

Група “Народний суверенітет”

ПРОЕКТ
зміни політичної системи влади в Україні

Львів
2016

Чверть століття української незалежності не стали періодом розвитку суспільства і держави. Якість влади після кожних виборів системно погіршується, протиріччя між суспільством і державою загострюються. Ці протиріччя привели до війни, втрати частини території і загрожують суверенітету України.

Зазначені проблеми впродовж останніх п'яти років вивчала львівська група “Народний суверенітет” (Теодор Дяків, Володимир Ткачук, Володимир Щербина, Михайло Зінько, Роман Карачевський).

В брошурі аналізуються причини негативних явищ в українському суспільстві і державі та пропонуються шляхи їх подолання на основі ідеології республіканізму.

1 Аналіз стану суспільства та основних політичних проблем (діагноз)

Політична та економічна системи сучасної України не відповідають суспільному світобаченню, сутності статей 5 і 13 Конституції України, згідно яких джерелом влади є народ, а всі наявні ресурси є його власністю. Ці ключові статті Конституції не реалізовані в законодавстві, в правилах суспільного життя, а влада в політиці та економіці реалізується парламентом, Президентом і урядом за принципом “зверху вниз”. Вказані протиріччя є причиною неефективності суспільства та його конфліктів з державою.

Існуючі інститути держави і суспільства у сфері реалізації влади і власності, механізми їх формування та функціонування є за своєю характером імперсько-радянськими. Сутність цих інститутів не відповідає комплексу елементів цивілізаційної матриці українського суспільства, не відображає уявлення суспільства про справедливу та ефективну владу і деформує відносини у інших сферах суспільного життя (медицина, освіта, наука, культура екологія тощо).

Сучасні політичні партії та громадські структури не ставлять метою усунення наведених протиріч та зміну сутності інститутів держави і суспільства, характеру відносин між ними. Численні декларовані реформи не торкаються цих фундаментальних проблем, тому є формальними і не приносять результатів.

Наслідком цього є домінування держави над суспільством, чиновника над громадянином, концентрація 90% промислової власності в руках олігархів. Ці фактори унеможливають проведення необхідних реформ, породжують відчуженість громадянина від держави, подвійну мораль, корупцію у всіх сферах суспільного життя, олігархічну політику і економіку.

До середини XVII ст на території України єдиний суспільно-економічний і культурний простір формувалася умовах вільного розвитку. Основні риси цього суспільства – місцеве самоврядування з можливістю здійснення територіальними громадами своїх функцій (вічева демократія, Магдебурзьке право), ефективна виборча та судова системи, традиційні для українця відносини в сфері власності та умови реалізації праці, рівноправність релігійних конфесій, повага до інших народів та культур. Протиріччя, що виникали між різними верствами населення, мали природний та еволюційний характер, сприяли вирішенню суспільних проблем і були за своєю сутністю тотожні до аналогічних процесів в країнах Європи.

Цей комплекс ознак українського суспільства періоду вільного розвитку відповідає республіканському типу суспільно-політичного устрою.

Розділення України в XVII ст. було спричинене її стрімким розвитком, що не відповідав змісту геополітичних інтересів східних, південних і західних сусідів. Колоніальні адміністрації нав'язували власні, чужі українському суспільству механізми управління і внутрішнього функціонування. З набуттям Україною незалежності сутність цих механізмів не змінилася. В результаті цього сьогодні маємо основну проблему країни – невідповідність чужих принципів формування та функціонування державних і суспільних інститутів тому світобаченню, яке властиве українському суспільству і проявляється у формі протестів – Майданів.

2 Актуальний план вирішення проблем (рецепт)

Запорукою побудови успішного суспільства і держави є відповідність суспільних та державних механізмів країни світобаченню її громадян, їх уявленням про справедливу та ефективну владу.

Тому в основу нового суспільно-політичного устрою країни слід покласти спільні для всього суспільства принципи та цінності, історично, протягом століть, сформовані на цій території в часи функціонування єдиного українського суспільно-економічного і культурного простору - до Переяслава.

