

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

У НОМЕРІ:

- **ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ**

∨ *Законопроект «Про всеукраїнський референдум»: фінішна пряма процесу підготовки*

- **ЗЕМЕЛЬНЕ ПИТАННЯ**

∨ *Формування Національної інфраструктури геопросторових даних в Україні та його правове врегулювання*

№ 9 (194) ЧЕРВЕНЬ 2020

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

№ 9 (194) 2020

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

Ю. Половинчак

Редакційна колегія:

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

Заснований у 2011 році
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна
ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент затвердив Річну національну
програму під егідою Комісії Україна-НАТО
на 2020 рік.....3
Глава держави підписав закон про посилення
захисту телекомунікаційних мереж.....3

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Закірова С.
Законопроект «Про всеукраїнський
референдум»: фінішна пряма процесу
підготовки.....4
Хилько М.
Ефективність діяльності Європейського суду
з прав людини: український контекст.....14
Каменєва Т.
Формування Національної інфраструктури
геопросторових даних в Україні та його
правове врегулювання.....21
Аулін О.
Інститут кримінальних проступків
в Україні.....26

УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ
(1–30 квітня 2020 р.).....29

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *.....49

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент затвердив Річну національну програму під егідою Комісії Україна-НАТО на 2020 рік

Президент В. Зеленський підписав указ № 203/2020 «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна-НАТО на 2020 рік».

Річна національна програма (РНП) визначає стратегічну мету реформ, цілі та пріоритетні завдання в межах реалізації політики євроатлантичної інтеграції України, а також державні органи, відповідальні за виконання цих завдань.

Програма є системним документом, спрямованим на планомірну реалізацію, закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору.

Особлива увага у програмі приділена питанням досягнення відповідності критеріям членства в НАТО, переведення сектору безпеки та оборони України на стандарти НАТО та зміцнення демократичного цивільного контролю.

Головний акцент у програмі зроблено на зусиллях держави для забезпечення безпеки й добробуту людини як ключового суб'єкта національної безпеки.

Реалізація всеосяжних реформ у різних сферах, передбачених РНП, має ще більше наблизити Україну до Альянсу (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-richnu-nacionalnu-programu-pid-egidoju-k-61333>). – 2020. – 26.05).

Глава держави підписав закон про посилення захисту телекомунікаційних мереж

Президент України В. Зеленський підписав Закон України № 600-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту телекомунікаційних мереж», який Верховна Рада України ухвалила 13 травня 2020 р.

Прийняття цього закону сприятиме безпеці держави, стабільному функціонуванню та забезпеченню телекомунікаційними послугами органів державної влади, захисту власності операторів, провайдерів телекомунікацій, реалізації програми «Держава у смартфоні» та інших державних програм щодо цифровізації послуг. Ухвалення документа також сприятиме ефективності проведення розслідувань і розкриттю злочинів правоохоронними органами.

Закон посилює кримінальну та адміністративну відповідальність за пошкодження, руйнування складових телекомунікаційної мережі.

Так, вносяться зміни до ст. 147 Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з якими порушення правил охорони телекомунікаційних мереж або пошкодження телекомунікаційної мережі, технічних засобів телекомунікації чи споруд електрозв'язку, що входять до складу мережі, тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів і на посадових осіб – від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Закон також вносить зміни до ст. 360 Кримінального кодексу України, згідно з якими умисне пошкодження або руйнування телекомунікаційної мережі, технічних засобів телекомунікації чи споруд електрозв'язку, що входять до складу мережі, що спричинило припинення надання телекомунікаційних послуг, карається штрафом від 1000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

або громадськими роботами на строк до 120 год., або обмеженням волі на строк від одного до трьох років. Повторні дії караються штрафом від 3000 до 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням

волі на строк від трьох до п'яти років (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-pidpisav-zakon-pro-posilennya-zahistu-telekom-61385>). – 2020. – 29.05).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Закірова, канд. іст. наук, доц., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Законопроект «Про всеукраїнський референдум»: фінішна пряма процесу підготовки

Пандемія коронавірусу COVID-19 суттєво вплинула на всі сфери життя нашого суспільства, втім попри вирішення поточних справ сьогодні українське суспільство очікує відповідей на стратегічні важливі питання, які вже не один рік залишаються вкрай актуальними. Серед них експерти і фахівці називають необхідність прийняття закону про референдум, який забезпечить українським громадянам використання конституційно гарантованого права вирішувати суспільно і політично важливі питання життя держави через використання цього інституту прямої демократії.

Про розуміння важливості законодавчого забезпечення механізмів проведення референдуму в Україні говорить і політичний істеблїшмент країни. Зокрема, Президент України В. Зеленський до числа найважливіших нормативно-правових актів, які мають бути прийняті, відносить блок законів про народовладдя, що буде формувати основні завдання для влади і засади політики, у тому числі і через референдуми. Одним із перших законопроектів, який зі статусом невідкладного В. Зеленський подав 29 серпня 2019 р. у перші ж дні роботи Верховної Ради України ІХ скликання, став проект закону «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)», який реалізує права громадян у частині участі в управлінні державою. Але попри позитивний висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту парламент із січня 2020 р. так і не розглянув його у сесійній залі.

Законопроект «Про всеукраїнський референдум» було підготовлено спеціальною парламентською групою на чолі з першим заступником спікера Верховної Ради України, представником Президента України у парламенті Р. Стефанчуком і оприлюднено на сайті ВРУ тільки у березні 2020 р. Розуміння того, що процес розгляду президентського пакету законів про народовладдя дещо затримується, висловив і голова ВРУ Д. Разумков. За його словами, важливо, аби проект закону «Про всеукраїнський референдум» був збалансованим та якісним, для чого його представили на громадське обговорення і направили до міжнародних партнерів. Експертна оцінка, на думку спікера парламенту, буде корисною і для майбутньої імплементації та впровадження тих норм, які передбачає законопроект.

Суттєво актуалізує проблему відсутності законодавчого забезпечення інституту референдуму інформація, яку профільний парламентський комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування нещодавно отримав від Центральної виборчої комісії України. За даними ЦВК, у період 1998–2014 рр. ініціативними групами збиралися підписи для проведення 27 всеукраїнських референдумів, які так і не відбулися.

У цілому позитивно оцінили винесений на громадське обговорення проект закону «Про всеукраїнський референдум» в експертному середовищі. Директор програм Міжнародної фундації виборчих систем IFES Україна

Р. Любченко назвав представлений законопроект помітним кроком уперед у напрямі врегулювання проведення референдумів в Україні у відповідність до міжнародних стандартів та кращих світових практик.

На важливості широкого діалогу народних депутатів із громадянським суспільством, з фахівцями, представниками Центральної виборчої комісії під час національного громадського онлайн-обговорення законопроекту «Про всеукраїнський референдум», яке відбулося 22 квітня, наголосив очільника робочої групи, віцеспікер парламенту Р. Стефанчук.

Фахівці зазначають, що представлений у березні 2020 р. законопроект має багато спільного із зареєстрованим ще у 2015 р. законопроектом № 2145а «Про всеукраїнський референдум» і відкликаним 29 серпня 2019 р. Тоді ініціаторами нормативно-правового акту були представники партії «Блоку Петра Порошенка», зокрема: «Народного фронту», «Самопоміч» та «Батьківщини», що входили до парламентської коаліції. Як заявив народний депутат парламенту попереднього скликання О. Черненко, за основу пропонованого сьогодні для обговорення громадськості законопроекту був узятий документ, одним з авторів якого він був. На думку експарламентаря, це не найгірший варіант законопроекту, оскільки у ньому є інструменти, спрямовані на запобігання загрозам нацбезпеки, суверенітету і територіальної цілісності. Але, вважає О. Черненко, варто почекати, якою буде фінальна версія законопроекту перед голосуванням.

Наступність зазначених законопроектів аналітики вважають прогнозованою, оскільки до створення і документа 2015 р., і сьогоднішнього проекту закону активно долучалися представники громадських організацій. Зокрема, однією з учасників парламентської робочої групи з розробки проектів законів з питань народовладдя є експерт із конституційного права Центру політико-правових реформ (ЦППР) Ю. Кириченко. Вона зазначила, що законопроект уже пройшов два з восьми запланованих експертних обговорень, де документ загалом отримав позитивні відгуки.

Представлений на громадське обговорення законопроект «Про всеукраїнський референдум» складається із преамбули, 12 розділів, 131 статті і прикінцевих положень (XIII розділ). Як зазначено у вступній частині документа, проект закону визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму.

Голова правління ЦППР І. Коліушко вважає, що для утвердження справжньої демократії усе залежить не стільки від факту наявності закону про референдум, скільки від того, як коректно у законодавстві визначено предмет референдуму, наскільки закон не допускає маніпулятивних референдумів.

На важливості постановки питань для проведення референдумів наголошувала і провідний український соціолог та голова Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» І. Бекешкіна. Вона зазначала, що як соціологу, їй відомо, що все залежить від того, як поставити питання: цілком можливо вигадати маніпулятивне й дістати бажану відповідь. Тож не дивно, що аналіз питань, які можуть бути винесені на референдум, викликав загальну дискусію і неоднозначні відгуки в експертному середовищі. Саме предмету всеукраїнського референдуму стосуються найбільше пропозицій до законопроекту, отриманих робочою групою.

Ст. 3 проекту закону встановлює вичерпний перелік питань, які можуть стати предметом всеукраїнського референдуму:

- 1) затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) вирішення питання загальнодержавного значення;
- 3) затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України;
- 4) втрату чинності закону України або окремих його положень.

Член Центральної виборчої комісії України П. Любченко звернув увагу, що отримані пропозиції демонструють або занадто широке, або занадто вузьке розуміння предмету референдуму, тоді як законопроект покликаний знайти золоту середину між цими підходами.

Зокрема, фахівці дискутували щодо визначення суті того, що вважати «питаннями загальнодержавного значення». Під час обговорення, як наголосила керівниця проєктів із конституційного права ЦППР Ю. Кириченко, фахівці дійшли висновку, якщо три мільйони громадян поставлять підписи за ініціювання референдуму (референдум за народною ініціативою) з того чи іншого питання, цього буде достатньо, аби вважати його питанням загальнодержавного значення.

За словами віцеспікера Верховної Ради України Р. Стефанчука, українськими законами не можуть обмежуватися права людини, які гарантовані європейським законодавством.

Тому до предмета національного референдуму було додано питання про скасування законів, які прийняті ВРУ, але суперечать Загальній декларації прав людини, двом пактам про соціальні та економічні права, а також Європейській конвенції з прав людини та двом протоколам до неї.

Певні ризики вбачають експерти в питанні затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України. Зокрема, народний депутат VIII скликання О. Черненко вважає, що такі питання не можна віддавати на рішення суспільства.

Законопроект встановлює перелік питань, які не можна виносити на референдум.

НЕ МОЖУТЬ БУТИ ПРЕДМЕТОМ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ ПИТАННЯ:



що суперечать положенням Конституції України, Загальної декларації прав людини і можуть призвести до порушення зобов'язань України, визначених за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколами до неї;



спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;



щодо податків, бюджету, амністії;



віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду;



більше трьох будь-яких питань на одному всеукраїнському референдумі.

визнані КСУ такими, що не відповідають Конституції України



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інфографіку підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної функції виборчих систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської делегації від уряду Великої Британії

Джерело: <https://i.lb.ua/029/21/5eb41a9c3749c.png>

Загалом більшість оглядачів погоджуються, що тематика всеукраїнських референдумів має відповідати основоположним питанням українських реалій. Заступник директора Українського інституту політики (УІП),

політичний експерт К. Молчанов зазначає, що референдум можна використовувати як спосіб легітимізації або скасування неоднозначних рішень у країні. За його словами, влада, наприклад, може захистити свою позицію

громадською думкою перед тим же МВФ, що дасть дасть можливість отримати своєрідний механізм зняття з себе зовнішнього тиску.

Окремо аналітики зазначають можливі ризики через формулювання питань референдуму. У ст. 19 законопроекту зазначено, що питання, яке виноситься на всеукраїнський референдум, повинно мати чітке і зрозуміле формулювання, що не допускає різних тлумачень, а його текст був у формі питального речення й передбачав чітку відповідь «так» або «ні».

Директор Одеського інституту соціальних технологій, експерт ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» А. Крупник вважає, що при формулюванні питання, яке стосується скасування чинного закону чи його окремих норм, слід максимально врахувати процедуру реалізації рішення референдуму, яка може бути пов'язана з необхідністю внесення змін в інші акти законодавства. На його думку, доцільно у разі винесення на референдум такого питання вимагати від ініціаторів правового обґрунтування подальшої реалізації прийнятого на референдумі рішення. Експерт констатує, що попереднє опрацювання питання допоможе у разі успішного референдуму ефективніше імплементувати прийняте рішення або ще на початковій стадії доведе недоцільність проведення референдуму, а стимулюватиме розв'язання цього питання іншим шляхом, наприклад, через законодавчу ініціативу у Верховній Раді України.

Ст. 21 законопроекту встановлює норми про контроль питання всеукраїнського референдуму щодо його відповідності Конституції України. Передбачається, що у разі, якщо Конституційний Суд України перевіряє конституційність питань, винесених на референдум, процес підготовки до його проведення зупиняється. Якщо питання визнані конституційними – процес відновлюється, якщо ні – референдум має бути скасований.

У проекті закону зазначається, що на всеукраїнський референдум може виноситися одночасно не більше трьох питань. Утім не всі фахівці погоджуються з такою нормою. Так, експерт Міжнародної фундації виборчих систем IFES з питань виборів та референдумів Д. Ковриженко вважає, що кількість питань, котрі одночасно можна буде виносити на референдум, варто зменшити до одного. На його думку, по кожному з трьох питань будуть різні прихильники, різні опоненти, і це ускладнить можливості контролювати й регулювати процес, пояснив фахівець.

Суб'єктами призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму відповідно до ст. 15 законопроекту можуть бути Президент України (про затвердження змін до розділів I, III і XIII Конституції України), Верховна Рада України (щодо зміни території України) та народ України.

Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України відповідно до Конституції України. Законопроектом встановлено, що для цього необхідно зібрати не менше трьох млн підписів громадян, які мають право голосу в не менше ніж у двох третинах областей України. Збором підписів (окремо по кожному з питань) має займатися ініціативна група, до складу якої входить не менше 60 осіб.

Натомість під час громадського обговорення учасники висловлювали різні пропозиції як до кількісних, так і до територіальних показників учасників ініціативних груп. Зокрема, представник ГО «Луганська правозахисна група» Ю. Калюжний зазначив, що проєкт не передбачає участь територіальних громад, а саме з цієї ланки, на його думку, потрібно починати створення ініціативних груп. Розділилися оцінки учасників громадського обговорення і щодо кількості виборців для зборів громадян та ініціативної групи в процесі ініціювання референдуму.

ЯК НАРОДУ ІНІЦІЮВАТИ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ?



1 етап

Збори громадян України — не менш як 300 виборців.

Найголовніше на зборах:

- формулюється питання всеукраїнського референдуму
- формується персональний склад ініціативної групи (щонайменш 60 виборців, лише одна група)



2 етап

Збір 3 млн підписів виборців не менш як у 2/3 адміністративно-територіальних

одиниць і не менш як по 100 тис. підписів у кожній одиниці в паперовій

(організовує ініціативна група) або електронній (організовує ЦВК)

формах протягом 60 днів з дня реєстрації ініціативної групи



3 етап

Президент України видає УКАЗ про проголошення всеукраїнського

референдуму в останню неділю 60-денного строку з дня видання

цього Указу



Референдумний процес зупиняється у разі відкриття конституційного провадження щодо конституційності питання всеукраїнського референдуму до ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення



Інфографію підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії

Джерело: <https://i.lb.ua/060/52/5eb41abbb9a39.png>

Стаття 24 законопроекту встановлює суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму: виборці, Центральна виборча комісія України, комісії з всеукраїнського референдуму, ініціативна група, політичні партії, громадські організації та офіційні спостерігачі (українські та міжнародні).

На суттєве нововведення документа стосовно суб'єктів референдумного процесу звертає увагу експерт Центру політико-правових реформ Д. Гартвіг. Уперше, зазначає фахівець, громадські організації визнаються суб'єктами нарівні з політичними партіями чи ініціативною групою (окрім того, що мають право формувати комісії з референдуму). По-друге, для того, щоб брати участь у процесі, громадським організаціям та політичним партіям необхідно зареєструватися прихильником чи опонентом питання, винесеного на всеукраїнський референдум, належно обґрунтувавши свою позицію. Такий поділ на прихильників і опонентів, підкреслює Д. Гартвіг, стане у пригоді, зокрема, під час формування комісії

з референдуму для дотримання суспільного балансу.

Експерт із конституційного права ЦПЛР Ю. Кириченко також відзначила особливості участі громадських організацій як спостерігачів. За її словами, спостерігачами можуть бути лише ті організації, статутна діяльність яких охоплює виборче або референдумне право, дотримання і захист виборчих прав, спостереження за виборчим процесом чи процесом референдуму. Громадська організація, що зареєстрована як прихильник або опонент питання, винесеного на референдум, не може мати офіційних спостерігачів.

Право голосу під час проведення референдуму надається всім виборцям, тобто громадянам України, яким на день голосування виповнилося вісімнадцять років і які не визнані у встановленому законом порядку недієздатними. Референдум вважатиметься таким, що відбувся у разі голосування щонайменше 50 % виборців України.

Документ передбачає заборонити проведення всеукраїнського референдуму одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами. Ст. 20 законопроекту забороняє проголошувати та проводити референдум в умовах воєнного чи надзвичайного стану на всій території України або на її частині. Якщо всеукраїнське волевиявлення було призначено раніше введення воєнного стану, то не пізніше трьох днів видається відповідний акт про зупинення процесу всеукраїнського референдуму до закінчення дії режиму воєнного чи надзвичайного стану.

У законопроекті пропонується проводити всеукраїнський референдум за загальними правилами виборчого процесу в Україні, принципами проведення президентських

чи парламентських виборів з підготовкою відповідних списків виборців та виборчих дільниць.

Законопроектом передбачається створення системи комісій для проведення референдуму. Головною комісією з всеукраїнського референдуму визнається ЦВК, формуються окружні, дільничні комісії.

Кандидатури до окружних та дільничних комісій можуть подавати наступні суб'єкти: ініціативна група; політична партія, яка утворила депутатську фракцію в парламенті поточного скликання; політична партія, яка зареєстрована як прихильник або опонент. Виборець може входити до складу лише однієї комісії. Законопроект визначає перелік суб'єктів, які не можуть входити до складу окружних та дільничних комісій.

РОЗДІЛ IV

8

ФОРМУВАННЯ КОМІСІЙ З ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

Окружні комісії

Утворює ЦВК

Не пізніше ніж за **45 днів** до голосування**12 осіб**

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **1** представник політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

Дільничні комісії

Утворює окружна комісія

Не пізніше ніж за **18 днів** до голосування

- † **малі** дільниці - 10 - 18 осіб
- † **середні** дільниці - 14 - 20 осіб
- † **великі** дільниці - 18 - 24 особи

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **2** представники політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

Дільнична комісія з електронного голосування

Утворює ЦВК

Не пізніше ніж за **18 днів** до голосування**15 осіб (1/3 - вища освіта в галузі інформаційних технологій)**

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **1** представник політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

Джерело: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-234343505>

Новацією законопроекту є можливість електронного голосування під час проведення всеукраїнського референдуму. Центральна виборча комісія України повинна розробити спеціальну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему для електронного голосування. Для цього має бути створена електронна дільниця і відповідна дільнична комісія з електронного голосування. Скористатися

електронною системою голосування зможуть тільки ті, хто буде включений до списку виборців цієї спеціальної дільниці. Час електронного голосування має бути однаковим із голосуванням бюлетенями у паперовому вигляді. По завершенні голосування спеціальна дільнична комісія складає протокол, вимоги до оформлення результатів голосування в якому не відрізняються від паперового голосування.

