можливо у двох випадках: отримання індивідуальної ліцензії НБУ на здійснення

інвестиції за кордон (доволі популярний останнім часом) та оформлення акцій іноземної компанії за договором дарування. Останнє не тягне за собою обов'язкову вимогу мати ліцензію НБУ, оскільки громадянин України фактично не здійснює інвестиції за кордон, а одержує в дар сертифікати акцій номінальної вартості.

В Америці й особливо Європі боротьба за рівну податкову конкуренцію та виведення капіталів із тіні, а простіше кажучи, з «глобальним офшором» набирає обертів. 29 травня в штаб-квартирі Організації економічного співробітництва та розвитку чергова група країн підписала Конвенцію про податкову співпрацю або оголосила про її ратифікацію. Серед них Австрія, Беліз, Латвія, Люксембург, Сінгапур, Ірландія, Мальта, Нідерланди. Ці держави – відомі гравці в міжнародному бізнесі. На ту ж Австрію загальноєвропейські адміністративні органи останнім часом чинять постійний тиск, вимагаючи відкрити доступ до інформації про клієнтів її банків. Офіційна позиція Мінфіну країни, за словами його голови Марії Фектер, – це втручання у приватне життя вкладників. Але кілька років тому під тиском США австрійські фінустанови надали інформацію про американських вкладників, а потім і взагалі було введено податок на відсотки за депозитами для нерезидентів. Тож можна сказати, що Австрія знімає останні вершки з фінансового міжнародного бізнесу, покроково йдучи на поступки, але в кінцевому підсумку від більшості преференцій для іноземних клієнтів доведеться відмовитися. Як свого часу піддалася тиску з боку ЄС і США банківська система Люксембургу, Ліхтенштейну й частково Швейцарії, коли було застосовано головний аргумент – вплив емісійних центрів долара і євро із загрозою особливо ретельного моніторингу кореспондентських рахунків банків зі згаданих країн, що призвело б до перманентного заморожування клієнтських грошей на предмет особливої перевірки «чистоти» транзакцій і, як наслідок, до не-можливості банків працювати в нормальному режимі. Щоправда, несподівано нагадала про себе Латвія – у недалекому

минулому головний офшорний фінансовий центр Східної Європи. Латиші (попри пряме застереження відповідних структур ЄС) зважилися приймати гроші з банків Кіпру, який «тонув». Про ситуацію із самою острівною державою написано вже багато. Можна лише додати, що певний вплив грошей звідти спостерігався і раніше, адже сигнали були вельми очевидними: передусім це зав'язаність Кіпру на економіці стагнуючої Греції. Кіпріоти до-волі суттєво вклалися в цінні папери грецьких банків, ліквідність яких близька до нуля; ще раніше пришвидшеними темпами під тиском ЄС були ухвалені новації в податковому законодавстві. Тепер же з урахуванням усього цього, а також безрезультатної ескапади довіри до острова як надійної податкової гавані підірвана назавжди.

Легку паніку на світових ринках капіталу викликав та-кож інформаційний скандал, так званий офшорлікс. Йдеться про публікацію (Міжнародним консорціумом журналістських розслідувань) кількох десятків тисяч файлів з іменами бенефіціарних власників офшорних компаній із Британських Віргінських островів (однієї з найпопулярніших поміж вітчизняного бізнесу податкових гаваней) – Це, по суті, отримані незаконно елек-тронні файли (зокрема, інтернетлистування кількох великих місцевих реєстраторів), які не є офіційними документами. Інша справа, що в практиці європейських та американських контролюючих фінансових органів на кшталт РіпСеп, РАТР на підставі таких, м'яко кажучи, «непрямих» ознак може бути ініційовано цілком реальне розслідування.

Згадані події красномовно свідчать ось про що: триває на-полеглива боротьба з юрисдикціями, що надають податкові преференції, у якій «податкові гавані відступають за всіма фронтами; завдаються точкові удари по фінансових центрах міжнародного бізнесу, де, власне, зберігаються гроші користувачів «глобального офшору». Демонструється уразливість одного з офшорних стовпів – конфіденційності інформації про бенефіціарних власників.