Викладені вище принципи організації суспільства і держави ґрунтуються на теоретичних розробках відомих вчених (Дугласа Норта, Френсіса Фукуями, Ернандо де Сото, Елеонор Остром та інших).

Традиційні погляди і бачення українського суспільства є найближчими до республіканської моделі відносин суспільства з державою. Саме така модель закріплена конституційно (ключові статті 5 і 13 Конституції) і потребує практичної реалізації в законодавстві і в правилах суспільного життя.

Проблемою сьогоденного устрою України є доступ депутата і чиновника до всіх видів ресурсів у поєднанні з безконтрольністю і безкарністю. Структура держави організована таким чином, що представницькі і виконавчі органи влади самі формують інші державні структури, які мають завданням контролювати своїх фундаторів, а на стосунки між ними суспільство не має жодного впливу. Тобто суспільство за своїм характером є республіканським, а влада з 1654р. і до сьогодні представляє колоніальну адміністрацію і функціонує за типом азійської середньовічної деспотії.

Проект групи “Народний суверенітет” передбачає заміщення існуючої представницької демократії на реально підконтрольну суспільству представницьку демократію, застосування принципу “Закон один для всіх”, гармонізацію принципів формування та механізмів функціонування загальнодержавних наглядових інституцій (зокрема Конституційного Суду, наглядової за функціонуванням судочинства установи, Центральної виборчої комісії тощо) з принципами реалізації влади, закладеними в статті 5 Конституції України.

Новий суспільно-політичний устрій України на основі ідеології республіканізму досягається шляхом зміни суспільних відносин та системи формування і функціонування влади через впровадження нового правового регулювання чотирьох ключових інститутів держави (місцеве самоврядування, виборча, судова та правоохоронна системи) і двох визначальних інститутів суспільства (функціонування праці та функціонування власності).

Для практичної реалізації вищенаведеного група “Народний суверенітет” здійснила ряд заходів щодо поширення в суспільстві ідеї зміни політичної системи влади. Серед них Регіональний круглий стіл у Львові у вересні 2012 року спільно з учасниками Ініціативної групи “Перше грудня” (п. п. І. Юхновський, М. Маринович), публікація “До засад Третьої української республіки” 02.10.2013р., проведено ряд семінарів і зустрічей за тематиками “Реформування місцевого самоврядування”, “Зміна системи функціонування праці”, “Соціальна доктрина церкви” (роль церкви у відносинах суспільства і держави).

Нижче подаємо описи нових моделей зазначених ключових інститутів нового суспільно-політичного устрою України.