Документом також пропонується встановити і можливість збирання підписів в електронній формі для призначення референдуму.

Натомість частина експертів не підтримують ідею електронного голосування. Зокрема, критичні зауваження висловив експерт Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) з питань виборів та референдумів Д. Ковриженко. За його словами, навіть у країнах Європи через низку викликів, пов'язаних із безпекою, таємницею голосування, довірою до результатів, спостерігається тенденція до звуження сфери застосування електронного голосування. Її активно використовують лише в Естонії. Експерт зазначив, що у Міжнародній фундації виборчих систем вважають передчасним електронне голосування в Україні, хоча і підтримують застосування ІТ у роботі виборчих комісій, під час подання певних документів, як це передбачено Виборчим кодексом України.

Рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінено виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше, ніж через три роки з дня його прийняття.

Відповідно до винесених питань експерти поділяють референдуми на скасувальний (втрата чинності закону або його окремих положень), ратифікаційний (затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України) і консультативний (вирішення питань загальнодержавного значення). Предмет всеукраїнського референдуму суттєво впливає на його правові наслідки. Якщо на референдумі підтримано зміни до I, III та XIII розділів Конституції України або рішення про зміну території України, такий закон набирає чинності з дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією України результатів голосування.

У разі проведення скасувального референдуму положення закону або закон у цілому втрачають чинність з дня офіційного оголошення ЦВК результатів голосування. Якщо це питання не підтримане на референдумі, повторно його можна внести лише через рік з дня оголошення результатів.

Якщо під час проведення консультативного референдуму питання загальнодержавного значення підтримано виборцями, відповідний орган державної влади повинен обов'язково їх розглянути та ухвалити рішення.

Експерти відмічають необхідність певного корегування законопроекту відповідно до характеру референдуму, навіть серед членів робочої групи з підготовки законопроекту існують різні погляди. Зокрема, Ю. Кириченко зазначала, що, на думку ЦППР, консультативні референдуми (а якщо референдум стосується питання загальнодержавного значення, його, фактично, можна вважати консультацією) в Україні не на часі. Як підкреслила експерт, консультативні референдуми за сьогоdnішніх умов розвитку технологій проводити недоцільно, адже великі соціологічні дослідження дають можливість зрозуміти позицію виборців.

А директор політико-правових програм Центру Разумкова Ю. Якименко вважає, що в представленому громадськості законопроекті спотворена конституційна логіка ратифікаційного референдуму. Згідно з Основним Законом, питання зміни території приймаються на референдумі, а законопроект пропонує затверджувати на референдумі ухвалений Верховною Радою України закон про ратифікацію договору, який раніше підписав Президент. Експерт підкреслює, що два суб'єкта державної влади приймають рішення, а від народу чекають тільки схвалення на референдумі. Тобто рішення приймають Президент і парламент, а не народ і тому ця норма, на думку фахівця, має бути змінена. Експерт вбачає загрозу в тому, що Глава держави може підписати договір у невизначеному форматі, парламентська більшість швидко його ратифікує, а референдум, наприклад, не відбудеться. Тож відповідні норми законопроекту потрібно доопрацювати, наголошує Ю. Якименко, і відстежити в якому вигляді профільний комітет внесе законопроект до сесійної зали.

Доволі ґрунтовними експерти називають положення законопроекту, які стосуються інформаційного забезпечення та агітації.

Розділ VIII законопроекту присвячений питанням інформаційного забезпечення референдуму, яке представляє собою поширення об'єктивної інформації про перебіг процесу. Інформаційне забезпечення може бути як загальне (ст. 87), яке стосується референдумного процесу в цілому (інформування про права громадян, інформація про дільниці, інформування про підстави, порядок та процедуру голосування на референдумі тощо), так і спеціальне (ст. 88), яке стосується конкретного референдуму щодо конкретного питання (початок процесу, зміст питання, рахунки фондів, офіційні адреси комісій, діяльність ініціативної групи тощо).

Розділ IX законопроекту розглядає питання агітації. Агітація всеукраїнського референдуму – це здійснення будь-якої діяльності, що спонукає виборців на всеукраїнському референдумі голосувати «за» чи «проти» питання всеукраїнського референдуму. Законопроект відносить до агітації також повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму (ст. 93).

Автори документу відокремили агітацію під час збору підписів на підтримку проведення референдуму, від агітації «за» чи «проти» питань, винесених на референдум, коли його вже оголошено. Агітація під час всеукраїнського референдуму здійснюється лише за кошти фонду ініціативної групи, політичних партій або громадських організацій, зареєстрованих як прихильники або опоненти.

Ст. 94 законопроекту визначає, що ініціативна група має право починати агітацію з першого дня процесу всеукраїнського референдуму. Політичні партії та громадські організації – з наступного дня після дня прийняття рішення про їх реєстрацію як прихильника чи опонента питання всеукраїнського референдуму. Агітація закінчується о 24:00 останньої п'ятниці перед днем голосування.

Експерт Центру політико-правових реформ О. Марусяк звертає увагу, що за документом, офіційна позиція Президента України, Верховної Ради України про проведення референдуму з питань внесення змін до I, III

та XIII розділів Конституції України або зміни території України не вважається агітацією. Фахівець підкреслює, що законопроект встановлює невичерпний перелік форм агітації – від зборів громадян до публічних закликів, головне, щоб вони не суперечили Конституції та законам України.

Загалом підтримуючи законопроект, експерти звертають увагу на окремих аспектах, які мають бути додатково розглянуті і виправлені до остаточного подання документу парламентарям. Так, Д. Ковриженко звертає увагу на відмінності у визначеннях передвиборної та референдумної агітації у Виборчому кодексі України та законопроекті про референдум.

Необхідність гармонізувати норми законопроекту про всеукраїнський референдум із Виборчим кодексом України підкреслила і голова правління та координатор політичних програм Громадянської мережі «ОПОРА» О. Айвазовська. Вона також зауважила, що під час напрацювання остаточної редакції законопроекту про всеукраїнський референдум потрібно брати до уваги зміни до Виборчого кодексу України, які можуть бути ухвалені найближчим часом.

Представники експертного середовища наголошують на необхідності якісно виписаного у законопроекті механізму проведення референдуму. Демократична процедура проведення цього волевиявлення, наголосила співголова Ради Коаліції РПР Ю. Кириченко, повинна стати запобіжником для захисту від політичних маніпуляцій на референдумі.

Аналогічну думку висловлює і політичний аналітик Д. Купира. Він звернув увагу на побоювання з приводу того, що нерідко референдумами користуються диктатори. Проте експерт не виключив, що спроби нівелювати будь-який інструмент демократії можливі, але суспільство має розуміти, що референдум і вибори не є панацеєю. Тож громадськість, на думку аналітика, необхідно інформувати, що референдум – не гарантія від зловживань влади, а інструмент, який може допомогти суспільству вирішити важливі питання.

Експерти відмічають, що у законопроекті доволі чітко прописані фінансові аспекти підготовки і проведення всеукраїнського референдуму. Джерела залучених коштів поділяються на публічні (кошти Державного бюджету

України) та приватні (кошти фондів суб'єктів, які беруть участь у референдумі). Підготовка та проведення референдуму здійснюються за рахунок Державного бюджету України, а агітація суб'єктів фінансується з коштів фондів.

ФІНАНСУВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМУ



Витрати на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів фондів суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму.

Ініціативна група (у разі проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), політична партія, громадська організація (прихильники / опоненти) для фінансування своєї агітації всеукраїнського референдуму зобов'язані утворити власний фонд.



Фонд всеукраїнського референдуму політичної партії, громадської організації, зареєстрованих як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму, може мати:

- ▶ лише один накопичувальний рахунок в установі банку України
- ▶ не більше одного поточного рахунку в банку в межах територіального виборчого округу.



Добровільні внески особи до фонду ініціативної групи, політичної партії, громадської організації, обмежуються розміром максимального внеску на підтримку політичної партії протягом року, встановленим Законом України "Про політичні партії в Україні".



Розмір фонду всеукраїнського референдуму не може перевищувати 45 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати встановленої на 1 січня відповідного року

Джерело: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-234343505>

Учасниця робочої групи, голова правління Громадянської мережі «ОПОРА» О. Айвазовська підкреслила, що у законодавстві передбачать створення фонду ініціативної групи, рух коштів у якому контролюватимуть Центральна виборча комісія України й Національне агентство з питань запобігання корупції. За її словами, так само, як під час виборчих кампаній буде запроваджено проміжні й фінальні фінансові звіти.

Ст. 68 законопроекту встановлює, що розмір фонду всеукраїнського референдуму не може перевищувати 45 тис. розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року

Експерт ЦППР Д. Гартвіг також акцентує на тому, що автори законопроекту передбачили механізм балансу фінансування агітації суб'єктами референдумного процесу. Задля протидії політичній корупції у сфері референдуму додали норму, яка обмежує добровільні внески до фонду ініціативної

групи, політичної партії, громадської організації розміром максимального внеску на підтримку політичної партії протягом року, встановленим Законом України «Про політичні партії в Україні». Експерт також підкреслює, що більшість норм фінансового контролю, які визначені в законі про партії, застосовуються і до референдуму. Це дозволяє імплементувати систему правових норм із запобігання і протидії політичній корупції на інститут референдуму, в якому ризики прояву такої корупції є досить високими. За словами фахівця, норми фінансового забезпечення процесу підготовки і проведення референдуму в Україні дозволяють слідкувати за всіма операціями, які відбуваються з коштами фондів суб'єктів.

Для підготовки якісного законопроекту про всеукраїнський референдум ініціатори звернулися за консультаціями і до міжнародних правових інституцій. Так, 19 травня на своєму офіційному сайті про отримання запиту голови

Верховної Ради України Д. Разумкова щодо законопроекту про всеукраїнський референдум повідомила Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) Ради Європи.

Голова парламентської групи підготовки законопроекту, перший заступник спікера Верховної Ради України Р. Стефанчук заявив, що ініціатори законопроекту про всеукраїнський референдум також звернулися до посла Швейцарії з проханням отримати висновки від відповідних інституцій цієї держави, яку вважають найбільш успішною країною світу у використанні такого інструменту прямої демократії.

26 травня відбулося міжнародне експертне обговорення проекту закону «Про всеукраїнський референдум», в якому окрім українських фахівців взяли участь виконавч об'язків Посла Швейцарії в Україні С. Піду, старший директор Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні П. Ербен, швейцарський політичний експерт Б. Кауфманн.

Утім, українські фахівці радять зважено підходити до рекомендацій міжнародних інституцій щодо законопроекту про референдум, оскільки потрібно враховувати національну специфіку політичних систем та особливості взаємовідносин громадянського суспільства й держави в кожній країні. Зокрема, експерт Українського інституту прямої демократії Б. Малишев наголосив, що варто не копіювати приклади жодної країни, а намагатися шляхом певного аналізу, соціопитувань та, власне кажучи, спроб і помилок будувати в Україні власний шлях щодо референдуму. На його думку, отриманий досвід після проведення перших всеукраїнських референдумів свідчитиме, що навіть обґрунтовані ідеї на практиці можуть реалізовуватися інакше, як у добру сторону, так і в погану, з точки зору розвитку демократії.

Отже, новий законопроект «Про всеукраїнський референдум» під час проведення громадського обговорення отримав перші схвальні та негативні оцінки фахівців та експертів. Аналітики виокремлюють сильні та слабкі сторони документа, які мають врахувати

автори до того моменту, коли законопроект буде поставлений на голосування у сесійній залі парламенту. Бо процес законотворчості передбачає урахування висловлених пропозицій та зауважень і корегування тексту законопроекту для його відповідності нормам міжнародного законодавства, національного правового поля та суспільним потребам. Важливою частиною підготовчої роботи над законопроектом є консультації з міжнародними експертами і фахівцями, що мають позитивний досвід проведення референдумів. Тож законодавчий процес виходить на фінішну пряму, а оприлюднений документ у цілому вселяє експертам надію, що законопроект про референдум може стати запорукою подальшого розвитку демократії в Україні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний вебпортал Верховної Ради України (https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254); <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/62041.pdf>); вебсайт газети Верховної Ради України «Голос України» (<http://www.golos.com.ua/article/330281>; <http://www.golos.com.ua/article/331333>); вебсайт Венеціанської комісії Ради Європи (<https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2932>); вебпортал медіакорпорації «Радіо Свобода» (<https://www.radiosvoboda.org/a/interview-razumkov/30615288.html>); вебсайт LB.ua ([https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2020-05-07/mina-zamedlennogo-deystviya-zachem-zekomande-nujen-zakon-o-referendume/32616](https://lb.ua/blog/denys_gartvig/457010_yakiy_referendum_mozhe_otrimati.html?fbclid=IwAR2IfclHwQUeP8KbLdN9QDEerSLa_AaOfJAvQyKE_YOmfp4pYcADNOcyZs3E); сайт інтернет-видання «Аностроф» (<a href=)); вебсайт Громадського руху «ЧЕСНО» (<https://www.chesno.org/post/3946/>); інформаційно-аналітичний портал «Комментарії UA» (<https://comments.ua/ua/news/politics/domestic-policy/652971-pravo-narodu-yakim-povinen-but-i-zakon-pro-referendum.html>); вебсайт Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ ([13](https://rpr.org.ua/news/iryna-bekeshkina-poky-schonam-zahrozhuje-ne-revansh-a-nevyznachenist-</i></p></div><div data-bbox=)*

ta-upravlinskyj-haos/; <https://rpr.org.ua/news/referendum-bez-manipuliatsiy-i-top-3-problemy-derzhsluzhby-dyskusiia-ekspertiv-i-politykiv/>); вебсайт Інституту «Республіка» (<https://inrespublica.org.ua/aktyvna-hromada/vidbulosya-druga-publichne-obgovorennya-vseukrayinskyj-referendum-vidkrytyj-dialog-z-gromadyanamy.html>); вебпортал Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN (<https://uplan.org.ua/analytics/novi-zakon-pro-vseukrainskyi-referendum-iak-omynuty-pidvodni-kameni/>); вебсайт Центру політико-правових реформ (<https://www.pravo.org.ua/news/20874401-vseukrayinskyi-referendum-gotuemosya-do-publichnogo-dialogu-z-gromadyanami>); аналітичний портал «Слово і Діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2020/03/03/pogljad/polityka/chy-potribno-uxvalyuvaty-zakon-pro-referendum-yaki-ryzyku-ukrayiny>); вебсайт Центру Разумкова (<http://razumkov.org.ua/komentari/mina-upovilnenoi-dii-navishcho-ze-komandi-potriben-zakon-pro-referendum>)).

М. Хилько, канд. філос. наук, ст. наук. співроб. ФПУ НБУВ

Ефективність діяльності Європейського суду з прав людини: український контекст

1 квітня 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини», що стало черговим свідченням актуальності теми ефективності виконання Україною відповідних рішень.

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) є міжнародним судовим органом, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени Ради Європи, що ратифікували Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, яка була підписана в 1950 р. і набула чинності в 1953 р. У своєму нинішньому вигляді ЄСПЛ працює в м. Страсбурзі з 1998 р., після об'єднання в один орган Європейської комісії з прав людини (створеної в 1954 р.) та Європейського суду з прав людини (створеного в 1959 р.). ЄСПЛ у повному складі складається з 47 суддів (по одному від кожної держави-члена Ради Європи).

Звернутися із заявою до ЄСПЛ можна у випадку, коли вичерпані всі засоби національного правового захисту прав людини. При цьому ЄСПЛ може розглядати лише ті заяви, в яких йдеться про порушення прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, а також Протоколами до неї. Важливо відзначити, що подати заяву до ЄСПЛ можуть як фізичні особи, так і групи осіб, неурядові організації

і держави-члени Ради Європи. До ЄСПЛ можна звертатися зі скаргами, предмет яких перебуває у сфері відповідальності суб'єкта владних повноважень однієї з держав-сторін згаданої Конвенції; ЄСПЛ не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб чи організацій, а також недержавних інституцій.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод містить як перелік прав і свобод, які зобов'язуються захищати держави-підписанти, так і положення про Європейський суд з прав людини. Серед прав і свобод, які захищає Конвенція: право на життя; заборона катування; заборона рабства і примусової праці; право на свободу та особисту недоторканність; право на справедливий суд; ніякого покарання без закону; право на повагу до приватного і сімейного життя; свобода думки, совісті і релігії; свобода вираження поглядів; свобода зібрань та об'єднання; право на шлюб; право на ефективний засіб юридичного захисту; заборона дискримінації; відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації; обмеження політичної діяльності іноземців; заборона зловживання правами; межі застосування обмежень прав. Діють також 16 додаткових Протоколів до Конвенції, які доповнюють та уточнюють її застосування.

Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень Конвенції, ставши в

1995 р. членом Ради Європи. Конвенція набула чинності для України 11 вересня 1997 р. після її ратифікації Верховною Радою України. 23 квітня 1998 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини» (Конвенції 1950 р.). 23 лютого 2006 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Повноваження щодо здійснення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення Конвенції, координації виконання рішень ЄСПЛ, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень, покладено на Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, що є посадовою особою Міністерства юстиції України.

Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (у т. ч. і Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод), є частиною національного законодавства України, а отже на них можна і потрібно посилається у відповідних національних провадженнях. Із рішеннями ЄСПЛ щодо України та іншими відповідними питаннями можна ознайомитися на вебсайті Міністерства юстиції України, за наступним посиланням: https://minjust.gov.ua/cat_9329.

Що стосується можливостей для українських громадян подавати заяви до Європейського суду з прав людини, то вони можуть зробити це самостійно, заповнивши необхідні документи, бланки яких та інструкції щодо їх заповнення розміщені на офіційному вебсайті ЄСПЛ. Хоча повна версія вебсайту ЄСПЛ підтримується лише англійською та французькою мовами як офіційними мовами суду, проте перейшовши в рубрику Applicants – other languages («заявники – інші мови»), заявник може обрати з переліку різних мов, зокрема й українську. Після цього заявник потрапить на україномовну сторінку вебсайту (<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ukr&c=>), на якій зможе знайти необхідну інформацію щодо того, як належним чином оформити і подати

заяву до ЄСПЛ, завантажити формуляр заяви і бланк довіреності та пояснення щодо їх заповнення, прочитати офіційні документи, у т. ч. Європейську конвенцію з прав людини, посібники щодо правильного оформлення заяв і відповіді на поширені питання, а також переглянути навчальні відео.

З метою сприяння ефективному забезпеченню права громадян України на подачу заяв до ЄСПЛ, значну увагу виданню відповідної довідкової літератури та проведенню тренінгів приділяють офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, а також низка неурядових правозахисних організацій.

Участь України в ЄСПЛ – це механізм, який, перш за все, має гарантувати дотримання прав громадян у випадках, коли їм не вдалося зробити цього в межах діяльності української правової системи. Це особливо важливо, зважаючи на традиційно низький рівень довіри населення до судової системи в Україні. Так, всеукраїнське дослідження громадської думки, проведене соціологічною службою Центру Разумкова 13–17 лютого 2020 р. показало, що судовій системі в цілому в Україні повністю довіряють лише 1,7 % опитаних, скоріше довіряють – 11,5 %, скоріше не довіряють – 35,1 % і зовсім не довіряють 40,5 % опитаних. Незначно вищий рівень довіри до місцевих судів та до Верховного Суду, але і в їх випадках рівень недовіри суттєво перевищує рівень довіри (негативний баланс довіри-недовіри у випадку місцевих судів становить -54,9 а Верховного Суду -45,5 %).

Зазвичай відповідачами за заявами, поданими до Європейського суду з прав людини стають держави, які мають проблеми із якістю роботи судової системи та з довірою до неї з боку громадян. Станом на 1 січня 2020 р., відповідачами по більш, ніж 2/3 поданих до ЄСПЛ заяв були чотири держави: Росія (15 050 заяв, що становить 25,2 % від загальної кількості справ, які перебувають на розгляді в ЄСПЛ), Туреччина (9250 заяв, 15,5% від загальної кількості), Україна (8850 заяв, 14,8 % від загальної кількості), Румунія (7900 заяв, що становить 13,2 % від загальної їх кількості).