І все це складники грандіозної боротьби з «несправедливою податковою коніфенцією». Її

локомотивами є Німеччина, Франція та США, де кожен цент платника податків урахований, до того ж у період світової кризи велике бажання закреслити кілька нулів на рахунках, виведених з-під контро-льованого фінансового обігу.

Тим часом іноземні фахівці, аналізуючи процеси посилення тотального контролю над фінансовими потоками й тиску на юрисдикції з пільговим оподаткуванням, дійшли висновку, що для ведення міжнародного бізнесу в «зручних» податкових умовах з можливістю безпечного переміщення капіталів за-раз потрібно дотримуватися трьох правил. Перше – юрисдикція повинна бути економічно й технологічно розвиненою, мати стабільне законодавство й не піддаватися прямому впливу з боку США та ЄС. Друге – валюта країни не має бути підконтрольна зовнішнім емісійним центрам (тим самим США та ЄС), мусить бути вільно конвертованою і стабільною. Третє – юрисдикція має бути респектабельною, як колись Кіпр. Під усі ці критерії підходять ОАЕ, Гонконг і Сінгапур. Для українських підприємців більше прийнятні ОАЕ. Резони такі: із середини 2000-х в Еміратах можна реєструвати суто офшорні компанії без участі місцевого «спонсора», як було раніше; є Угода про уникнення подвійного оподаткування з Україною; ОАЕ немає в кабмінівському переліку офшорних зон; дирхам – місцева валюта – вільно конвертована й стабільна впродовж багатьох років, крім того, в Україні вона не зараховується до валюти першої категорії і на неї не поширюється обов'язковий стовідсотковий продаж валютної виручки; ця країна – один із найбільших в Азії торговельний та фінансовий майданчик; з нею є регулярне авіасполучення.

При цьому українські підприємці, які мають справу з міжнародним бізнесом, повинні розуміти, що зараз будь – яка інформація, яка не передана з рук у руки чи яка зберігається на паперових або електронних носіях, може бути, є певна ймовірність, відкрита. Тож не потрібно від початку конструювати бізнес – схему таким чином, щоб відчувати свої гроші «нечистими», які у тебе можуть відібрати. Наприклад, увесь документообіг (контракти, специфікації, ділове листування), що стосується діяльності

компанії, повинен бути в по-вному порядку й максимально відповідати дійсності, щоб, на-віть коли заблокують рахунок, будь – який юрист міг сміливо звернутися до суду. Банк не матиме підстав для його блокування, якщо клієнт не випадає із загальних правил банківського відділу комплайнс (нормативно-правової відповідності). Крім того, чинний Податковий кодекс істотно звузив спектр використання нерезидентних компаній для внутрішньоукраїнського податкового планування. Особливо в частині віднесення на витрати різних послуг від нерезидентів. Власне, у ст. 139-113, 139114 і 140.1.2 ПК все й прописано. Є ще Закон «Про ціни і ціноутворення» від 21 червня 2012 р. та лист ДПС від 24 липня 2012-ш «Про направлення методичних рекомендацій щодо алгоритму визначення звичайної ціни продукції (товарів) при здійсненні зовнішньоекономічних операцій», а також законопроект «Про трансфертне ціноутворення» (прийнятий Верховною Радою за основу). Перший визначає критерії та суб'єкти, які потраплятимуть під його каральні норми (там, до речі, окремо згадано вже неактуальний Кіпр). За допомогою другого планується отримати \$20 млрд. у бюджет шляхом протидії процесу встановлення внутрішніх розрахункових цін (відмінних від ринкових) між одиницями одного центру контролю, а також реалізації за ними товарів та послуг у колі взаємопов'язаних осіб. Однак поки що ці норми не працюють (*Велика антиофшорна війна // <http://www.law-prime.com.ua/blog/velika-antiofshorna-vijna>. – 2013. – 24.07).*

Блог на сайті Trademark.ua

Про автора: Я.Кондратюк, юрист, Агентство Українские торговые марки

Для защиты своей торговой марки, как говорит закон, ее нужно официально зарегистрировать. Но бывают случаи, когда вместо регистрации достаточно признать этот знак хорошо известным.

Зверь очень даже полезный, но только для тех компаний, которые вложили в свой бизнес много времени, денег и усилий. Ведь не каждый знак может быть признан хорошо известным, просто потому, что его владелец так захотел.