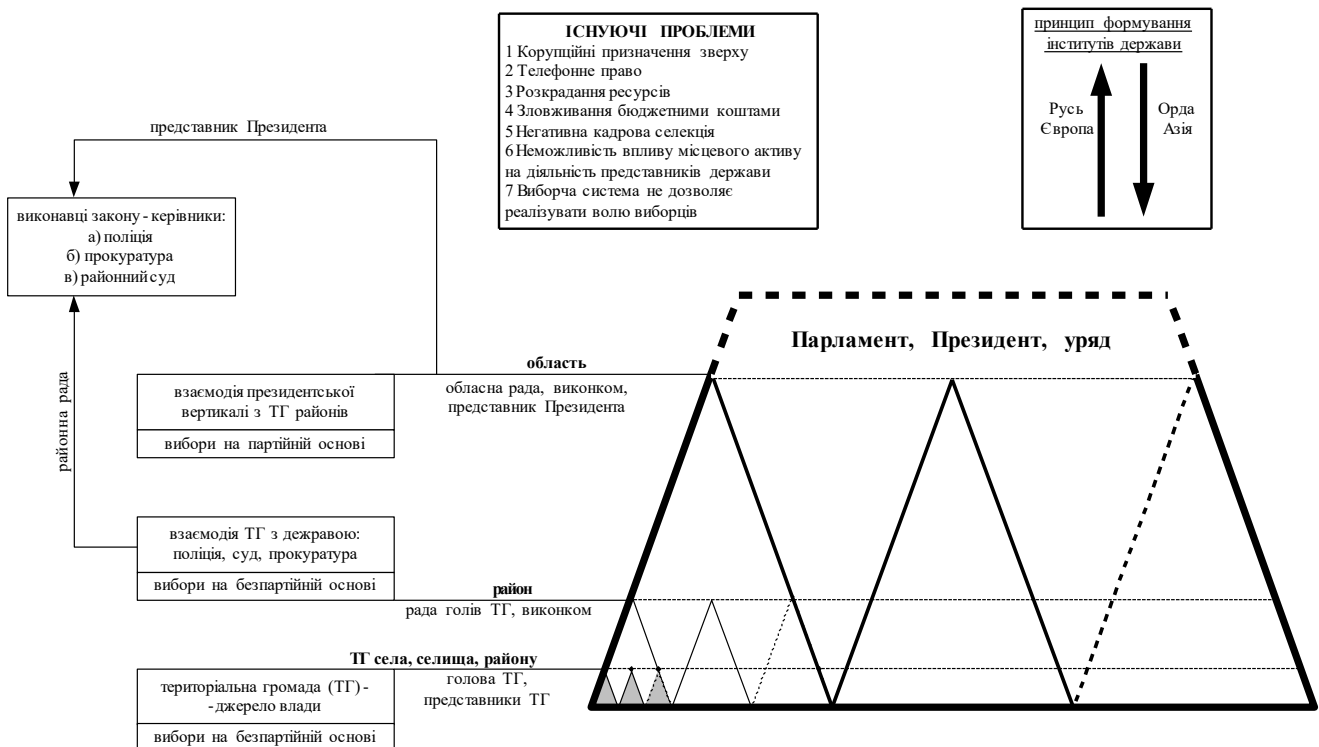
3. Нові моделі функціонування ключових інститутів держави і суспільства (план лікування)

3.1. Стосунки суспільства і держави на рівні місцевого самоврядування.

В основі концепції нової політичної системи є наступна модель місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні місцеве самоврядування є завуальованою формою радянської системи формування і функціонування місцевої влади. Цій системі, крім іншого, властиві спокуса заволодіння суспільним майном чи коштами в поєднанні з безкарністю, оскільки механізми покарання формуються і застосовуються самими суб'єктами владних повноважень. Управлінці, які уособлюють державну владу на місцевому рівні, призначаються чиновниками вищого рівня і їм підпорядковані, рішення про перевибори органів та посадових осіб місцевої влади приймаються на найвищому державному рівні, діюча бюджетна система обмежує можливості громад шляхом надмірного вилучення коштів. Така система влади не відповідає сутності статей 5 і 13 чинної Конституції України, згідно яких джерелом влади і власником національних ресурсів є народ.

Пропонується покласти в основу суспільно-політичного устрою природне, закріплене Конституцією право територіальних громад (в подальшому – ТГ) формувати органи місцевої влади, механізми контролю за ними і механізми стосунків з представниками держави на районному рівні. Формування державних інститутів включно до найвищого рівня, здійснюється за принципом субсидіарності, тобто на вищий рівень влади передаються тільки ті функції і повноваження, які не можуть бути реалізовані на нижчому рівні.

Схематично нова модель місцевого самоврядування може бути проілюстрована наступним чином:



Реалізувати нову модель місцевого самоврядування пропонується через прийняття спеціального закону “Про територіальні громади”, яким, зокрема, визначити: процедуру оформлення правосуб’єктності ТГ та зміст типового Статуту ТГ; спосіб формування владних структур знизу вгору за принципом субсидіарності; роль і місце активних громадян та їх об’єднань в реалізації місцевого самоврядування, контролі за його функціонуванням та взаємодією з представниками держави.