Хоча мало в кого є сумніви, що в названих державах мають місце проблеми з якістю роботи судової системи та із довірою до неї громадян, проте очевидно й те, що окрім об'єктивних причин, часом мають місце і суб'єктивні чинники, а також маніпулятивні технології, зокрема, використання заяв до ЄСПЛ проти України як елемента гібридної війни Росії. Так, станом на початок 2020 р. більше 2/3 від загальної кількості поданих проти України до ЄСПЛ заяв стосуються наслідків російської агресії на Сході України та анексії Криму. Причому проти України подано в 11 разів більше скарг, що стосуються наслідків конфлікту на Донбасі (4500 заяв), ніж проти РФ (40 заяв), хоча саме остання розпочала збройний конфлікт, який привів до відповідних масових порушень прав людини. Ще близько 1050 скарг подані одночасно проти України та Росії. Лише впродовж 2019 р. до ЄСПЛ надійшло близько 1300 нових скарг щодо наслідків російської агресії на Сході України. Складно назвати таку кількість позовів проти України об'єктивним відображенням реальної ситуації з відповідальністю за порушення прав людини на окупованих територіях.

Потрібно зазначити, що випадок України в цьому контексті не є унікальним – велике число заяв до ЄСПЛ подається і проти Грузії та Молдови, відповідно від жителів контрольованих російськими військами сепаратистських регіонів Абхазії та Південної Осетії, а також Придністров'я. Щоправда, як показує практика, в ЄСПЛ все ж зазвичай враховують реальну ситуацію і відхиляють більшість таких заяв.

Загалом, станом на 20 березня 2020 р. Європейським судом з прав людини було ухвалено 1434 рішення, якими констатовано порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї. Для розуміння співвідношення виграних і програєних справ Україною, відзначимо, що, приміром, у 2018 р. судом було винесено 86 рішень, у яких визнається порушення Україною Європейської конвенції з прав людини; і лише в 5 розглянутих справах ЄСПЛ констатував

відсутність порушень з боку України. При цьому багато рішень на користь позивачів були про порушення Україною одночасно кількох статей Європейської конвенції з прав людини. Найчастіше йшлося про порушення права на свободу та безпеку, у т. ч. незаконні затримання (у 45 рішеннях ЄСПЛ), невинувато дові судова провадження (у 41 рішенні), а також неможливість отримати ефективний правовий захист у національних судах (у 37 рішеннях).

Поряд із «пересічними» справами, в яких громадяни добиваються перегляду несправедливих, на їх думку, рішень української судової системи, ЄСПЛ час від часу приймає рішення і за резонансними справами. Наприклад, останніми роками ЄСПЛ було винесено рішення за такими резонансними заявами проти України:

– у жовтня 2019 р. Європейський суд з прав людини у справі «Полях та інші проти України» прийняв рішення, що звільнення державних службовців на підставі Закону України «Про очищення влади» призвело до порушення їхніх прав, зокрема, вказаний закон не зважав на особисту роль, яку відігравали заявники, а також на те, чи були вони особисто пов'язані з будь-якою недемократичною діяльністю, що мала місце в період правління колишнього президента В. Януковича;

– у жовтні 2019 р. ЄСПЛ визнав порушення з боку України у справі ексмера Слов'янська Н. Штепи, обвинуваченої в сепаратизмі, яка скаржилася на порушення п. 3 ст. 5 Конвенції про захист прав людини, що її попереднє ув'язнення було тривалим та невинуватим, а також на порушення п. 1 ст. 6 Конвенції, що кримінальне провадження проти неї було необґрунтовано тривалим;

– у березні 2020 р. Українська громадська організація «Центр демократії та верховенства права» виграла у ЄСПЛ справу проти України, що стосувалась відмови ЦВК у 2014 р. надати дані кандидатів, які очолювали списки партій-переможців на виборах.

Резонансними можуть також стати і кілька нових справ, зокрема, скарга директора Національного антикорупційного бюро А. Ситника на рішення українських судів,

якими його визнано винним у порушенні встановлених законом обмежень на одержання подарунків. Про намір звернутися до ЄСПЛ щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності», повідомив експіввласник «ПриватБанку» І. Коломойський.

Зазвичай розгляд справ у ЄСПЛ триває 3–5 років, проте у складних випадках, особливо тих, що стосуються питань міждержавних відносин, розгляд заяв у може тривати і значно довше. Приміром, рішення за поданою Грузією в березні 2007 р. скаргою на порушення Росією прав грузинських громадян при їх масовій депортації восени 2006 р., Європейський суд з прав людини прийняв лише в липні 2014 р., тобто більш як через сім років. І лише ще через чотири з половиною роки, в січні 2019 р., Велика Палата ЄСПЛ заявила, що Російська Федерація повинна впродовж трьох місяців виплатити 10 млн євро компенсації за моральну шкоду, заподіяну депортованим в 2006 р. громадянам Грузії (до речі, це рішення ЄСПЛ Росія не виконала). Слід також відзначити, що вже понад десять років Грузія не може отримати рішення ЄСПЛ щодо дати початку окупації Росією Південної Осетії.

Заяву про те, що Росія вдається до масових порушень Європейської конвенції з прав людини на захопленому нею Кримському півострові, Україна подала до ЄСПЛ ще в березні 2014 р., але перше відкрите слухання у справі відбулося лише у вересні 2019 р. У 2020 р. Україна сподівається лише отримати рішення ЄСПЛ щодо прийнятності скарги, тобто згоди ЄСПЛ розглядати її по суті. Що ж стосується безпосередньо результатів розгляду справи по суті, то на це в кращому випадку піде ще кілька років.

Як правова держава Україна повинна виконувати рішення Європейського суду з прав людини, навіть у випадках, які український уряд вважає спірними. Так, після того, як на початку 2020 р. ЄСПЛ відхилив апеляцію України за рішенням щодо Закону України «Про очищення влади» (люстрацію), на

виконання рекомендацій ЄСПЛ Міністерство юстиції України розробило законопроект, який істотно змінює процедуру люстрації, звужуючи коло осіб, що під неї підпадають. Окрім того, люстровані колишні представники влади отримують право скасувати накладені на них обмеження через розгляд їх справ спеціальною комісією, яку планують створити.

Загалом, ситуація із виконанням рішень ЄСПЛ в Україні неоднозначна. З одного боку, рішення ЄСПЛ, що стосуються виплати відшкодування постраждалій стороні, зазвичай виконуються належним чином – в Україні вироблені доволі ефективні відповідні процедури: впродовж одного місяця від дня відкриття виконавчого провадження за рішенням ЄСПЛ Міністерство юстиції України надсилає до Державної казначейської служби України постанову про відкриття виконавчого провадження та той пакет документів, який був поданий до Державної виконавчої служби; і впродовж 10 днів від дня надходження зазначених документів Державна казначейська служба України здійснює списання на вказаний стягувачем банківський рахунок коштів з відповідної бюджетної програми Державного бюджету України.

Складніша ситуація із виконанням рішень ЄСПЛ щодо заходів загального характеру – тобто тих, які вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, порушення яких встановлене рішенням ЄСПЛ, та усунення недоліків системного характеру, що лежать в основі виявленого порушення. Виконання таких рішень потребує усунення системних проблем правового характеру, що потребує складних та тривалих процедур, зокрема, внесення змін до чинного законодавства та практик його застосування, а також забезпечення якісної професійної підготовки суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів та інших дотичних категорій працівників з питань знання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідних практик ЄСПЛ.

Подання щодо необхідних заходів загального характеру до Кабінету Міністрів України готує

та надсилає Міністерство юстиції України, яке також готує аналітичний огляд для Верховного Суду України і надсилає до Апарату Верховної Ради України пропозиції для врахування під час підготовки законопроектів. Кабінет Міністрів України видає в межах своєї компетенції акти на виконання заходів загального характеру, вносить у порядку законодавчої ініціативи до ВРУ законопроекти щодо прийняття нових законів, а також скасування або внесення змін до чинних. Очевидно, що ці процедури потребують чимало часу, узгоджень, політичної волі і підтримки більшості депутатів ВРУ.

Вітчизняні юристи також відзначають, що окрім складної ситуації з виконанням рішень ЄСПЛ, які відносяться до заходів загального характеру, мають місце проблеми і з виконання додаткових заходів індивідуального характеру, передбачених ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р., яка передбачає «відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який Стягувач мав до порушення Конвенції», що «здійснюється, зокрема, шляхом: а) повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі; б) повторного розгляду справи адміністративним органом». По-перше, фактично неврегульованим залишається питання виконання за рішенням ЄСПЛ раніше невиконаного рішення національного суду (коли у рішенні ЄСПЛ вказується, що належить виконати рішення національного суду, яке на момент подання заяви було невиконаним внаслідок бездіяльності відповідальних органів в Україні). По-друге, повторний розгляд справи ще не гарантує заявнику скасування національного судового рішення, яке зобов'язував переглянути ЄСПЛ. Тож мають місце випадки, коли після рішення ЄСПЛ заявникам в Україні зрештою було все ж таки відмовлено у перегляді відповідних рішень національних судів, і згодом ці заявники повторно вигравали справи у ЄСПЛ, що знову ж таки все рівно не гарантує перегляду національних судових рішень на користь заявників.

Пошук шляхів підвищення ефективності виконання Україною рішень ЄСПЛ, особливо

тих, де визнано наявність системних проблем у сфері законодавства, адміністративної чи судової практики, триває вже багато років. Так, ще в Пояснювальній записці до законопроекту від 15 листопада 2011 р. № 9458 «Про внесення змін до Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”» щодо встановлення парламентського контролю за виконанням судових рішень Європейського суду з прав людини відзначалася необхідність запровадження парламентського контролю за виконанням рішень ЄСПЛ, серед іншого, аргументуючи це відповідним досвідом інших країн Європи.

Нідерландах Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ щорічно готує звіт про справи та рішення проти країни, який подається до обох палат парламенту. Цей звіт вивчають комітети з питань правосуддя обох палат, надсилають запитання і приймають рекомендації, якщо вони не задоволені вжитими урядом заходами. У Люксембурзі Юридичний комітет Палати депутатів запровадив наступний механізм контролю за виконанням рішень ЄСПЛ: на початку кожного року Міністерство юстиції подає звіт комітету щодо рішень ЄСПЛ у справах проти Люксембургу.

У Великобританії з 2001 р. функціонує Спільний комітет з прав людини, що складається з шести членів Палати громад та шести членів Палати лордів, який проводить систематичну оцінку чинного законодавства та проектів законів на відповідність зобов'язанням Великобританії у сфері прав людини, а також моніторинг виконання урядом рішень ЄСПЛ.

З 2004 р. уряд Фінляндії подає до парламенту звіти щодо політики у сфері прав людини, що включає оцінку виконання рішень ЄСПЛ; Комітет із закордонних справ парламенту проводить слухання щодо цього звіту та готує звіт для розгляду на пленарному засіданні. В Італії законом 2006 р. було запроваджено спеціальну процедуру контролю за виконанням рішень ЄСПЛ з боку уряду та парламенту, зокрема, уряд подає до парламенту щорічний звіт стосовно виконання таких рішень.

У Німеччині з 2007 р. Міністерство юстиції щорічно подає до Бундестагу письмовий звіт

щодо рішень ЄСПЛ та їх виконання в Німеччині. В 2007 р. Палата депутатів Румунії створила підкомітет Комітету з юридичних питань, який було спеціально уповноважено проводити моніторинг виконання рішень ЄСПЛ.

Про необхідність вдосконалення процедури виконання рішень ЄСПЛ в Україні, зокрема через запровадження механізму ефективного парламентського контролю за виконанням рішень та застосуванням практики ЄСПЛ, йшлося також і в законопроекті від 22 листопада 2016 р. № 5438 «Про внесення змін до Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”» щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини. При цьому автор законопроекту посилався на Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 2 жовтня 2006 р. № 1516, в якій ПАРЄ закликала національні парламенти запровадити спеціальні механізми та процедури для ефективного парламентського контролю за виконанням рішень ЄСПЛ шляхом регулярного звітування відповідальних міністерств. Утім, ні цей, на аналогічні законопроекти так і не були прийняті, і питання ефективного контролю за виконанням рішень ЄСПЛ залишається актуальним.

Одним із кроків з метою забезпечення ефективною взаємодією органів державної влади задля своєчасного виконання рішень ЄСПЛ, має стати прийнята 1 квітня 2020 р. постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини» у наступному складі: віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, міністр юстиції, заступник міністра юстиції – Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, заступник міністра юстиції з питань виконавчої служби, заступники міністра юстиції, заступники міністра розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства, заступник міністра закордонних справ, заступник міністра фінансів, заступник міністра внутрішніх справ, заступник міністра енергетики та захисту довкілля,

заступник міністра культури, молоді та спорту, заступник міністра охорони здоров'я, заступник міністра соціальної політики, заступник голови Національної поліції, начальник адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби, директор центру охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби, заступник голови Фонду державного майна, заступник голови правління Пенсійного фонду України, перший заступник голови Державної казначейської служби України, а також – за згодою – заступник голови Верховної Ради України, голова комітету Верховної Ради України з питань правової політики, голова підкомітету з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, заступник керівника Офісу Президента України, судді Великої Палати Верховного Суду, суддя Касаційного адміністративного суду, суддя Касаційного кримінального суду, суддя Касаційного цивільного суду, суддя Касаційного господарського суду, заступник голови Державної судової адміністрації, заступник голови Вищої ради правосуддя, заступник директора Державного бюро розслідувань, перший заступник Генерального прокурора, представник Комісії з питань правової реформи, представник Української Гельсінської спілки з прав людини, представник Харківської правозахисної групи, представник Офісу Ради Європи в Україні, представник Представництва Європейського Союзу в Україні.

До основних завдань нової Комісії віднесено наступні: 1) розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду в справах проти України, та запобігання виникненню таких проблем у майбутньому; 2) підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо: виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також відповідних рішень Комітету міністрів Ради Європи про вжиття заходів на їх виконання; спрямування дій центральних органів виконавчої влади і забезпечення їх взаємодії

з метою повного та ефективного виконання рішень Європейського суду в справах проти України, а також з метою ухвалення Комітетом міністрів Ради Європи Остаточної резолюції про виконання кожного конкретного рішення Європейського суду у справі проти України; 3) удосконалення нормативно-правової бази з метою виконання рішень Європейського суду.

Отже, є очікування, що зазначена постанова буде втілена ефективно і комісія зробить свій позитивний внесок у підвищення ефективності виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний вебпортал Верховної Ради України (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2020-n>); офіційний вебсайт Міністерства юстиції України (https://minjust.gov.ua/cat_9329; <https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-malyuskadlya-nalejnogo-vikonannya-rishen-espl-utvoreno-spetsialnu-komisiyu>); офіційний вебсайт Постійного представництва України при Раді Європи (<https://coe.tfa.gov.ua/pro-radu-yevropi/yevropejskij-sud-z-prav-lyudini>); офіційний вебсайт Європейського суду з прав людини (https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf); офіційний вебсайт Координатора проєктів ОБСЄ в Україні (<https://www.osce.org/uk/ukraine/232776?download=true>); «ЛІГА:ЗАКОН» (<https://ips.ligazakon.net/document/GF7AQ00A?an=3>; [*ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH47200A.html*\); «Юридична газета онлайн» \(<https://jur-gazeta.com/publications/actual/stan-ta-vikonannya-rishen-espl-proti-ukrayini.html>\); Юридичний інтернет-ресурс «Протокол» \(\[https://protocol.ua/ua/protsedura_ta_problemni_pitannya_yaki_vinikayut_pid_chas_vikonannya_rishen_espl_v_ukraini/\]\(https://protocol.ua/ua/protsedura_ta_problemni_pitannya_yaki_vinikayut_pid_chas_vikonannya_rishen_espl_v_ukraini/\)\); вебсайт «Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова \(<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia-otsinka-gromadianamy-diialnosti-vladyriven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadianliutyi-2020r>\); вебсайт «Українська правда» \(<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/30/7105789/>; <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/01/24/7091978/>; <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/17/7101970/>; <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/24/7102242/>; <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/26/7108012/>\); вебсайт «Укрінформ» \(<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3025706-sitnik-oskarzue-v-espl-risenna-sudu-sodo-jogo-vidpocinku-narivnensini.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3017853-kolomojskij-hoc-zvernutisa-do-espl-sodo-bankivskogo-zakonu-i-spodivaetsa-na-portnova.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3030367-minust-rozrobiv-zakonoproekt-so-zminue-proceduru-lustracii.html>\)\).](http://search.</i></p></div><div data-bbox=)*

Т. Каменєва, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Формування Національної інфраструктури геопросторових даних в Україні та його правове врегулювання

На сучасному етапі розвитку суспільства доступність високоякісної та достовірної географічної інформації про територію стає неодмінною умовою здійснення ефективної державної та муніципальної політики. Геопросторові дані сьогодні активно використовуються практично всіма міністерствами і відомствами – від управління надзвичайними ситуаціями та забезпечення національної безпеки до моніторингу нерухомості, природних ресурсів, інженерної інфраструктури тощо.

Застосування новітніх цифрових технологій в процесах збору та обробки просторової інформації надало нові можливості для дистанційного зондування землі, цифрової фотограмметрії, GPS-вимірювання та WEB-картографування. Завдяки використанню інформаційних комп'ютерних мереж та програмно-технологічних засобів формування, розповсюдження та актуалізації геопросторових даних, останні трансформувались в сучасні складні інформаційні моделі реального світу, що створюються для різноманітних потреб різними виробниками та користувачами. Уряд, місцева влада, бізнес і громадяни все більше потребують не просто інформації, а інтеграції просторових, статистичних і адміністративних даних та онлайн доступу до них.

З огляду на те, що сучасні геоінформаційні ресурси мають багатогалузеве походження та багатоцільове застосування, а їх виробництво є трудомістким і затратним, виникає закономірна потреба розробки механізмів взаємодії інститутів суспільства, що передбачає інтеперабельність прикладних геоінформаційних моделей, а також уніфікацію відповідних процедур і сервісів.

Сучасний міжнародний досвід демонструє тенденцію до активної інтеграції розрізнених просторових даних в єдину загальнодержавну інфраструктуру. Спочатку США та Канада, а потім й інші держави прийшли до розуміння стратегічної потреби в розвитку національних

систем координування технологій створення, зберігання, захисту та надання доступу до геопросторової інформації. Так, у штатах робота над створенням національної геопросторової системи NSDI (National Spatial Data Infrastructure) розпочалась ще наприкінці минулого століття і вже з початку 2000-х американська інфраструктура просторових даних включає в себе такі програми, як «Національна карта», «Національний атлас», а також мережу національних центрів інформаційного обміну та геопортал GOS (Geospatial One-Stop).

Наразі структурну схему NSDI складають 3 основні компоненти:

- framework (сукупність базових геопросторових даних, операційне середовище, технології, що забезпечують доступ до даних, організаційне забезпечення);
- стандарти на геопросторові дані;
- механізм обміну геопросторовими даними між виробниками, споживачами та іншими суб'єктами на основі баз метаданих у розподіленій мережі національних центрів геоінформаційного обміну (clearinghouse).

Концепція інфраструктури просторових даних США реалізується на умовах широкого партнерства суб'єктів національної геоінформаційної діяльності при координації з боку Федерального комітету з географічних даних США. NSDI є складовою системи e-Government та надає єдину точку доступу до геоданих у вигляді геопортала Data.gov. Базовий набір геопросторових даних, що включає в себе транспортну мережу, цифрову модель рельєфу, геодезичну основу, цифрові ортозображення, одиниці адміністративно-територіального устрою та кадастрову інформацію є доступним на безоплатній основі. На інші дані поширюються певні умови придбання.