Для того, чтоб все происходило правильно, создан специальный «Порядок признания знака хорошо известным в Украине Апелляционной палатой Государственной службы интеллектуальной собственности Украины». В соответствии с ним, для того, чтоб Ваше обозначение было признано известным, Вам необходимо подать заявление и оплатить за это государственный сбор. Более того, Вы должны подробно описать в приложении к заявлению неоспоримые доказательства того, что Ваш знак знают абсолютно все. Порядок говорит, что такими доказательствами могут быть: частое использование знака в разнообразной, часто показываемой рекламе (телевизионной или локальной); перечень населенных пунктов, в которых осуществляется продажа товара, ТМ которого признается общеизвестной; объемы продаж товара за конкретный период; круг потребителей и их специфика; среднее количество покупателей и т.д.

Кстати, согласно Постановлению Кабинета министров Украины, государственный сбор составляет 4000 грн. Не мало, мягко говоря. Но если Вы хотите признать свою торговую марку известной для большого количества классов – выгода есть.

Итак, после сбора всех необходимых документов и оплаты госсбора, Вы подаете заявление на рассмотрение Палатой. В течение 10 дней собирается коллегия, которая и будет рассматривать Ваше заявление. Общий срок от подачи по получения решения минимально составляет месяц. Предусмотрено, что срок рассмотрения можно продлить на два месяца. Скорее всего, это продление необходимо, ели апеллиант не успел собрать нужные документы.

В общем, обратившись к базе Укрпатента, узнаем, что известными уже стали такие знаки как MacCoffee, REHAU, ESCADA, ASPIRIN, Marlboro, TOYOTA. А вот в июне 2013 г. еще и ЕКО МАРКЕТ. Согласитесь, все на слуху и не зря признаны хорошо известными.

Есть, конечно, и знаки о которых многие не слышали. Например, ТМ «LUXE» для машинных масел и косметики. Вряд ли кто-то из неавтомобилистов знает о таком знаке. Да и я, как автомобилист не знаю :) Но закон позволяет

признать обозначение общеизвестным и в том случае, когда оно знакомо лишь узкому кругу. Доказательством может служить опрос людей из разных областей и регионов, которые благодаря своей профессиональной или иной деятельности признают продукт известным в своем сегменте.

Так какие же преимущества и недостатки есть у хорошо известной ТМ?

Из плюсов – действует бессрочно (если не отменят), выдается задним числом. Минусов, конечно, больше. Общеизвестные знаки не могут быть переданы по лицензионному договору, не могут быть переданы другому лицу по договору передачи прав (*Признание торговой марки известной в Украине – миф или реальность? // <http://trademark.ua/torgovaya-marka/priznanie-torgovoj-marki-izvestnoj-v-ukraine-mif-ili-realnost.html>. – 2013. – 13.07).*

Блог на сайті часопису «Незалежний АУДИТОР»

Про автора: Р. Медведева

Закон о трансфертном ценообразовании смело можно отнести к тем нормативным актам, о которых говорят долго, но к их поспешному принятию все равно, оказываются не готовы. И поскольку вероятность того, что Президент проголосованный парламентом Закон не подпишет, равняется практически нулю, – и те, кто пробовал разобраться в трансфертном ценообразовании ранее, и те, кто откладывал это «на потом», пытаются понять, как же принятый Закон повлияет на ведение бизнеса. Попытаемся вкратце проанализировать, что же такое «трансфертное ценообразование» и для чего оно необходимо? Прежде всего, стоит отметить, что принятие Закона о трансфертном ценообразовании полностью отвечает мировым тенденциям: трансфертное ценообразование как система методов определения справедливых рыночных цен для целей налогообложения уже давно используются в мировой практике. Поскольку главной задачей при этом является максимальное налогообложение дохода в