Проектом пропонується обирати/відкликати голову ТГ на підставі закону без участі представницьких та виконавчих органів влади вищих рівнів з фінансуванням виборчого процесу за кошти ТГ.

При цьому участь політичних партій у місцевих виборах (до рівня районної ради включно) не передбачається.

З частини голів ТГ у визначеному законом порядку формується районна рада (РР). До повноважень РР належить внесення та розгляд кандидатур на посади керівників місцевого рівня, які уособлюють державу (керівник районної поліції правопорядку, прокурор району, голова місцевого суду), їх призначення та відкликання.

Скарги на неналежне виконання державними управлінцями своїх посадових обов’язків подаються громадянами, організаціями через голів ТГ до РР з реєстрацією та публічним доступом. За результатами розгляду цих скарг (з участю громадських активістів) приймаються рішення про звільнення.

Участь ТГ у формуванні державного бюджету здійснюється на солідарних засадах, при цьому фінансування потреб ТГ є пріоритетними.

Податок на доходи фізичних осіб сплачується не за місцем праці, а за місцем реального проживання та використання інфраструктури життєзабезпечення (дошкільний заклад, школа, фельдшерський пункт, дорога);

Пропонована організація місцевого самоврядування вирішує ряд проблем, зокрема:

- ліквідує корупцію вертикальних призначень представників держави в районі;
- унеможливить застосування “телефонного права”;
- створить умови для контролю ТГ за використанням всіх природних і бюджетних ресурсів;
- надасть громадським активістам практичні інструменти впливу на роботу державних інститутів на місцях;
- відкриє доступ до влади для відповідальних громадян;
- різко зменшить корупцію у виборчих процесах.

Названі позитиви дозволяють подолати відчуженість громадянина від держави та реалізувати сутність ст.ст. 5 і 13 Конституції України в усіх сферах суспільного життя. Неухильне виконання закону стає особистим інтересом представника держави і гарантією його перебування на посаді.

3. 2. Виборча система

3. 3. Судова система

3. 4. Правоохоронні органи

На даний час правоохоронні органи підпорядковані політичним структурам центральної влади, а суспільство не має впливу на їх поточне функціонування. Така система не забезпечує належного виконання функцій структурними підрозділами і приводить до безкарності посадових осіб.

Принципи, якими у своїй роботі керуються навіть реформовані, вже поліцейські структури, залишилися за своєю сутністю пострадянськими.

Незважаючи на декларовану в законодавстві презумпцію невинуватості, в діяльності правоохоронних органів спостерігається тенденція до практичного використання презумпції винуватості щодо громадянина. Вертикальна структура органів правопорядку є джерелом корупції, телефонного права, негативної селекції кадрів.

Єдине керівництво в особі начальника підрозділу всіма аспектами оперативно-розшукової, слідчої, патрульно-постової та дозвільної роботи створює можливості адміністративного впливу і зловживань, є джерелом протиріччя між процесуальною незалежністю слідчих і порядком проходження ними служби в правоохоронних структурах..

Для забезпечення інтересів українського суспільства в сфері охорони прав громадян Проектом пропонується:

- розмежувати функції кримінальної поліції та поліції забезпечення правопорядку відповідно до нового розподілу повноважень центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення правопорядку і боротьби із злочинністю;
- вилучити слідчі підрозділи із структури правоохоронних органів і підпорядкувати їх Міністерству юстиції;
- розмежувати нагляд за дотриманням Конституції та законів України між інститутом представників Президента та правоохоронними органами;
- вилучити у МВС функції, не пов'язані із забезпеченням правопорядку і які можуть виконуватися цивільними структурами;
- встановити механізми впливу територіальних громад (районних рад) на призначення (відкликання) керівників районних підрозділів поліції правопорядку;
- спеціальні силові підрозділи швидкого оперативного реагування правоохоронних органів передати в підпорядкування Національній гвардії, що забезпечить недопущення протистояння між силовими підрозділами різних правоохоронних органів між собою та попередить можливості провокування політичної кризи;
- залишити за прокуратурою лише функції представлення в суді державного звинувачення та захист інтересів вразливих категорій населення.