Канадська інфраструктура геопросторових даних CGDI (Canadian Geospatial Data

Infrastructure) була створена за ініціативи Міжвідомчого комітету з геоматики (IAGG) та Канадської ради з геоматики (CCOG). Головною програмою підтримки та координації робіт над CGDI є Програма Geo Connections, що фактично є одним з інструментів реалізації програми е-урядування. Серед важливих етапів повномасштабної реалізації CGDI – реалізація планів формування базових наборів геопросторових даних (2005–2008 рр.) та завершення робіт над CGDI у цілому (2012 р.). Переважна більшість геопросторових даних на порталі Geo Connections продається через спеціалізовані інтернет-магазини.

Варто зазначити, що геопросторові системи мають велике значення не тільки в рамках однієї країни, а й на глобальному рівні. Прикладом такої взаємодії є Програма Європейського союзу INSPIRE зі створення європейської інфраструктури просторових даних¹. Роботу з об'єднання та гармонізації ресурсів просторових даних здійснює Рада національних топографо-картографічних і кадастрових служб EuroGeographics. Серед її проєктів – «безшовні» набори політико-адміністративних кордонів Євросоюзу (SABE), автодорожні мережі (EuroRoadS), багатомовний банк даних географічних назв (EuroGeoNames) та ін.

У країнах Азії та Тихоокеанського регіону відповідна інтеграція відбувається за підтримки Постійного комітету з питань ГІС-інфраструктури країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону (PCGIAP) та Комітету латиноамериканських країн (PCIDEA). До даної групи також включені країни Африки.

Окрім цього, у 2004 р. було засновано Асоціацію глобальної інфраструктури просторових даних (GSDI) – всесвітню організацію, основною метою якої є розробка рекомендацій щодо розвитку інфраструктури просторових даних в країнах, що розвиваються, а також в країнах з економікою перехідного

типу. GSDI також готує проєкт глобального картографування Global Mapping Project, у процесі реалізації якого створено цифрову карту, еквівалентну традиційній карті масштабу 1:1 000 000, що забезпечує просторову роздільну здатність 1 км на місцевості. На ній відображатиметься набір шарів, включаючи рельєф, рослинність, гідрографію, використання земель та адміністративні кордони.

Перші кроки у напрямі формування української Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД) України були здійснені Державною службою геодезії, картографії і кадастру Мінприроди України у 2004–2006 рр. Протягом цього періоду вітчизняним фахівцям вдалося закласти фундаментальні основи для подальшого розвитку системи, зокрема:

– розроблено та погоджено із зацікавленими міністерствами та відомствами проєкт Концепції формування національної інфраструктури геопросторових даних України, в якій визначено склад, структуру, основні етапи та завдання створення НІГД. Проєкт Концепції та стратегія розвитку Національної інфраструктури геопросторових даних розглянуто та схвалено на розширеній міжвідомчій нараді, яка проведена в Мінприроди за участі представників Національної Академії наук, Міноборони України та інших зацікавлених відомств і організацій;

– завершено роботи з модернізації Державної геодезичної мережі України, що забезпечило виконання постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1259 про впровадження з 1 січня 2007 р. Державної геодезичної референцної системи координат УСК-2000, яка відповідає сучасним вимогам щодо забезпечення єдиної високоточної координатної основи для базових та профільних наборів геопросторових даних НІГД (топографічні дані, ортофотозображення, дані інвентаризації земель та Державного земельного кадастру тощо);

– за поданням Мінприроди наказом Держспоживстандарту затверджено Положення та склад Технічного комітету ТК

¹ У 2007 році європейське співтовариство в особі Європейського парламенту та Ради Європи прийняло Директиву «Про створення інфраструктури просторової інформації ЄС».

103 «Географічна інформація/геоматика», яким у 2006 р. розроблено узгоджену з Укргеодезкартографією Програму гармонізації та впровадження в Україні комплексу міжнародних стандартів ISO 19 100:Географічна інформація/геоматика як основи нормативно-технічного забезпечення НІГД;

– підприємствами Укргеодезкартографії завершено створення наборів геопросторових даних на територію країни з роздільною здатністю масштабу 1:500 000 у відповідності з програмою участі України в міжнародних проєктах глобального картографування EuroGlobalMap та Global Map;

– підприємствами Укргеодезкартографії створено набори геопросторових даних на територію країни з роздільною здатністю масштабу 1:200 000 як основи для геоінформаційних систем загальнодержавного і регіонального значення, а також на територію великих міст з роздільною здатністю масштабу 1:10 000 та/або 1:2000 як основи для ведення містобудівного та земельного кадастрів;

– створено картографічний вебсервер дослідної Української картографічної мережі для публікації та підтримки електронних карт на територію України в цілому, областей та окремих міст в Інтернет, послугами якої користується більшість Web-порталів України, підприємства та громадяни;

– налагоджено серійний випуск вітчизняних цифрових фотограмметричних станцій «Дельта», що забезпечило підприємства Укргеодезкартографії та інші відомства сучасною технологією оброблення аеро- і космічних знімків та створення цифрових ортофотозображень.

– в окремих областях та містах розроблені й реалізуються регіональні/міські науково-технічні програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та формування регіональних інфраструктур геопросторових даних.

21 листопада 2007 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1021 було схвалено Концепцію проєкту закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» № 1021-р., відповідно

до якої у 2012 р. представники землевпорядної служби України та Японська агенція міжнародної співпраці JICA² домовились про реалізацію спільного проєкту технічного співробітництва в рамках проєкту з побудови Національної інфраструктури геопросторових даних на базі Державного земельного кадастру.

У листопаді 2014 р. Україна отримала повідомлення від японських колег про схвалення заявки на отримання технічної допомоги, а у вересні 2015 р. розпочалась робота зі створення Національної інфраструктури геопросторових даних на пілотній території. 19 жовтня Державна служба України з питань геодезії картографії та кадастру вже урочисто презентували проєкт зі створення Національної інфраструктури геопросторових даних. На першому етапі Держгеокадастр та JICA працювали над створенням прототипу геопросторової інформаційної інфраструктури – реалізація пілотного проєкту тривала два роки та охоплювала територію загальною площею у 900 км². На єдиній геодезичній та картографічній основі було розміщено десятки інформаційних нашарувань – дані про землі, їх склад, комунікації, транспортні шляхи, об'єкти водного та лісового фонду. Доступ до інформації здійснювався через єдиний вебпортал.

У подальшому процес побудови НІГД, на жаль, практично, зупинився і на даний час не вирішеними залишаються ряд важливих питань, що стосуються законодавчого, інституційного та фінансового забезпечення. Як наслідок, існуючий стан створення геоінформаційних ресурсів та надання геоінформаційних послуг в Україні характеризується низкою проблем та негативних явищ, серед яких експерти відмічають наступні:

– відсутність єдиної системи національних стандартів на геоінформаційну продукцію; невідповідність законодавства у сферах геодезії і картографії, державної таємниці,

² JICA є найбільшим в світі агентством двостороннього розвитку, що надає технічну підтримку, пільгові кредити та грантову допомогу в різних сферах діяльності. Проєкти за підтримки JICA реалізуються в більш, ніж 150 країнах світу

сертифікації, ліцензування, інформаційних та геоінформаційних технологій сучасному постійно зростаючому рівневі розвитку науки і техніки, вимогам органів державної влади, суб'єктів господарювання та громадян до якості й оперативності доступу і отримання геопросторових даних;

- значне дублювання топографо-геодезичних та картографічних робіт;

- обмежений доступ до геопросторових даних, що накопичуються у відомчих фондах;

- відсутність доступних метаданих про геодезичні і картографічні роботи та про створені за їх результатами геопросторові дані;

- недостатнє фінансування геодезичних і картографічних робіт загальнодержавного значення, унаслідок чого державні карти і плани вчасно не оновлюються, а 80 % матеріалів і даних Державного картографо-геодезичного фонду не відповідає встановленим нормативам за відповідністю стану місцевості;

- відсутність організаційної структури та мережі геоінформаційних центрів, уповноважених та відповідальних за створення і ведення баз геопросторових даних на загальнодержавному, регіональному та місцевих рівнях.

Зростаючі обсяги геопросторових даних та посилення їх значення як для розвитку України в контексті формування глобального інформаційного суспільства в цілому, так і для проведення в земельної реформи зокрема, спонукають нашу державу до невідкладного вдосконалення державної політики у геоінформаційній сфері. З метою встановлення єдиної державної політики з питань створення, функціонування та розвитку НІГД, виключення дублювання робіт та витрат державного бюджету на створення геопросторових даних на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування, 13 квітня поточного року Верховна Рада України ухвалила проєкт закону № 2370 «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». Відповідний закон набирає чинності через один місяць з дня його опублікування та вводиться в дію з 1 січня 2021 р.

Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» визначає

правові та організаційні засади створення, функціонування та розвитку НІГД, спрямованої на забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, а також інтегрування у глобальну та європейську інфраструктури геопросторових даних.

Законом вносяться відповідні зміни до Кодексу України про надра, Земельного, Водного, Лісового кодексів України, законів України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про Державний земельний кадастр», «Про природно-заповідний фонд України», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про рослинний світ» та інших законодавчих актів.

Згідно з законом НІГД базується на принципах актуальності, достовірності, повноти, цілісності, точності, обґрунтованості, офіційності геопросторових даних; інтегрованості та інтегрування геопросторових даних, одержаних з різних джерел; безстроковості та безперервності функціонування національної інфраструктури геопросторових даних; відкритості геопросторових даних та метаданих; інноваційності.

Закон передбачає функціонування єдиного геопорталу НІГД, що об'єднає в єдиний реєстр усі бази геопросторових даних як державного, так і приватного сектору: про інфраструктуру, статистику, природні ресурси тощо. Інформація буде відкритою, безкоштовною та оновлюватиметься в режимі реального часу (аби отримати дані, потрібно просто авторизуватися в порталі). У Верховній Раді України зазначають, що завдяки цьому щороку Україна заощаджуватиме 100 млн грн, які раніше витрачалися через неузгодженість між різними адміністраторами кадастрів.

Також законом визначаються повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері національної інфраструктури

геопросторових даних, який формує державну політику у відповідній сфері; здійснює нормативно-правове забезпечення у відповідній сфері; розробляє концепції, стратегії, програми та плани у відповідній сфері тощо. Окрім цього, визначаються повноваження держателів геопросторових даних та адміністратора національного геопорталу.

Законом встановлено адміністративну відповідальність за порушення прав на геопросторові дані та метадані. Для цього Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено новою ст. 514, згідно з якою незаконне привласнення геопросторових даних та метаданих, їх втрата або несанкціоноване знищення, а також порушення порядку створення і використання геопросторових даних та метаданих – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Коментуючи ухвалений в парламенті Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», голова Держгеокадастру Д. Башлик відмітив важливість створення геопорталу НІГД для потенційних інвесторів, які зможуть без витрачання додаткового часу та корупційної складової отримувати інформацію, необхідну для аналізу та кращого планування інвестиційних проектів в Україні. «...Я сподіваюся, що до кінця цього року ми запустимо пілотний проект геопорталу НІГД і покажемо, як він працює. Ми зберемо відгуки користувачів, щоб на практиці вже 1 січні

2021 року, коли має повноцінно запрацювати Національна інфраструктура геопросторових даних України, запустити готовий та зручний сервіс», – сказав він.

Отже, прийняття Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» свідчить про відновлення роботи над формуванням та розвитком національних геоінформаційних ресурсів. Підвищення рівня нормативно-правового забезпечення даного процесу сприятиме посиленню ефективності діяльності державних інститутів у сучасних технологічних умовах інформаційної підтримки прийняття рішень (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67268; <https://land.gov.ua/v-ukraini-rozpochavsia-proekt-zi-stvorennia-prototypu-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh/>; <https://agropolit.com/news/16066-analiz-zakonu-pro-geoprostorovi-dani--shist-naslidkiv-dlya-agrosektoru-ta-zemelnih-vidnosin/>; <https://agropolit.com/news/16266-pilotna-sistema-dlya-yedinogo-portalu-geoprostorovih-daniv-bude-zapuschenado-kintsya-2020-roku--derjgeokadastr/>; <https://www.kmu.gov.ua/npas/98509929>; <https://agravery.com/uk/posts/show/vru-prijnala-zakon-pro-nacionalnu-infrastrukturu-geoprostorovih-daniv/>; <http://gki.com.ua/ua/nacionalna-infrastruktura-geoprostorovih-daniv-ukraini/>; <https://softpro.ua/konceptualnizasadi-ocinjuvannja-ta-zabezpechennja-jakosti-geoprostorovih-daniv/>; <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/view/10778>).*

О. Аулін, канд. філос. наук, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Інститут кримінальних проступків в Україні

З 1 липня в правовій системі України починає працювати інститут кримінальних проступків (КП). Цьому передувало прийняття в листопаді 2018 р. Закону України № 2617-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень». У грудні 2019 р. до закону були внесені зміни і доповнення (закон України № 321-IX). Унаслідок цього введення нового правового інституту було відтерміновано більш, ніж на півроку.

Такий непростий шлях обумовлений складністю проблеми, на вирішення якої спрямовано втілення в життя чергової правової новели. Зокрема, був потрібний час для технічних заходів із впровадження нової норми в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, приведення у відповідність законодавчих й нормативно-правових актів, створення Тренінгового центру прокурорів тощо. Голова Національної поліції України І. Клименко повідомив, що до

30 травня було вкомплектувати відділи дізнання у головних управліннях, у територіальних підрозділах до 30 червня призначити штатних дізнавачів. Загальна чисельність останніх складає 3 тис. 644 особи. Начальники головних управлінь повинні визначити поліцейських, які розслідуватимуть кримінальні проступки та направити їх на навчання до відповідних навчальних закладів.

Ще за часів обговорення проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» його головні положення (а в подальшому й однойменного закону № 2617-VIII) стали предметом численних дискусій правників, політиків і представників громадськості, які розділилися на два табори.

Так, група народних депутатів у складі А. Кожем'якіна, М. Паламарчука, Д. Шенцева, В. Соляра, В. Развадовського, що ініціювала в

2019 р. прийняття закону № 2617-VIII, акцентує увагу на тому, що практичне застосування інституту КП здатне забезпечити швидке розслідування кримінальних правопорушень невеликої тяжкості та зменшити навантаження на слідчі органи досудового розслідування. З 1 липня відповідно до ч. 3 ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України їх повноваження при досудовому розслідуванні КП зможуть здійснювати співробітники інших підрозділів, зокрема Національної поліції, органів безпеки, податкової служби. Розслідування проступків провадитиметься у формі дізнання із відповідним спрощенням процедури, включаючи скорочені строки, спрощений порядок судового розгляду тощо. При цьому очікується посилення відповідальності за керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння (за рахунок віднесення їх до категорії кримінальних проступків), що насамперед повинно сприяти зменшенню кількості дорожньо-транспортних пригод.

Кандидат юридичних наук Г. Крайник із співавтором із Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, що займає протилежну позицію, узагальнив із співавтором основні аргументи супротивників інституту кримінальних проступків. Зокрема, вони вважають, що введення КП може негативно вплинути на стан корупції в Україні через прагнення суб'єктами права уникнути вироку за кримінальний проступок шляхом надання неправомірної вигоди. На їх думку, введення нового інституту зумовить незручність у використанні: існуватиме три акти, які регулюватимуть проступки – Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України та закон щодо кримінальних проступків. А це може спричинити зростання чисельності колізій у праві та, як результат, неправомірності притягнення до відповідальності. Співробітники університету також спираються

на висновок Головного науково-експертного управління від 12 листопада 2019 р., в якому вважається сумнівною необхідність змін до Кримінального і Кримінального процесуального кодексів України та низки інших законодавчих актів, «оскільки нині в Україні відбувається реформування численних сфер життя суспільства, у найближчому майбутньому можуть ввести нові ініціативи, які зовсім суперечитимуть теперішній ідеї з інститутом КП». Продовжуючи цю думку, адвокат Я. Бондаренко говорить про відсутність ґрунтовної доктринальної основи: фактично питання розмежування категорій «злочин» та «кримінальний проступок» в Україні є малодосліджуваним. За Конституцією України єдине кримінальне правопорушення – злочин. Тому для впровадження інституту кримінального проступку потрібно внести відповідні зміни до Основного Закону, що досить непросто.

Проти такої позиції виступає велика кількість вітчизняних і закордонних експертів. Так, Є. Крапівін з «Експертної групи “Поліція під контролем”» вважає, що сьогодні в Україні склалася негативна практика, коли у разі надходження кримінальної справи до суду, ймовірність отримання виправдувального вироку становить менше 1 %. Однак, на його погляд, ситуацію в цій сфері можна кардинально змінити через введення інституту кримінальних проступків. Такі висновки підтверджують аналітики «Українського центру суспільних даних». Вони відмічають, що частка виправданих серед осіб, відносно яких було закінчено провадження у першій інстанції, хоч і зросла в останні роки, проте не на багато: з 0,44 % у 2014 р. до 0,76 % у 2018 р. Тобто в діючій сьогодні законодавчій базі відсутній механізм для її оптимізації та приведення у відповідність до стандартів Євросоюзу.

На перший погляд, низький відсоток виправдувальних вироків спостерігається сьогодні і в Німеччині – у середньому 0,9 %. Проте насправді, за інформацією М. Шклярук, наукового співробітника Інституту проблем правозастосування при Європейському університеті в Санкт-Петербурзі, система

кримінальної юстиції в Німеччині функціонує у вигляді своєрідної системи фільтрів. Вона породжує «ефект воронки» або «виснаження». Приблизно половину справ поліція не передає в прокуратуру, біля 70 % прокуратура не спрямовує до суду, і нарешті, 21,6 % підсудних не засуджується до покарання. При цьому звісно, йдеться лише про кримінальні правопорушення невеликої тяжкості.

Правовою основою таких дій німецької Феміди є параграф 12 Кримінального уложення ФРН, згідно з яким чітко розрізняються кримінальний злочин і кримінальний проступок. Останній визначається як протиправна дія, за здійснення якої передбачено мінімальне покарання у вигляді позбавлення волі терміном до одного року або грошове стягнення. Сьогодні подібна правова норма міститься у кримінальних кодексах Франції, Іспанії, країн Балтії, Чехії, Польщі тощо. За необхідністю в Польщі використовуються й окремі положення Кодексу про проступки 1971 р. Раніше на території Буковини, Галичини, Закарпаття, що перебували в складі Австро-Угорської імперії, згідно з Кримінальним кодексом Зонненфельда та Кримінальним кодексом Польщі 1852 р. кримінальні діяння поділялись на злочини і тяжкі поліцейські проступки або провину. Функціонував аналог інституту кримінальних проступків і в Російській імперії.

Звертаючись до закону України № 2617-VIII 2018 р., слід зазначити, що українські парламентарі та юристи пішли шляхом більшості колег із Євросоюзу і внесли відповідні зміни до чинного Кримінального кодексу. У результаті теперішня редакція статті XI отримала такий вигляд:

1. Кримінальним правопорушенням є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення.

2. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

У разі втілення в життя таких підходів нарешті й Україна залишить трійку аутсайдерів – республік колишнього Радянського Союзу, у судочинстві яких поки ще відсутній інститут кримінального проступку.

Оцінюючи ситуацію, що склалася, О. Усачук із відомої української юридичної кампанії INPRAXI LAW зазначає, що кримінальні проступки в міжнародній практиці є широко застосовуваним інститутом у системі загального та континентального права. Він підкреслює: «Підписавши Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень”, Президент України зробив ще один маленький, але дуже важливий крок для розбудови правової держави».

Варто звернути увагу й на те, що у висновку Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо України, підготовленого на основі дослідження експертів Лорени Бахмайер Вінтер та Джеремі Мак Брайда записано, що «значні зусилля, зроблені в останні роки для реалізації амбіцій, викладених у Кримінальному процесуальному кодексі щодо запровадження в систему кримінальної юстиції концепції кримінального проступку та відповідної спрощеної процедури, заслуговують на похвалу. Реалізація цієї амбіції буде мати вирішальне значення для внеску, який вона зробить для гуманізації кримінальної системи шляхом вилучення позбавлення волі як можливого покарання за певні правопорушення та забезпечення того, щоб розгляд відповідних справ був ефективнішим за допомогою менш

строгих вимог, ніж ті, які застосовуються до більш серйозних правопорушень, але все ж у спосіб, сумісний з правами, передбаченими Європейською конвенцією».