юрисдикции, в которой он генерируется, предметом контроля, как правило, являются внешнеэкономические операции. В дополнение к данной задаче, украинский Закон ставит перед собой цель не только контролировать операции с нерезидентами, но и помешать налоговой оптимизации налогоплательщиков внутри страны. Критика, звучащая в адрес подобного подхода, нам кажется несколько преувеличенной и неоправданной хотя бы в силу того, что в нем нет ничего нового. Многочисленные нормы Налогового кодекса обычных ценах позволяли налоговым органам проверять обоснованность цен как во внешних, так и во внутренних операциях. Многие полагают, что вступив в силу, трансфертное ценообразование заменит используемый сегодня Налоговым кодексом концепт «обычной цены». Это не совсем так. В соответствии с принятым Законом определение «обычная цена» в Налоговом кодексе сохраняется, и по общему правилу обычной, как и ранее, будет считаться цена, установленная сторонами договора, если кодексом не установлено иное. И если не доказано обратное, то считается, что такая обычная цена соответствует уровню рыночных цен. Под трансфертным ценообразованием в соответствии с новым Законом следует понимать процесс определения обычной цены в операциях, определяемых как контролируемые. Контролируемыми будут считаться операции резидентов: с нерезидентами – связанными лицами; с нерезидентами из низконалоговых юрисдикций; с резидентами – связанными лицами, при условии, что такими лицами: – задекларирован убыток за предыдущий налоговый год, – применяются в текущем году специальные режимы налогообложения; – налог на прибыль и/или НДС уплачиваются по ставке, отличающейся от базовой; либо такие лица не являются плательщиками налога на прибыль/НДС. Более того, операции с любой из указанных категорий лиц будут считаться контролируемыми только при условии, что общая сумма таких операций для налогоплательщика с каждым контрагентом достигнет или превысит 50 млн. грн. Таким

образом, налоговые органы смогут проверять обоснованность цен по специально установленным Кодексом правилам только в тех операциях, которые подпадут под указанные выше критерии. Проверка цен будет осуществляться с целью контроля правильности и полноты исчисления налога на прибыль и НДС, и в соответствии с нормами нового закона не должна касаться определения плательщиками обязательств по другим налогам. Становится очевидным, что общее количество операций (как внутренних, так и внешних), корректность установления цен в которых сможет оспорить налоговый орган по новым правилам, благодаря вводимому критерию контролируемости значительно сужается. Что касается операций с нерезидентами, то в противовес критике, звучащей в адрес установления контроля над операциями, проводимыми не только с офшорными, но и с иными юрисдикциями, необходимо обратить внимание на следующее. В категорию низконалоговых попадают те юрисдикции, в которых корпоративный налог не уплачивается либо уплачивается по ставкам, отличающимся от украинского налога на прибыль на 5 и больше пунктов. Принимая во внимание, что сегодня ставка налога на прибыль в Украине составляет 19 %, мы найдем немного юрисдикций (помимо явных офшоров), ставка налога в которых ниже 14%. А с января 2014 г., когда ставка украинского корпоративного налога будет равняться 16%, под критерий низконалоговой юрисдикции не подпадет даже Кипр с его ставкой в 12,5 %. Учитывая это, малый и значительная часть среднего бизнеса смогут наконец-то почувствовать себя спокойнее: им не придется ни самостоятельно изучать и применять методы определения цен, установленные Кодексом, ни опасаться пересмотра налоговых обязательств контролирующими органами. Тем же, чьи операции все-таки подпадут под критерии контролируемых, безусловно, придется сложнее. Прежде всего, таким налогоплательщикам придется определиться с методами, по которым они будут определять свои налоговые обязательства в контролируемых операциях, а при необходимости – с их