3. 5. Функціонування праці.

Будь-яка праця при її реалізації в економіці створює нову вартість, з якої частина у вигляді податків і зборів використовується державою для забезпечення функціонування самої держави, а друга частина залишається у власності і розпорядженні працюючого. Залежно від співвідношення між цими частинами маємо ту чи іншу систему перерозподілу праці.

Діюча в Україні система перерозподілу праці передбачає задоволення державою тих потреб людини, які в українському суспільстві - родинному за типом соціального устрою - є функціями сім'ї, родини та громади. Відібравши функції в цих, більш низових порівняно з державним, рівнів суспільної організації, держава відібрала в них ще й кошти на їх виконання і поставила працівника в тотальну залежність від себе, звівши реалізацію праці до примітивного відтворення робочої сили і життя "від зарплати до зарплати".

Суміщення податків та внесків у фонди суспільного споживання сутнісно копіює систему реалізації праці часів соціалістичного минулого, коли в суспільстві приватна власність не існувала і всі можливі надлишки реалізованої праці вилучалися на потреби створення «соціалістичної власності».

Не відповідає суспільним інтересам чинна на сьогодні в Україні солідарна система пенсійного забезпечення. Через пенсійний фонд значна частина заробленого вилучається з доходів особи, відтак ці кошти не можуть бути вчасно використані на створення активів за пріоритетами родини і стати її приватною власністю. Більше того, якщо особа не доживе до пенсії або нетривалий час нею скористається, - для родини ці кошти пропадають.

Існуючий в Україні неефективний перерозподіл реалізованої праці показово ілюструється наступним розрахунком:

Приймаємо, що працівник працює за 300 грн/день. (за місяць це 6000 грн.)

Купуючи товари (послуги) на ці 300 грн, він заплатить ПДВ 16,6% з цієї суми, тобто 50 грн., тобто реально працівник отримує 250,00 грн. (зарплата-нетто).

Але роботодавець йому тих 300 грн в день не виплатить, поки не заплатить всі податки (зобов'язання), що з ними пов'язані.

Сума, яку роботодавець повинен закласти в ціну товару (послуги), щоб, продавши їх, виплатити працівникові 300 грн., становитиме:

1. ПДФО 65,85 грн. ($300/0,82=365,85$ в нарахування; після сплати ПДФО - на руки 300 грн).
2. На ці 365,85 грн нарахованих коштів він мусить нарахувати 22% ЄСВ тобто 80,49 грн.
3. Разом вже 446,34 грн.
4. На ці кошти роботодавець нараховує ПДВ за ставкою 20%: $446,34 \times 0,2 = 89,27$ грн
5. В сукупності сума податків складає $65,85 + 80,49 + 89,27 = 235,61$ грн

Додаємо їх до того ПДВ, що працівник залишить в магазині (50,00 грн) і отримуємо: 285,61 грн податків при реально отриманій зарплаті-нетто 250,00 грн

Отже в сукупності податки і внески складають 114% від реально отриманої працівником вартості реалізованої праці, тобто із загальної суми заробленого вилучається понад 53 %

Практика більшості розвинутих успішних держав і економічна наука стверджують, що рівень сукупного вилучення коштів (у вигляді податків і внесків) із загальної суми заробленого не може перевищувати 30%

Деформований в Україні перерозподіл реалізованої праці є причиною негативних явищ в економіці: тінізація, квазізобов'язання, незабезпеченість національних грошей (монетарна інфляція), постійне нарощування боргів в економіці, відсутність внутрішнього ринку через недостатність платоздатного попиту.

Наслідками цього є численні суспільні негативи: порушення моральних засад у відносинах обміну через потребу маніпуляцій на всіх рівнях функціонування суспільства, корупція, зубожіння населення, майнове розшарування та схильність до популізму, чутливість населення до маніпуляцій з боку держави («соціальні ініціативи» різних влад), соціальна необлаштованість. Суспільство і держава слабшають, втрачають конкурентність, є реальна загроза національній безпеці України.