Отже, не зважаючи на всі труднощі теоретико-правового, правозастосовчого та соціального характеру, запровадження інституту кримінальних проступків в українську дійсність має стати черговим кроком на шляху побудови європейської системи кримінальної юстиції і новим важливим етапом на шляху створення громадянського суспільства, основними підґрунтями якого є соціальна справедливість і гуманістичні принципи *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>; <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-tendentsii-izmeneniy-ugolovno-pravovyh-zapretov-osobennoy-chasti-ugolovnogo-kodeksa-germanii>; https://jurliga.ligazakon.net/news/195489_institut-ugolovnykh-prostupkov-ofis-genprokurora-gotov-k-svoevremennomu-zapusku; https://socialdata.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/deliverable-6_.pdf; http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=apvu_2015_6_15<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-20>; <https://rm.coe.int/coe-ukraine-law-on-misdemeanours-oct-2018-final/16808eaeaf>; <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-providterminuvannya-zaprovdzhenny-58977>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>).*

УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ (1–30 квітня 2020 р.)

Підготовка і виконання проєкту:

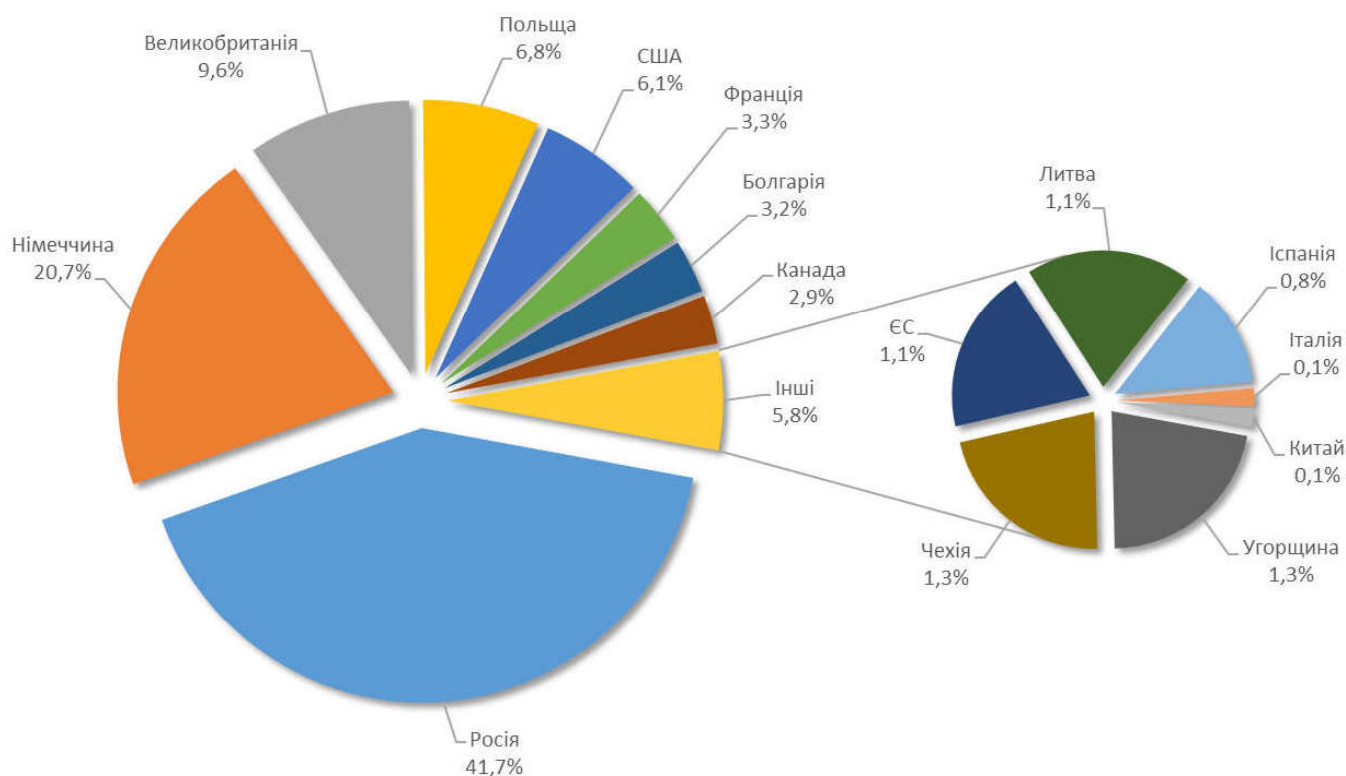
А. Берегельський, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Т. Полтавець, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Моніторинг інформаційного поля за темою «Україна у фокусі іноземних ЗМІ» за період з 1 по 30 квітня 2020 р. дозволив виявити та проаналізувати 776 повідомлень.

Загальна кількість відібраних для аналізу матеріалів за даний період складає 330 повідомлень, опублікованих російськими ЗМІ та 437 – західними ЗМІ, що у відсотковому відношенні становить 41,7 % та 58,3 %

відповідно. Зменшення кількості повідомлень спричинено насамперед зміщенням фокусу зацікавленості зарубіжних медіа з України та подій у ній на інші глобальні і локальні проблеми. Пандемія коронавірусної інфекції, яка охопила весь світ, перевела медіа на новий формат висвітлення подій: здебільшого, журналісти описують ситуацію з коронавірусом та наслідки, спричинені пандемією і карантинними заходами в їхніх державах.



Діаграма 1. Співвідношення кількості публікацій за країнами

Аналіз інформаційного поля продемонстрував, що топовою темою у інфопросторі західних медіа, у період з 1 по 30 квітня 2020 р. залишається проблема пандемії коронавірусної інфекції COVID-19.

Статистика поширення коронавірусу в Україні, карантинні заходи, запроваджені

урядом для запобігання поширенню інфекції, евакуація українців з-за кордону та прогнози щодо піку захворюваності стали основними темами висвітлення даної проблеми. Окремо можна виділити, як часто обговорювану тему: «Вплив карантинних заходів на становище економіки в Україні». Здебільшого ці питання

подавали західні мас-медіа. На сторінках Rzeczpospolitaу статті «Ukraina: biznes wytrzyma tylko miesiąc» («Україна: бізнес витримає лише місяць»), опублікованій від 03.04.2020 р., публікуються висновки щодо впливу карантинних обмежень на приватний бізнес в Україні.

Масштабна пожежа в Чорнобильській зоні активно обговорювалась як російськими, так і західними ЗМІ. Зважаючи на очевидне зміщення пріоритетів при висвітленні пандемії, ця проблема може характеризуватись як резонансна. Іноземці переймалися екологічною ситуацією й забрудненістю повітря в Україні та висували припущення щодо поширення радіації на сусідні країни. За даними QIAir, що відстежує індекс якості повітря у світі, Київ став одним з найзабрудненіших міст світу. Докладніше про це у статті «Київ очолив антирейтинг міст світу за рівнем забруднення повітря», опублікованій на сторінках Deutsche Welle від 17.04.2020 р.

Проблема російсько-української неоголошеної війни залишається актуальною і активно обговорюваною як російськими, так і західними ЗМІ. У досліджуваній період журналісти акцентували увагу на врегулюванні конфлікту та обміні полоненими, що відбувся 16 квітня 2020 р. На тлі загалом схвальних або нейтральних повідомлень з цього приводу обговорювалась суперечлива пропозиція щодо залучення представників з окупованих територій до тристоронньої робочої групи. Про це, зокрема, йшлося у онлайн-дискусії, опублікованій Atlantic Council «Is Ukraine's negotiating position changing?» (Чи змінюється переговорна позиція України?) від 09.04.2020 р.

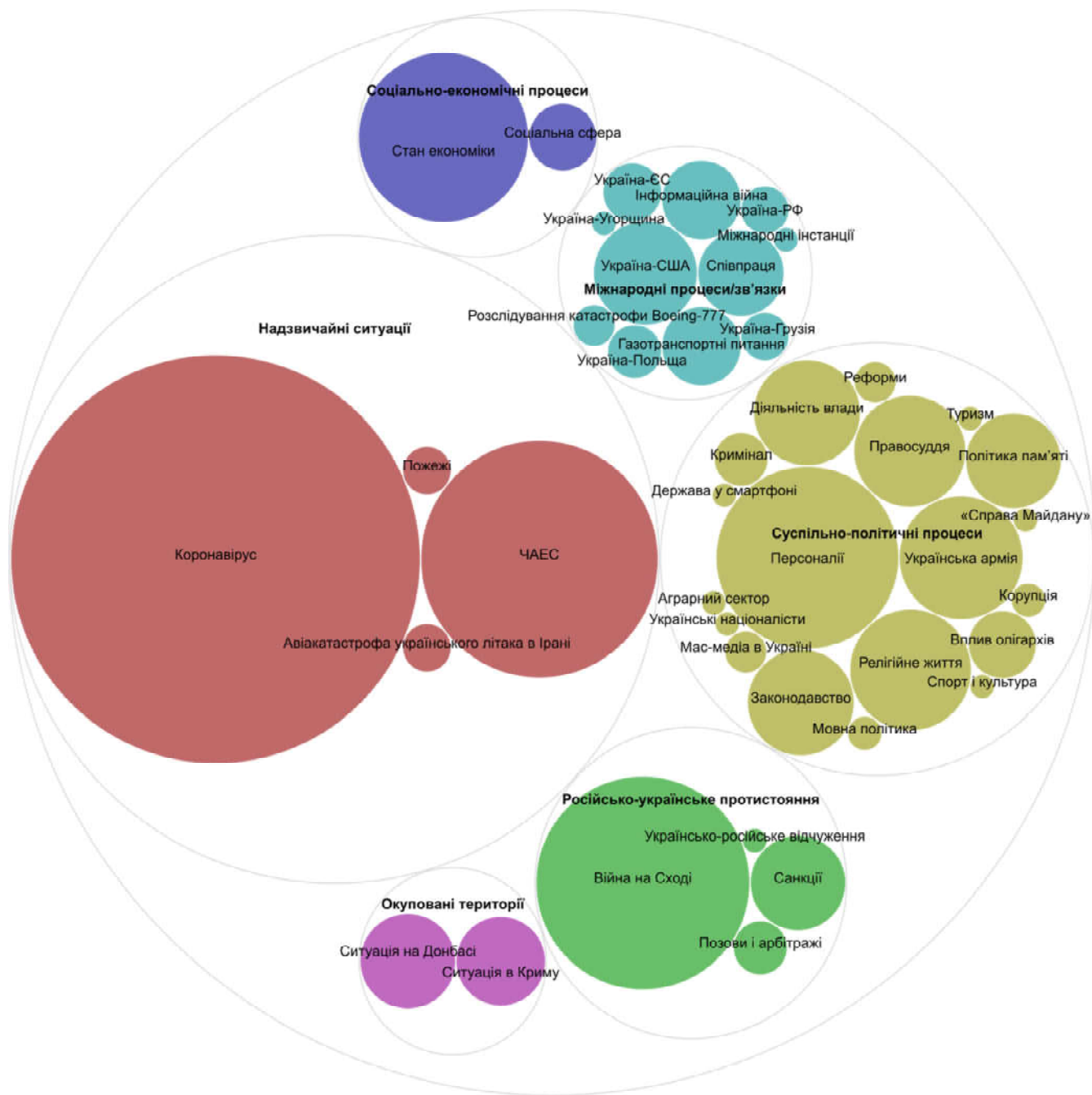
Перманентні кадрові процеси та річниця президентських виборів цілком очікувано стала приводом для спроб зробити певні висновки і узагальнення щодо ситуації в Україні, як от у матеріалі Deutsche Welle від 21.04.2020 р. «В. Зеленський: нове обличчя – старий формат». Таким чином, тематичний тег «Персоналії» набув високих показників згадуваності.

Економічну ситуацію в Україні активно аналізували західні ЗМІ. Так, у інформаційному просторі західних медіа піднімалися питання експорту продовольчих товарів та сільськогосподарської продукції; співпраці України з Міжнародним валютним фондом, зокрема надання фінансової допомоги; проблеми монетарної політики та банківської діяльності. Західні експерти висували свої припущення щодо заборони експорту зерна з України. На їх думку, це суперечить Угоді про асоціацію України з Європейським союзом і може вплинути на отриманні фінансової допомоги від МВФ. Детальніше про це у статті «Breadbasket Ukraine must not prohibit grain exports» («Хлібний кошик України не повинен забороняти експорт зерна»), опублікованій на сторінках Atlantic Council від 10.04.2020 р. У просторі російських мас-медіа обговорювали лише макроекономічну допомогу від МВФ: російські медіа мусували тему відносин Києва з кредиторами; економічну кризу та інші проблеми. Прикладом таких публікацій може слугувати матеріал видання «Известия» від 09.04.2020 р. «Чувство долга: почему Украина никогда не расплатится с МВФ» («Почуття обов'язку: чому Україна ніколи не розрахується з МВФ»).

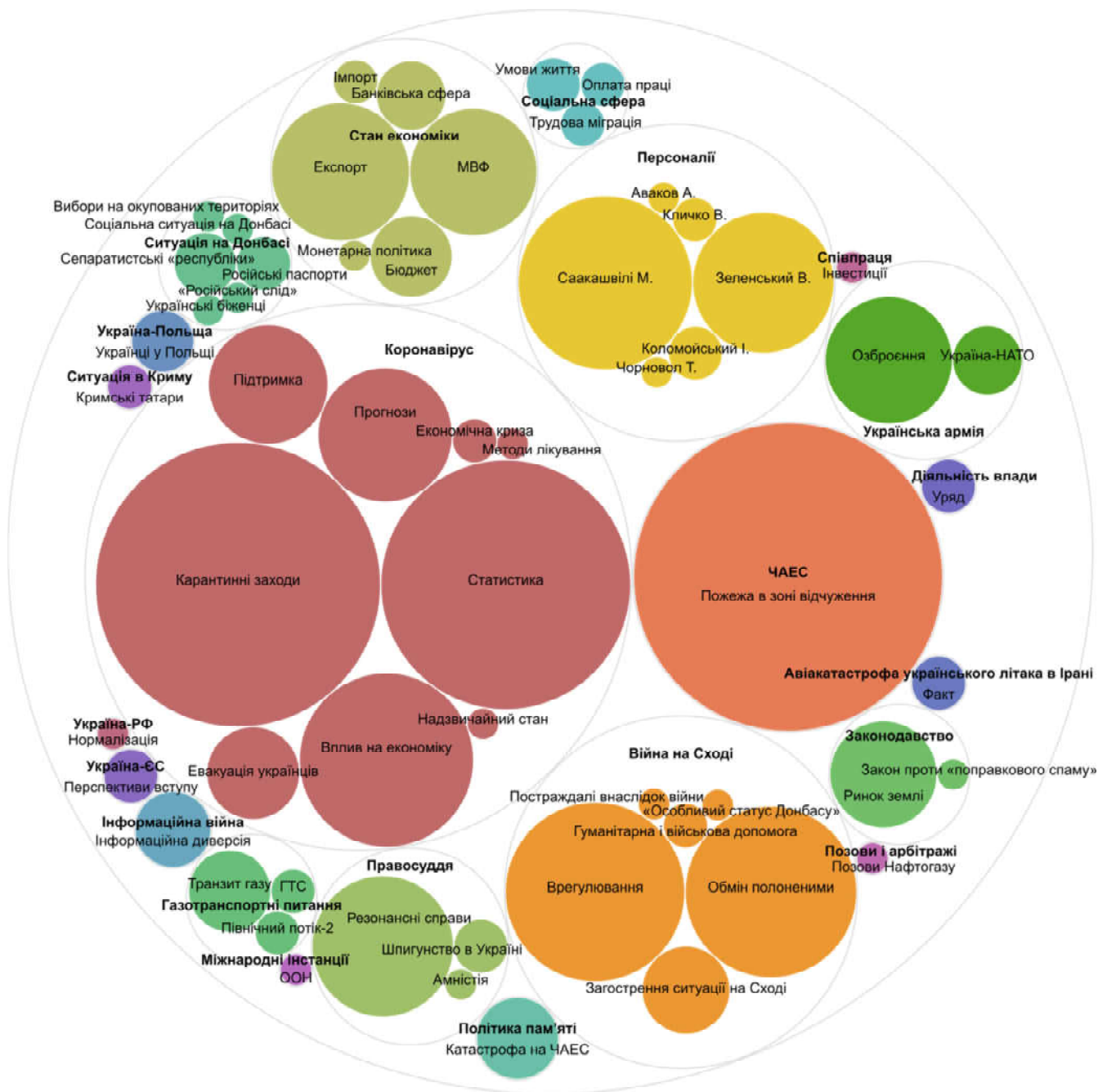
Традиційно у фокусі уваги російських ЗМІ питання української армії, озброєння, військової та гуманітарної допомоги, як, наприклад, у публікаціях: «Военный аналитик оценил способность Украины нанести ракетный удар по России» («Військовий аналітик оцінив спроможність України нанести ракетний удар по Росії») та «Пираты Азовского моря: Зачем Украине новая база флота» («Пірати Азовського моря: Навіщо Україні нова база флоту»).

Спостерігається зниження уваги західних ЗМІ до суспільно-політичної ситуації в анексованому Криму та на окупованих територіях Донбасу. Загалом ситуацію в Криму висвітлювали переважно російські медіа, а ситуацію на Сході України – західні.

Наведені нижче діаграми деталізують тематику висвітлення українського питання у зарубіжних ЗМІ протягом квітня.