комбинацией. Крупным плательщикам предоставляется возможность согласовать такие методы с контролирующими органами путем подписания специального договора. Сами методы остались прежними: они полностью совпадают с методами определения обычной цены по действующей редакции статьи 39 Налогового кодекса. Однако в дополнение к ним новый закон вводит в кодекс такие новые понятия как валовая рентабельность, рентабельность себестоимости, чистая рентабельность расходов, рентабельность операционных расходов, рыночный диапазон рентабельности и диапазон цен и пр., с помощью которых предстоит определять рентабельность в сопоставимых операциях. Кроме этого, Закон устанавливает критерии и факторы (коммерческие и финансовые условия), по которым контролируемые операции должны сопоставляться с операциями, проводимыми между несвязанными лицами. Безусловно, установление сопоставимости операций по целому ряду факторов является необходимым для корректности исчисления и проверки налоговых обязательств, в то же время нельзя не согласиться с сомнениями налогоплательщиков в подготовленности контролирующих органов к грамотному применению методов трансфертного ценообразования, да и в наличии соответствующего желания. Еще одна плохая новость – налоговые органы смогут пересчитать налоговые обязательства налогоплательщика по иным методам, нежели те, которые он избрал, если сочтут, что они являются более обоснованными. А поскольку обоснованность – категория оценочная, не исключен и высокий риск избирательного подхода налоговиков: лояльного в одних случаях и карательного в других. Второе большое нововведение закона – обязанность для плательщиков подавать отчетность о контролируемых операциях по специально установленной форме, и достаточно объемную документацию, включая раскрытие информации о структуре владения и связанных лицах, а также введение мониторинга и специальной проверки контролируемых

операций. Штраф за сам только факт неподачи отчета составит 5% от объема контролируемых операций, и применяться он будет независимо от того, были ли допущены плательщиком нарушения собственно в исчислении налоговых обязательств (что, согласитесь, вызывает сомнения в оправданности размера штрафа). А вот штраф за непредоставление документации в ходе согласования законопроекта удалось снизить до 100 минимальных зарплат. Дополнительные затраты, связанные с подготовкой и содержанием дополнительного штата специалистов, составлением отчетности, подачей документации, и управлению рисками применения штрафов реальный бизнес так или иначе будет учитывать при формировании себестоимости, что в итоге почувствует потребитель. Безусловно, новый Закон содержит гораздо больше положений, тщательно осмыслить которые нам еще предстоит после того, как его финальный текст будет опубликован. В заключение хочется уделить внимание недостаткам законодательной техники, ставшим для украинских законодателей, увы, практически традицией. Среди таких недостатков можно назвать и неточность, несостыкованность отдельных формулировок, и неурегулированность либо противоречивость положений. Так, в одной норме Закон устанавливает возможность признания лиц связанными в силу наличия некоего влияния «в соответствии с заключенными договорами» или «иной возможности» одного лица влиять на решения, принимаемые другим. При этом другая норма содержит исчерпывающий перечень лиц, считающихся связанными для целей трансфертного ценообразования, и внимательное изучение этого перечня не позволяет выявить эти иные (помимо владения корпоративными правами и голосами в органах управления) «договорные» варианты влияния и связи. В качестве еще одного примера можно также назвать неурегулированность вопроса корректного определения контролируемой операции и ее сторон в посреднических транзакциях. Также сложно объяснить, зачем понадобилось вводить в действие Закон с

1 сентября, в то время как его нормы в целом рассчитаны на календарный годовой период. Кроме того, уже действующая редакция Налогового кодекса содержит ряд норм и правил, не согласовывающихся с новыми принципами трансфертного ценообразования. К примеру, в настоящее время Кодекс предусматривает определение налоговых обязательств по налогу на доходы физлиц, исходя из уровня обычных цен в операциях, при предоставлении физическому лицу дополнительного блага в материальной форме. Поскольку подобная операция по новому Закону не является контролируемой, неясно, каким именно образом должна определяться в таком случае обычная цена. Принимая это внимание, законодатели предлагают Кабмину после вступления Закона в силу подготовить предложения по внесению изменений в Кодекс и подать на рассмотрение в парламент. Сложно сказать, что же помешало сразу подойти к решению вопроса системно и предложить соответствующие изменения в Налоговый кодекс наряду с другими непосредственно при разработке и рассмотрении законопроекта № 2515. Остается только надеяться, что и Кабмин, и парламентарии будут достаточно оперативны в принятии изменений, и противоречия и двусмысленность, наличие которых в налоговом законе является просто недопустимой, будут устранены в кратчайший срок (*Трансфертное ценообразование по-українську // <http://n-auditor.com/uk/блогу/entry/transfertnoe-tsenoobrazovanie-po-ukrainski.html>. – 2013. – 22.06*).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 12 (48) 2013**

Бюлетень оперативних матеріалів
на базі аналізу правової електронної інформації
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:
Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:
А. Бергелська

Підп. до друку 13.08.2013.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,2
Наклад 2000 пр.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3
Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.