Така система суперечить прийнятим (сформованим історично) нормам українського суспільства, була і залишається джерелом подвійної моралі

Для забезпечення інтересів українського суспільства в сфері функціонування праці пропонується зокрема:

- обмежити рівень сукупного вилучення державою грошового еквіваленту реалізованої громадянином праці до 30%;
- замінити діючу солідарну систему пенсійного забезпечення страховою;
- встановити можливість успадкування пенсійних відрахувань у страховій системі пенсійного забезпечення.

3. 6. Функціонування власності.

В 1917 році більшовиками була заборонена приватна власність на засоби виробництва (в т.ч. і на землю) і ліквідоване саме поняття приватної власності.

Після 1991 року приватизаційні процеси в Україні були організовані так, що набути у власність засоби виробництва могли тільки особи, які володіли тіньовим капіталом або перебували при владі.

Сьогодні в Україні 90% промислового капіталу належить декільком олігархічним сім'ям і лише 10% знаходиться під контролем решти суспільства. Процес концентрації капіталу продовжується за рахунок об'єктів малої приватизації, чим унеможлиблюється становлення середнього класу.

Такий дисбаланс власності породжує монополізацію політичної влади, що проявляється у формуванні складу парламенту, створенні та утриманні політичних партій, нав'язуванні вигідних олігархам правил у стосунках суспільства і держави.

Ця концентрація власності в одних руках є результатом несправедливого і недосконалого приватизаційного законодавства, яке допускало формально заборонені

законом купівлю і продаж приватизаційних сертифікатів, використання коштів для приватизації без декларування їх походження. Законопослушна переважна більшість суспільства реально опинилася поза приватизаційними процесами.

Така приватизація створила умови для легалізації злочинного, тіньового та комуно-партійного капіталу, що обумовило появу олігархів, монополізацію економіки та влади і використання власності всупереч інтересам суспільства (комерціалізація виборчих процесів, уникнення оподаткування через офшорні зони).

Таким чином існують три юридичні підстави для перерозподілу власності, набутої при “великій” приватизації:

1. Безперешкодний продаж-купівля ваучерів (всупереч існуючому законодавству).
2. Відсутність декларування походження коштів, за які купувалися ваучери (можливість легалізації тіньового і злочинного капіталу).
3. Використання набутої при приватизації власності проти інтересів суспільства (офшори, політичні, соціальні, екологічні та інші наслідки).

Забезпечити інтереси українського суспільства в сфері функціонування власності у Проекті пропонується шляхом повернення більше 50% олігархічної власності під контроль суспільства та розмежування влади і власності на основі реальних механізмів контролю і відповідальності наступним чином:

- визначити принципи надбання власності та переходу права власності в суспільно легітимний спосіб;
- виключити можливості втручання влади у функціонування об'єктів приватної власності;
- встановити критерії віднесення власності до категорії “олігархічна” і провести оцінку використання такої власності з точки зору інтересів суспільства;
- оптимізувати структуру власності (переведення у приватну власність об'єктів державної та комунальної власності, функціонування яких є неефективним для суспільства чи громади);
- забезпечити прозорість і ефективність використання державної власності;
- запровадити обов'язкову реєстрацію прав власності з відкритим і загальнодоступним реєстром об'єктів власності;
- обмежити функціонування суспільно значущої монопольної власності через антитрестівські закони;

Обов'язковими засадами процесу врегулювання відносин у сфері функціонування власності є відсутність терміну давності щодо перегляду результатів “великої” приватизації та повернення капіталів з офшорних зон у вигляді інвестицій в економіку України.

Пропонована модель функціонування власності створить основу для гармонійних і справедливих відносин власності, дасть можливість для становлення і розвитку середнього класу, забезпечить зростання економіки.