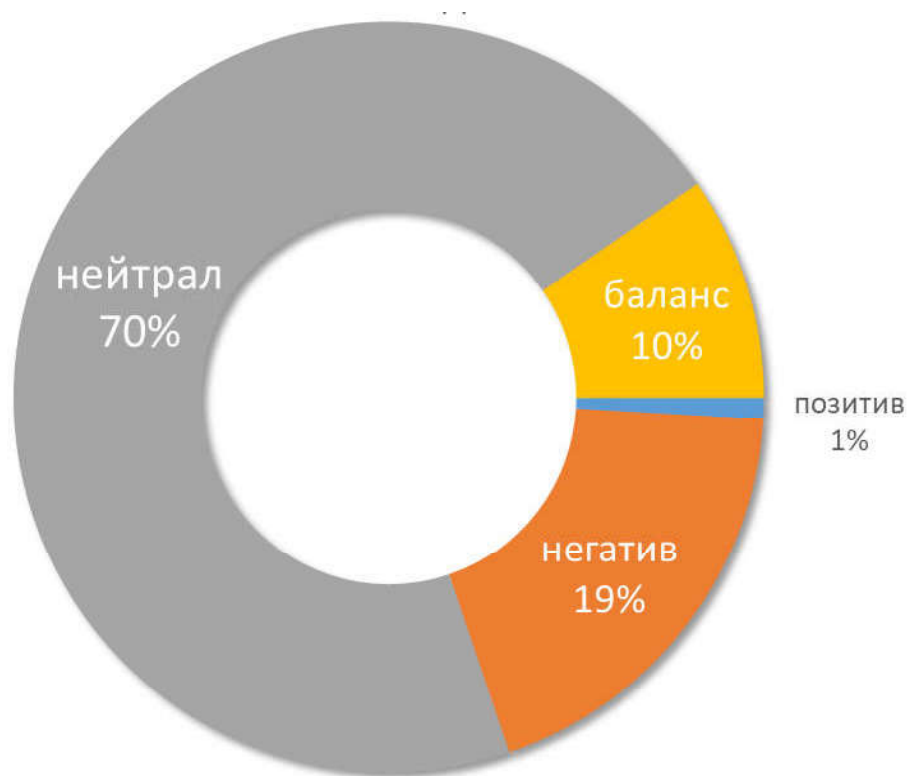
Діаграма 2. Загальна ієрархія тегів за тематичною групою



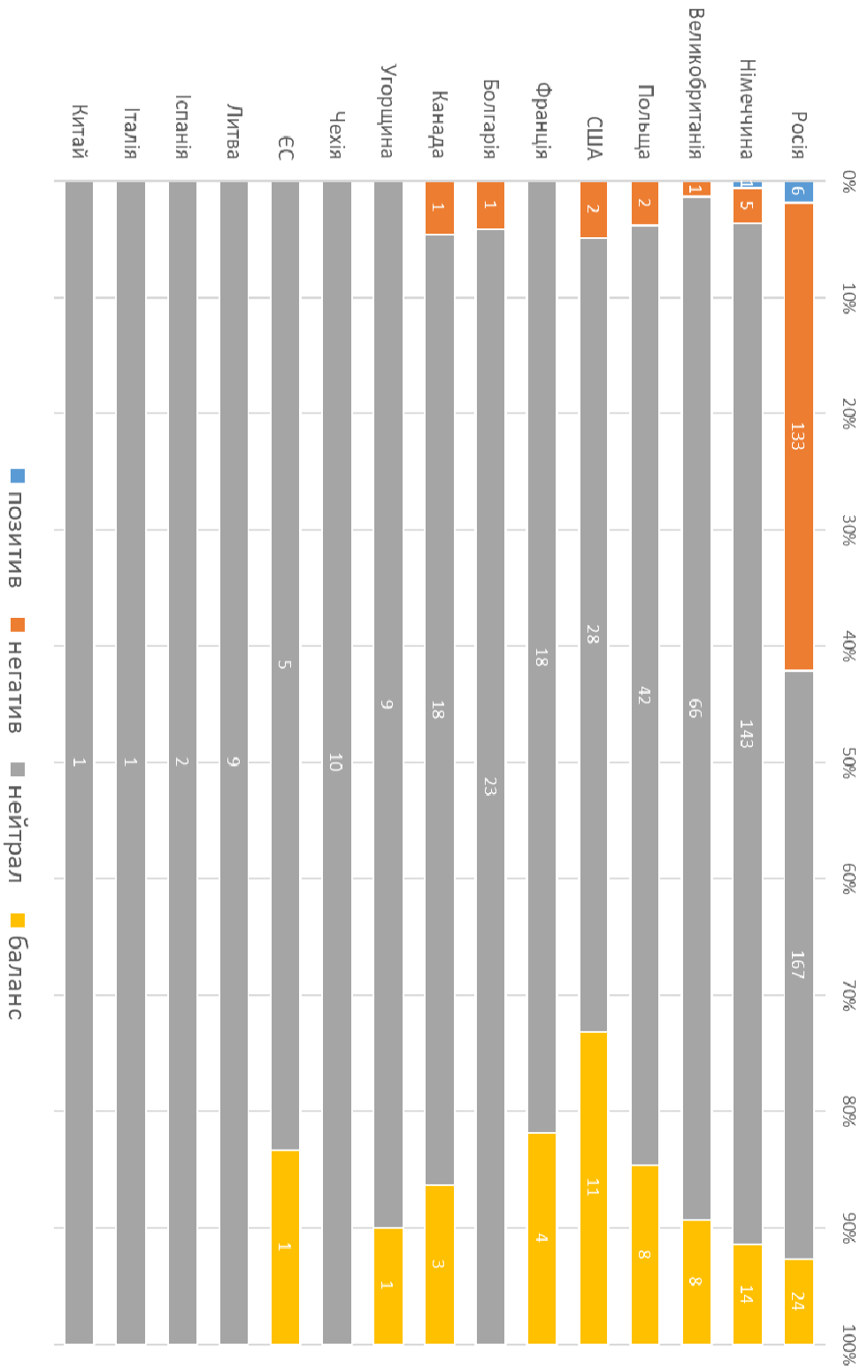
Діаграма 3. Розгалужена ієрархія найбільш згадуваних тегів, що мають свої підтеги

Інформація, подана іноземними ЗМІ та досліджена нами, має різний контекст (значення): передусім можна констатувати абсолютне переважання нейтрально забарвлених повідомлень, що містять головним чином констатацію фактів чи виклад думок;

публікацій, які оцінені негативно та статей з балансом думок виявлено значно менше, а позитивних – лише 1 %, що вказує про низький рівень компліментарних суджень про Україну чи події в ній. Конкретизація контексту повідомлень представлена на діаграмах 4 та 5.



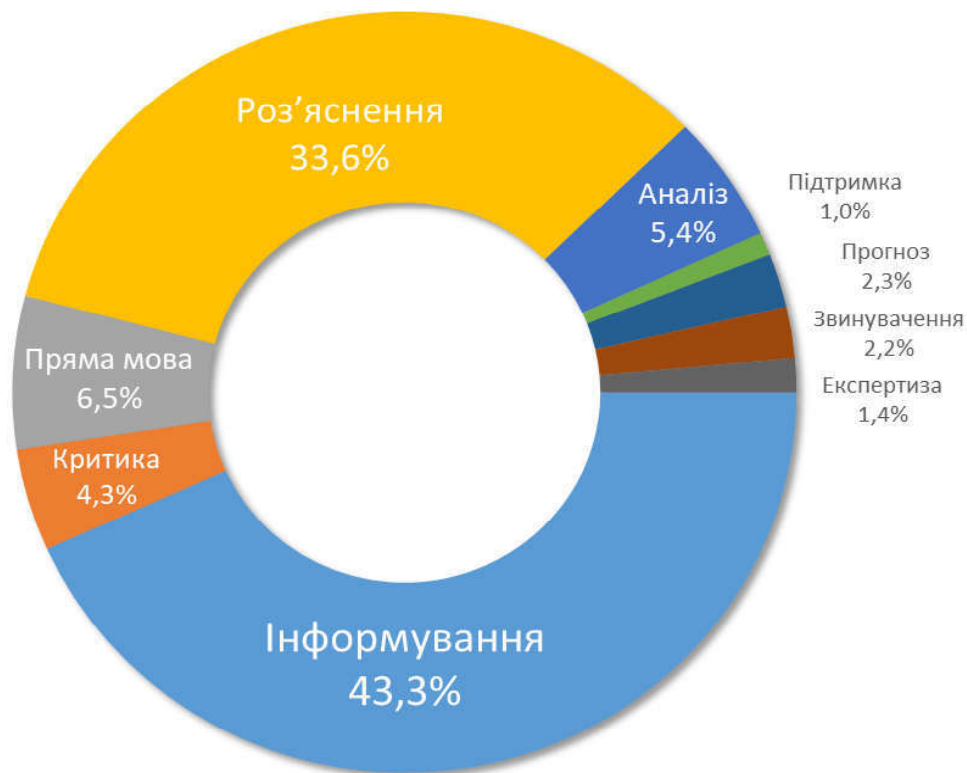
Діаграма 4. Контекст повідомлень



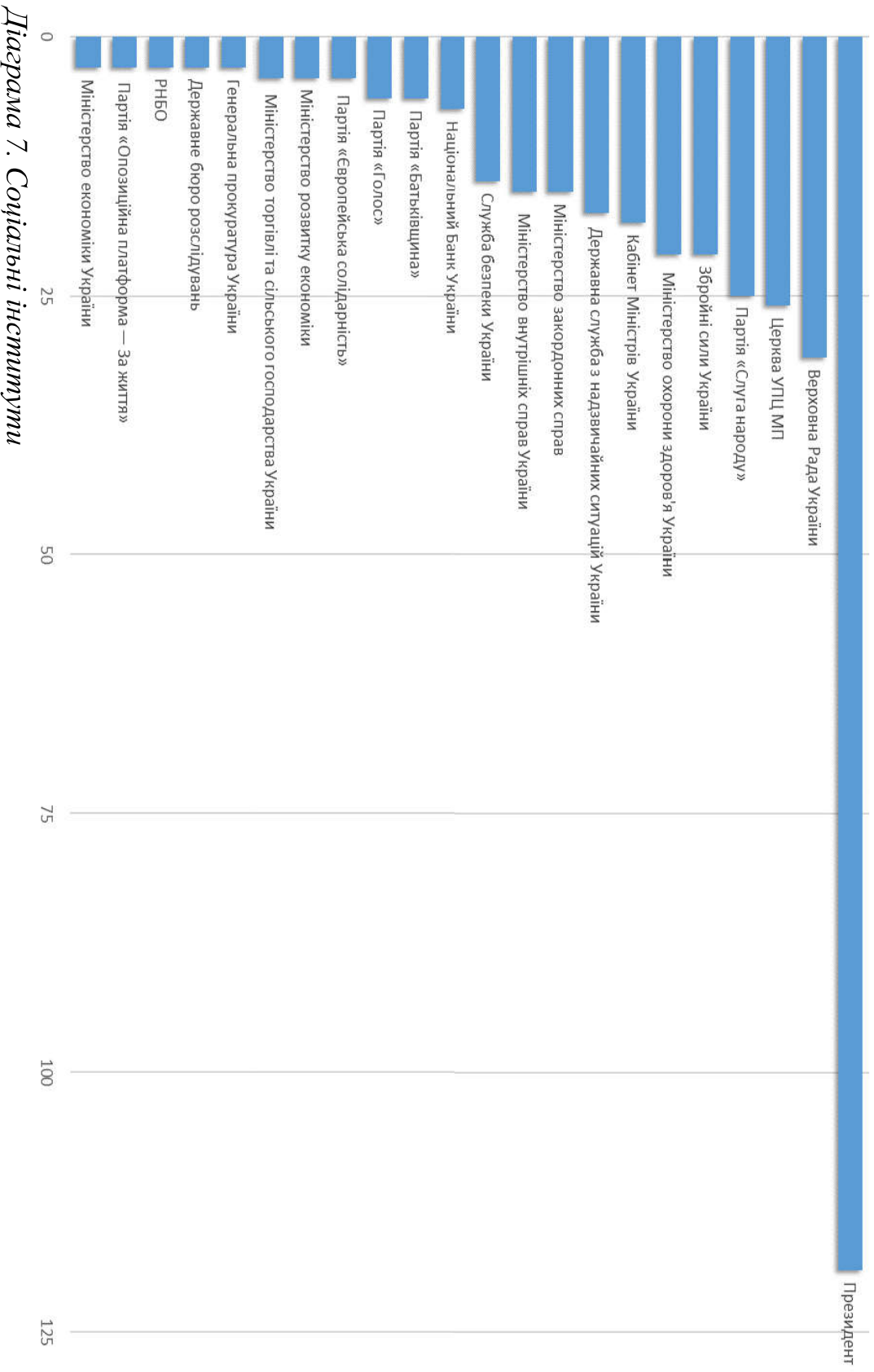
Діаграма 5. Контекст повідомлень за країнами світу

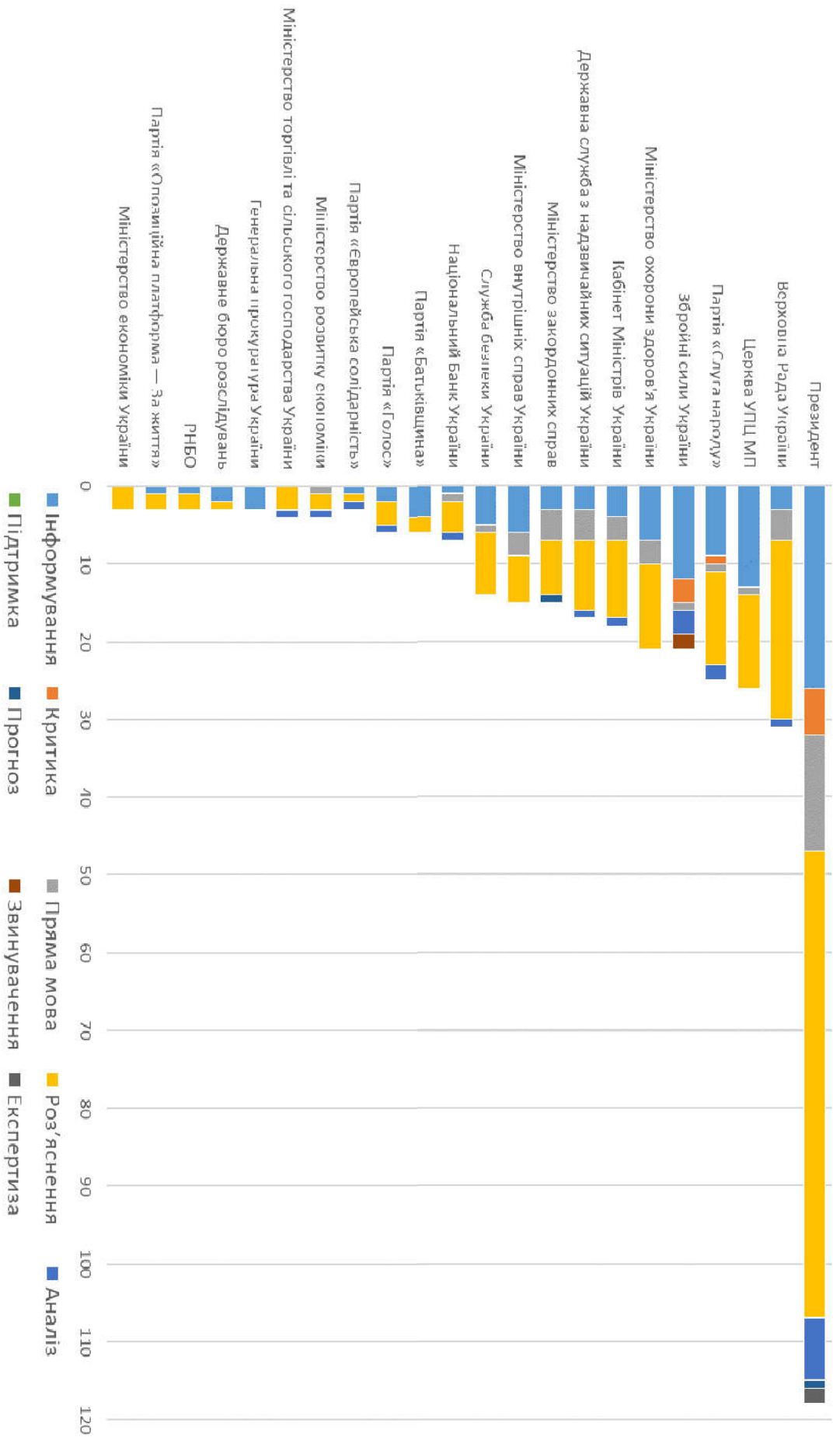
Аналізовані публікації про Україну мають різну інформативну тональність, дуже часто прослідковується у інфопросторі Росії присутність української тематики практично «у фоновому режимі», як правило інформація, що

подається російськими ЗМІ, була скопійована з українських новинних сайтів. Такі новинні повідомлення, що констатують факти і не несуть оціночних суджень російських коментаторів, представлені як «нейтральні».

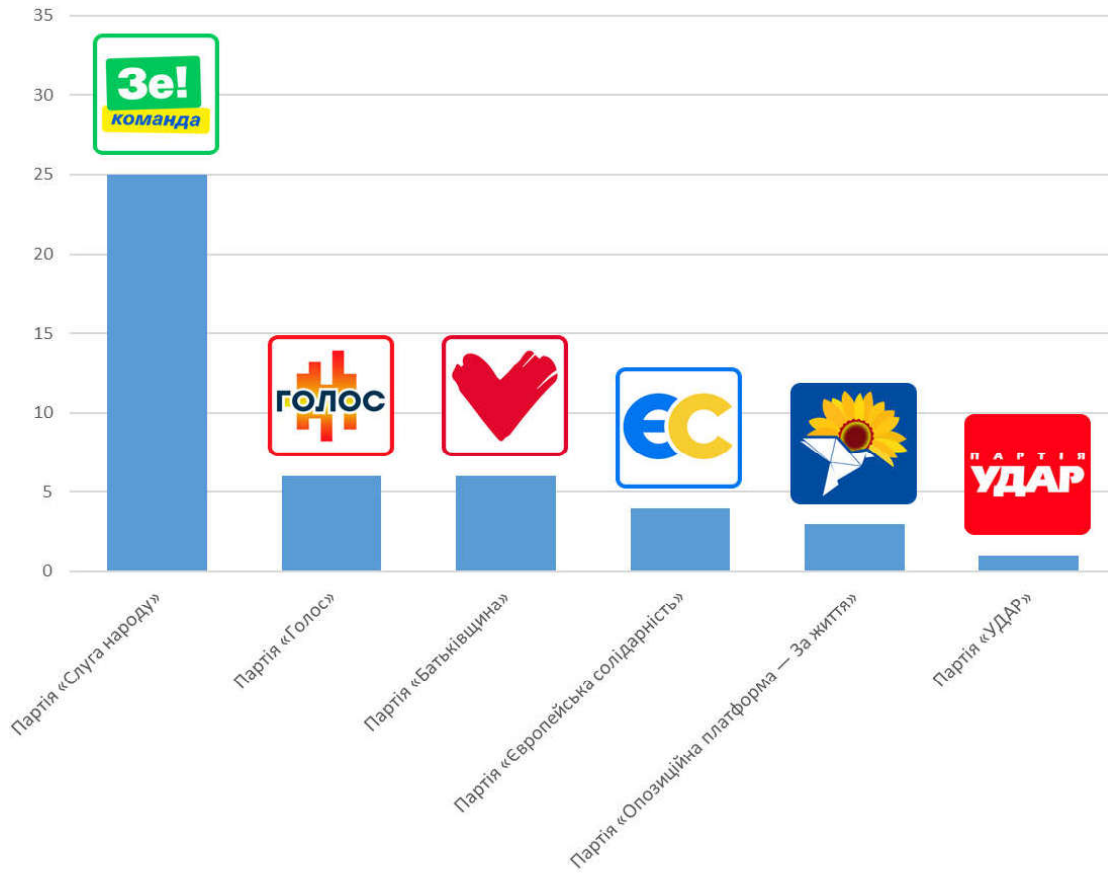


Діаграма 6. Інтенції (мета публікації)

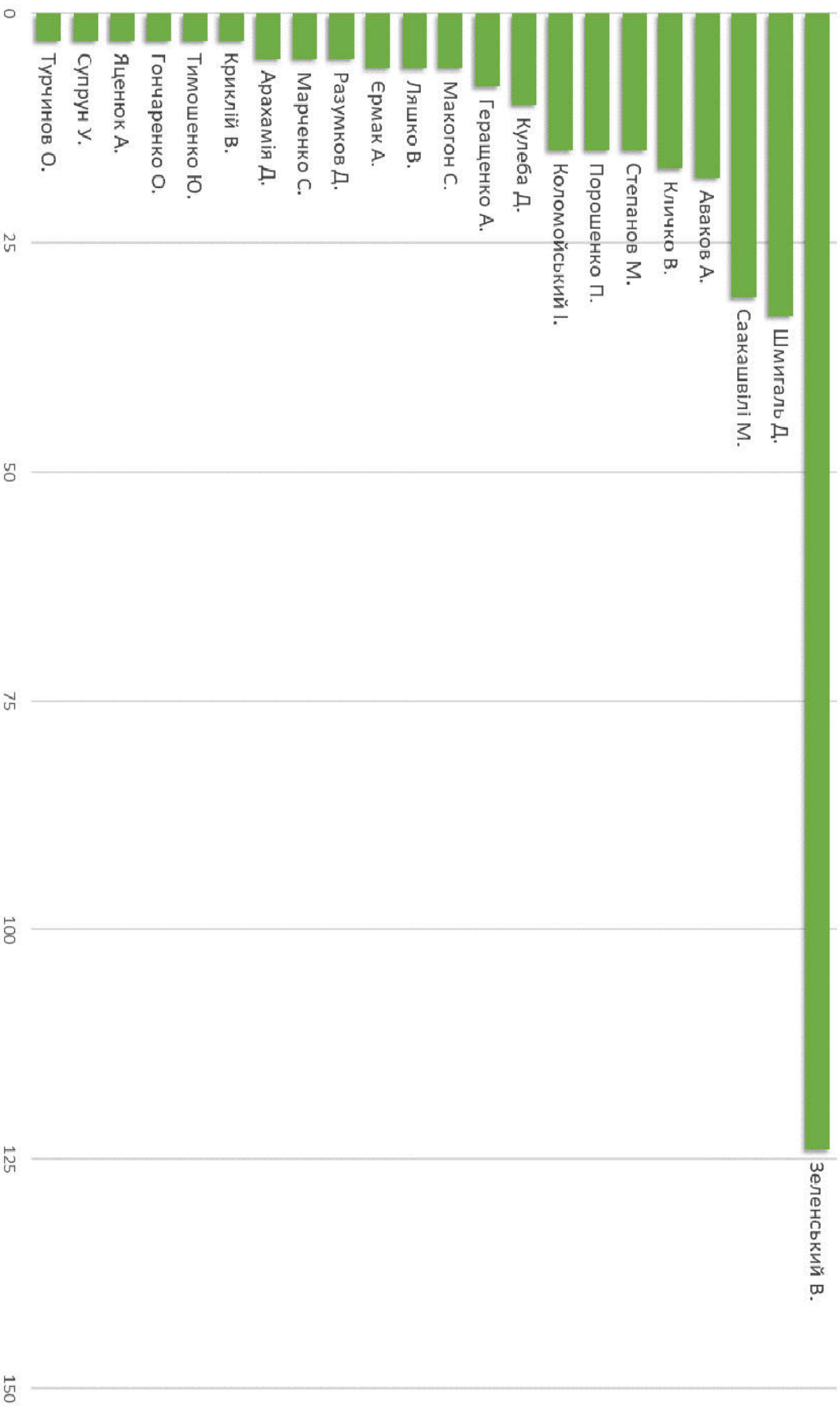




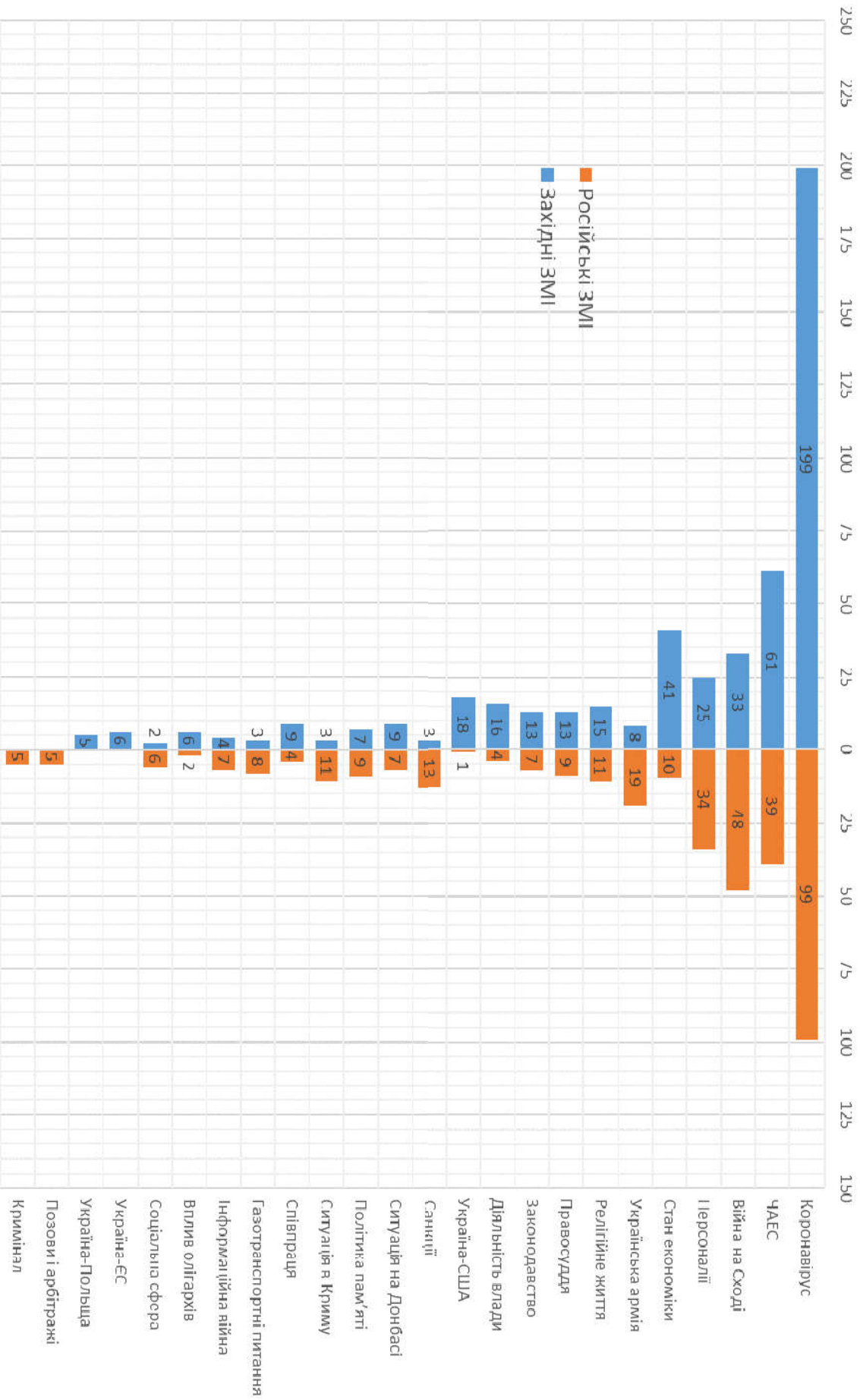
Діаграма 8. Інтенція (мета) повідомлень за соціальними інститутами



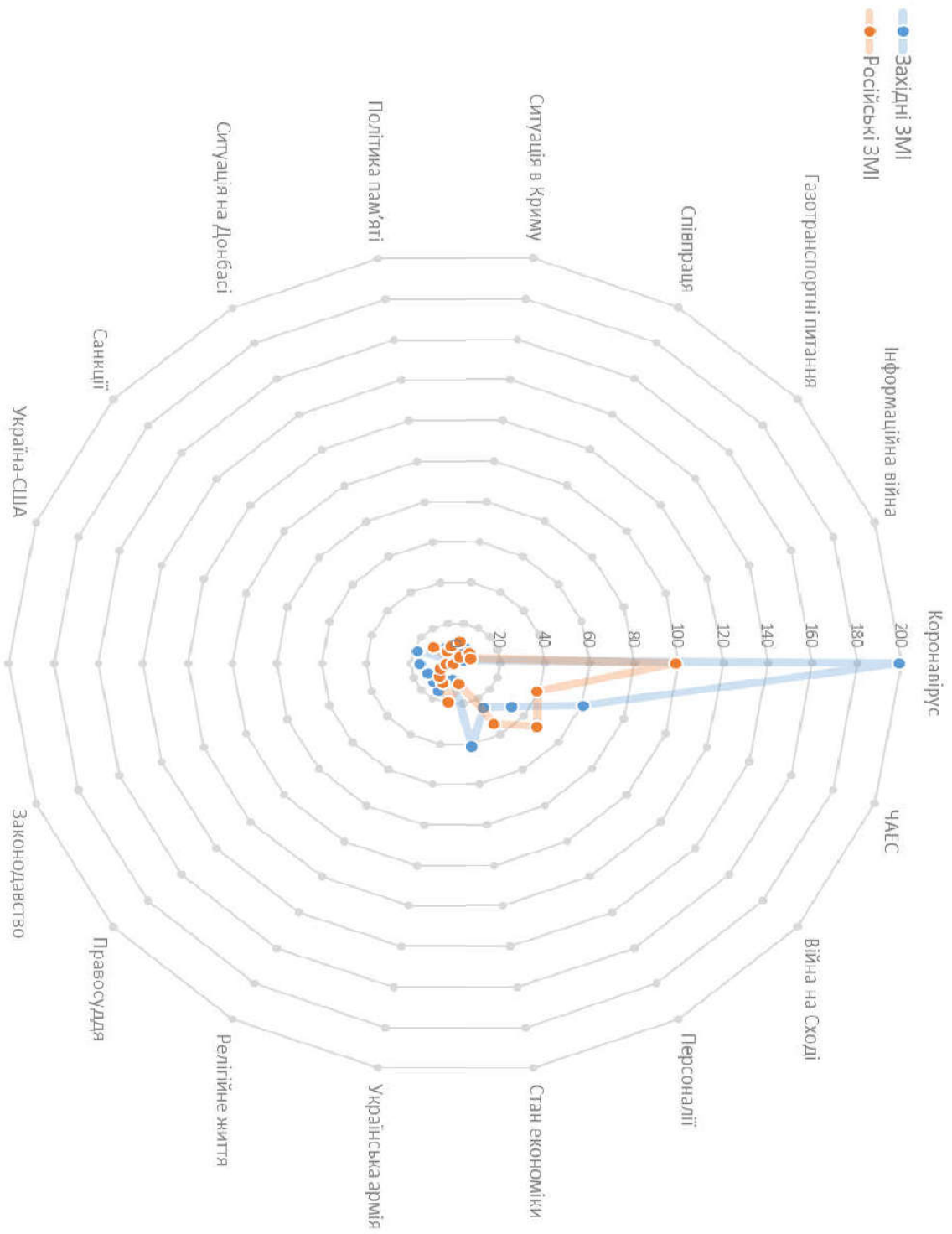
Діаграма 9. Згадувані партії



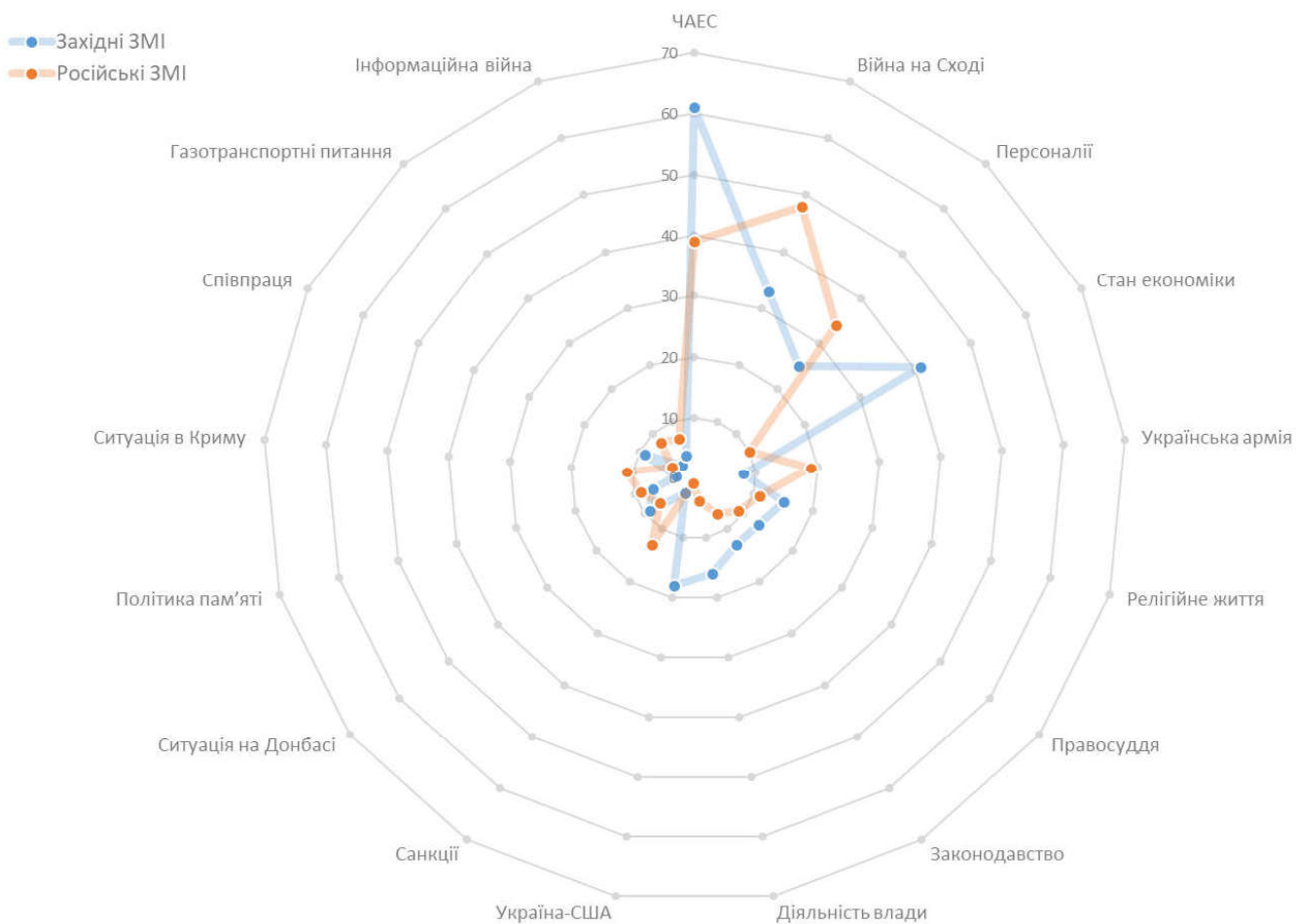
Діаграма 10. Персоналії



Діаграма 11. Найбільш згадувані тематичні теги в російських та західних ЗМІ



Діаграма 12. Найбільш згадувані тематичні теги в російських та західних ЗМІ

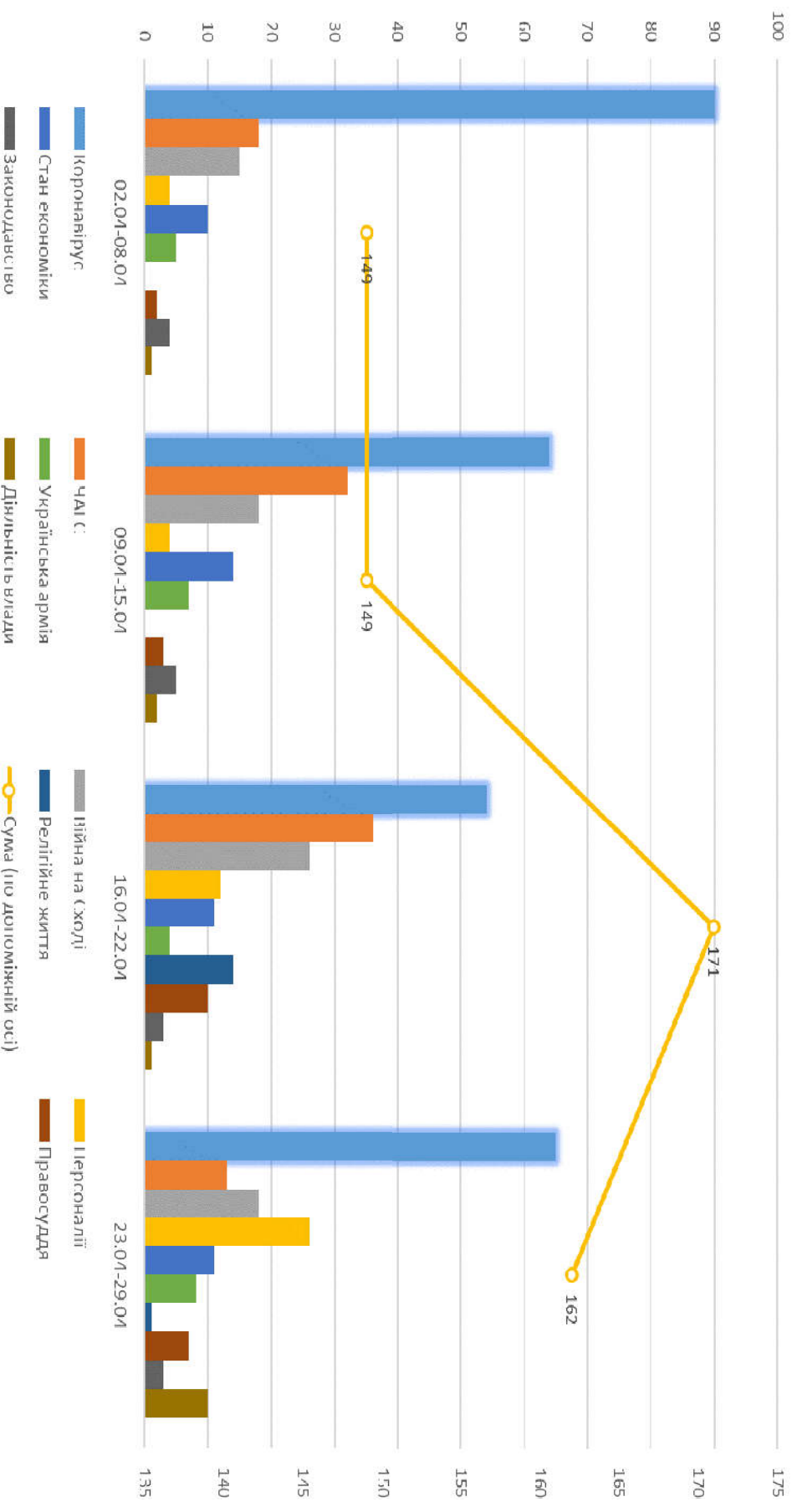


Діаграма 13. Масштабовані показники тегів, що не мають високих значень (включено показник «Коронавірус»)

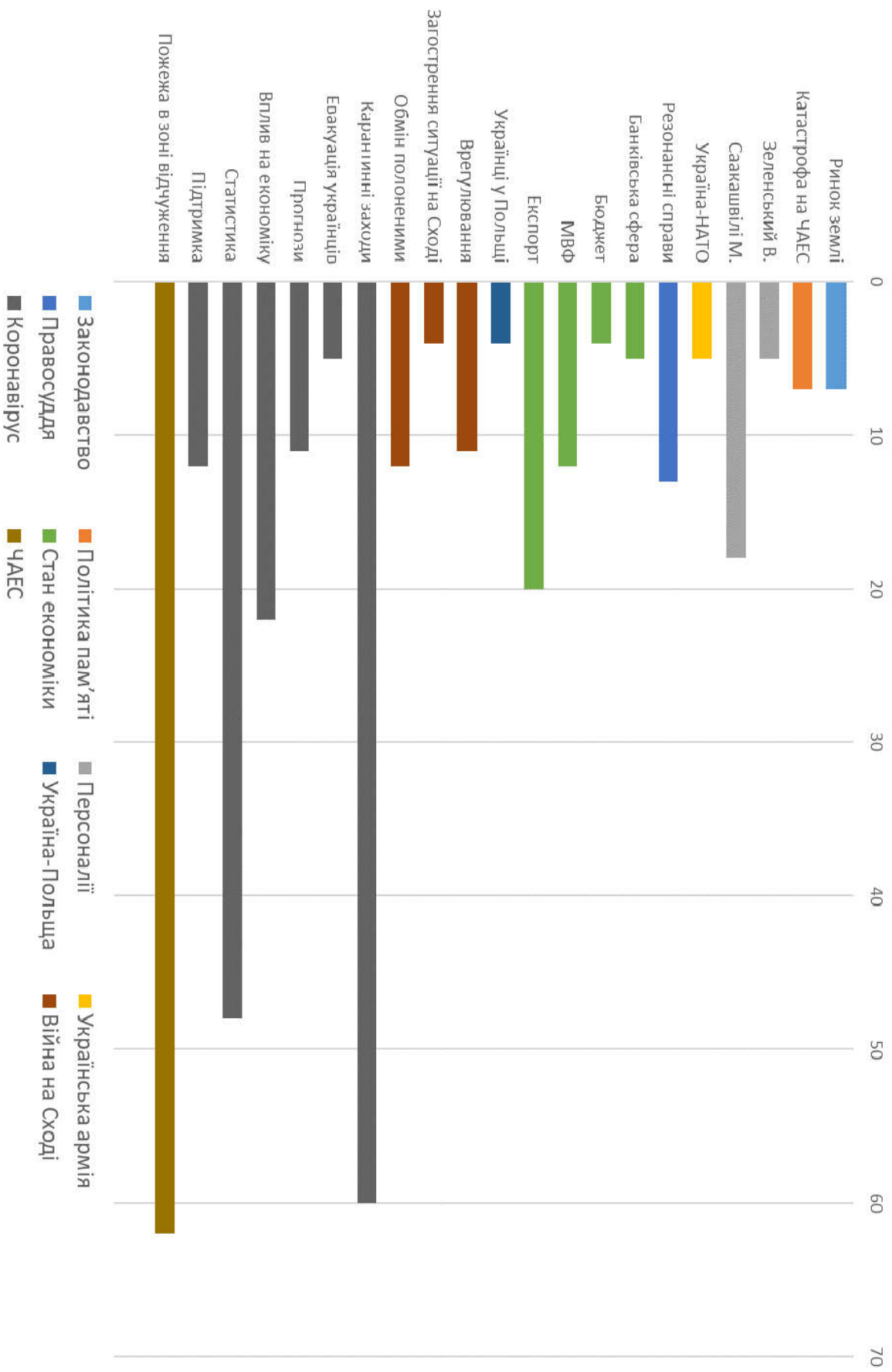
Ієрархія висвітлення проблеми за окремими питаннями – від найчастіше обговорюваних, до маргінальних, проаналізована за допомогою діаграм «Найбільш згадувані теги». Це дозволяє зробити висновки про специфіку висвітлення – педалювання та замовчування тих чи інших

тем. Крива Парето на цій же діаграмі відображає специфіку співвідношення кількості повідомлень за тематичними тегами та заповнення інформаційного простору: за точками зміни кривої можна прослідкувати, на яку тематику припадає більшість (80 %) повідомлень.

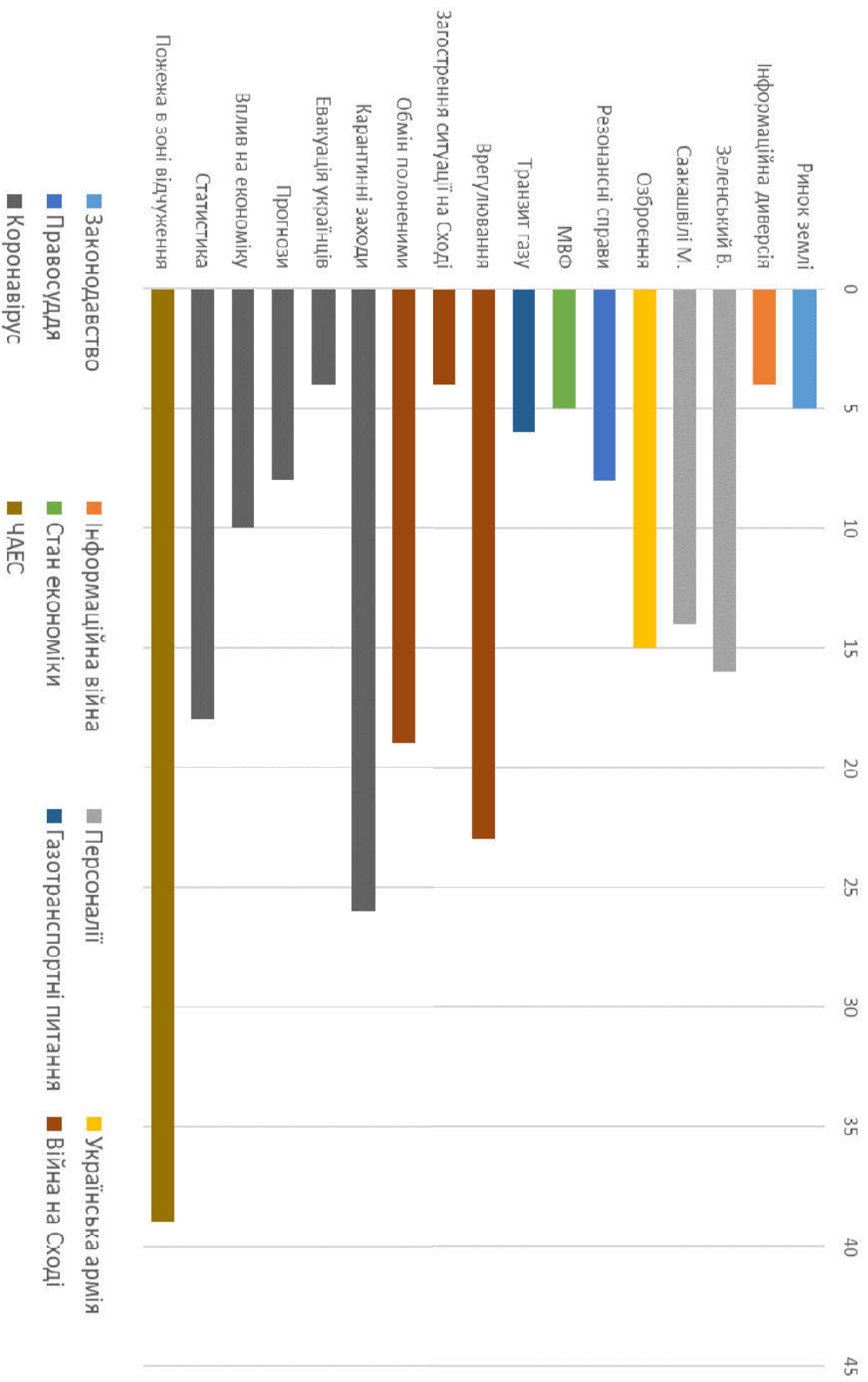
Динаміка висвітлення проблеми представлена на графіках, де враховано щотижневі показники. Це дозволяє прив'язати інтенсивність висвітлення питання за окремими проблемами до конкретних періодів, виявити «піки» та «провали» у висвітленні та визначити їх причини.



Діаграма 15. Динаміка найбільш топкових тематичних теміє

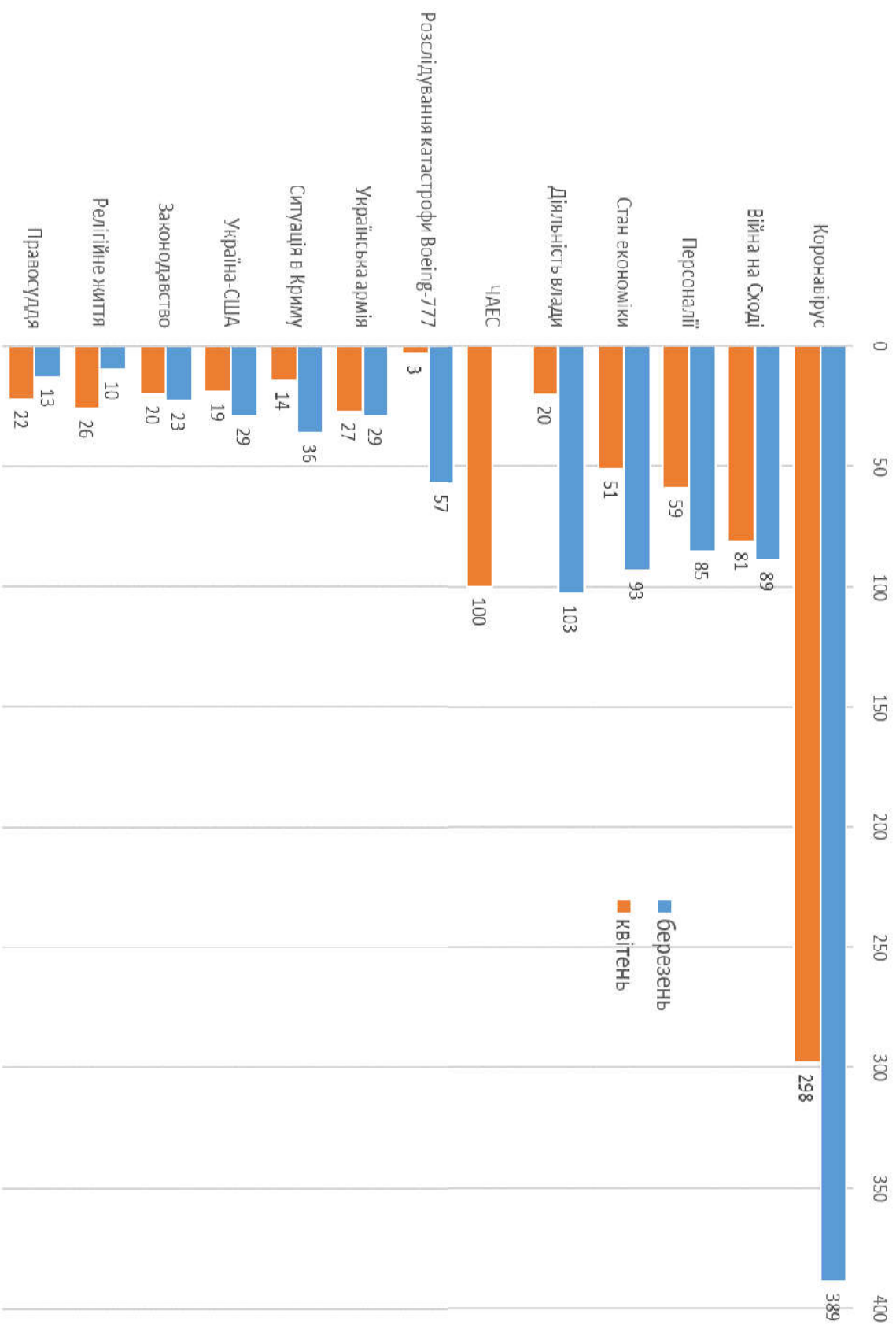


Діаграма 16. Найбільш згадувані тематичні теми та їх підтеми в західних ЗМІ

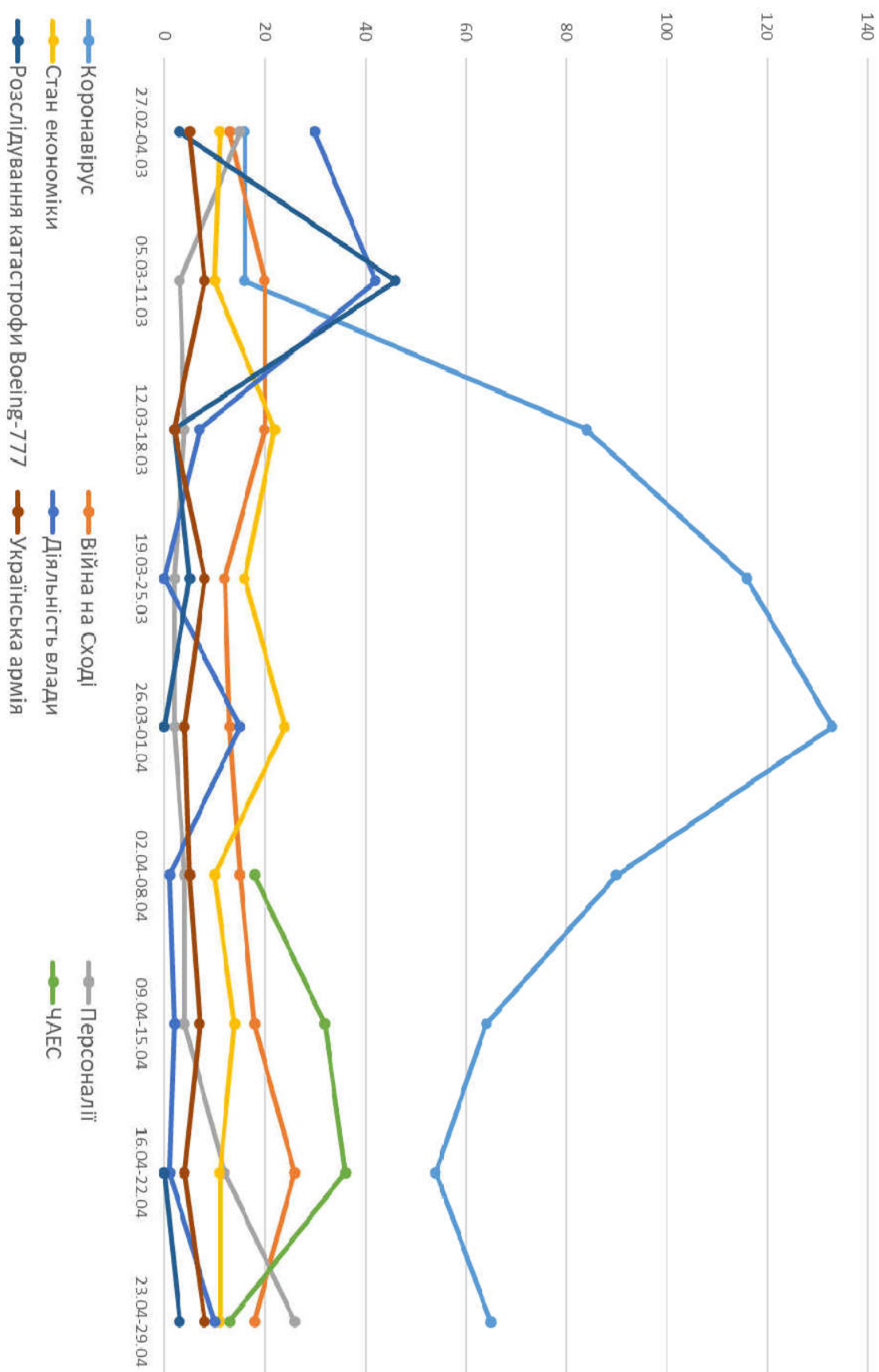


Діаграма 17. Найбільш згадувані тематичні теги та їх підтеги в російських ЗМІ

У даному випуску «Україна у фокусі іноземних ЗМІ» представлено сумарні показники згадуваності основних тематичних тегів, тобто ключових слів або виразів, сукупність яких розкриває основну тему, за період березень—квітень 2020 р., а також динаміку висвітлення проблеми.



Діаграма 18. Порівняння кількості повідомлень найбільш популярних тематичних тегів за березень—квітень



Діаграма 19. Динаміка найбільш топових тематичних тегів за березень–квітень

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: В'ячеслав Ковалишкін,
кандидат на посаду судді місцевого суду

Щодо доцільності запровадження в Україні системи мирових судів

Для подолання системної кризи судової влади пропонується невідкладно розробити процедуру створення і створити Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

По традиції, яку започаткував третій Президент України, з обранням нового Президента починається процес реформування судової влади. Не зробив виключення в цьому напрямку і Президент України Володимир Зеленський, який 7 серпня 2019 року створив при офісі Президента Комісію з питань правових реформ і наприкінці серпня 2019 року вніс до Верховної Ради України законопроект № 1008 про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування. 30 жовтня 2019 року в Інтернет-виданні LB.UA вийшла стаття під назвою «Микола Онищук: Кадровий голод у судовій системі навряд чи буде швидко подоланий». На час виходу статті Микола Онищук обіймав посаду голови Комісії з питань правових реформ при Президенті України. Під час інтерв'ю з журналістами Микола Онищук озвучив ідею створення в Україні системи мирових судів. 7 листопада в Судово-юридичній газеті вийшла стаття під назвою «Мирові судді в Україні: доцільність та перспективи запровадження». У цій статті коротко викладені ідеї Комісії з правових реформ щодо повноважень мирових суддів в Україні. Ознайомитись зі статтею можна за посиланням.

Ідея створення системи мирових судів в Україні не нова. У 2009 році політики і науковці вже обговорювали доцільність запровадження такого інституту. Ця ідея не прижилася. В статті «Чи потрібні Україні мирові суди?», що опублікована 26 червня 2009 року в Інтернет-виданні «Дзеркало

тижня» Микола Хавронюк і Сергій Мироненко зазначили таке: «Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що, по-перше, Україні не слід бездумно переймати досвід інших держав, тим більше тих, які відрізняються від неї за всіма сутнісними ознаками держави та за адміністративно-територіальним устроєм, а більше враховувати власну специфіку; по-друге, перш ніж створювати нові суспільні інститути, необхідно вжити всіх можливих заходів для вдосконалення тих суспільних інститутів, які вже існують – зокрема судів загальної юрисдикції і, можливо, третейських судів; по-третє, якщо вже й дослухатися до порад наших зарубіжних колег, то насамперед тих, що стосуються медіації, примирного правосуддя (із цих питань лише резолюцій та рекомендацій Ради Європи – десятки, починаючи з 1980-х років).»

Автор цієї статті також поділяє думку про недоцільність створення ще одного суду, наділеного юрисдикційними повноваженнями. Проти запровадження системи мирових судів в Україні наведемо лише один аргумент, який на нашу думку є головним.

Одна з основних проблем українського судочинства – розмежування юрисдикції судів.

На сьогодні згідно з Законом України «Про судоустрій і статус суддів» як суди першої інстанції правосуддя в Україні здійснюють:

- Вищий антикорупційний суд;
- місцеві суди загальної юрисдикції (окружні суди);
- місцеві адміністративні суди (окружні суди);
- місцеві господарські суди (окружні суди);
- Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

Відповідно кожному з названих судів підвідомчі лише визначені процесуальним законодавством справи. Також по деяких справах існує інстанційна юрисдикція: судом першої інстанції може виступати апеляційний

* Збережено стиль і граматику оригіналу

суд, апеляційний адміністративний суд, апеляційний господарський суд, Верховний Суд.

У зв'язку з наявністю в судовій системі спеціалізованих судів час від часу виникають спори щодо розмежування юрисдикції судів. Це свідчить про те, що позивач, а іноді і сам суд не може однозначно визначити підвідомчість справи.

Так у 2019 рік згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень нараховується 244 юрисдикційних спори, що розглянуті Великою Палатою Верховного Суду.

За перші 4 місяці 2020 року Великою Палатою Верховного Суду вирішено по суті 27 юрисдикційних спорів.

Зазначені цифри є умовними, тому що відображують лише частину справ, по яких сторони подали до Верховного Суду скаргу і такі скарги була допущені Верховним Судом до розгляду.

Для прикладу наявної проблеми розберемо першу справу, яку видає Єдиний державний реєстр за 2019 рік. Це справа № 520/6612/17. Позивач в червні 2017 року звернувся до адміністративного суду з позовом до начальника Квартирно-експлуатаційного відділу міста Одеси Міністерства оборони України, в якому просив суд: 1) визнати протиправними дії відповідача щодо незаконного застосування дисциплінарних стягнень до ОСОБА_3 в наказах про притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) визнати протиправними та скасувати накази відповідача від 07 лютого 2017 року № 62 від 13 лютого 2017 року № 67 та від 27 березня 2017 року № 109 про притягнення ОСОБА_3 до дисциплінарної відповідальності.

За результатами розгляду позову Київський районний суд міста Одеси ухвалою від 10 листопада 2017 року закриття провадження у справі.

Одеський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 14 грудня 2017 року ухвалу Київського районного суду міста Одеси від 10 листопада 2017 року залишив без змін.

Закриваючи провадження у справі, суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що спірні правовідносини мають

цивільно-правовий характер, виникли з трудових відносин, оскільки позивач є вільнонайманою особою, не являється атестованим співробітником Міністерства оборони України, не має спеціального звання, відтак спір не має ознак публічно-правового.

13 березня 2019 року Велика Палата Верховного Суду розглянула скаргу на рішення суду першої інстанції від 14 грудня 2017 року та рішення адміністративного апеляційного суду від 10 листопада 2017 року. За результатами розгляду скарги обидва рішення скасовані та справа направлена для продовження розгляду до суду першої інстанції.

Отже, позивач майже 2 роки витратив лише для того, щоб з'ясувати питання у якому суді має розглядатися його позов замість вирішення судом спору по суті.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 377 ЦПК України, ч. 2 ст. 278 ГПК України, ч. 1 ст. 319 КАС України порушення підвідомчості спору є підставою для скасування судового рішення і закриття провадження у справі.

Наскільки така ситуація сприяє швидкості вирішення спору? Це питання є ключовим для вирішення питання чи потрібен в Україні ще один спеціалізований суд. Адже мировий суд – це ще одна додаткова спеціалізація у доволі розгалуженій судовій системі України.

На нашу думку реформа судової системи має відбуватися не внаслідок постійної зміни назв і юрисдикційних повноважень судів, а шляхом наповнення судів новими суддями, які пройшли відбір і навчання в Національній школі суддів України та цим довели свою здатність здійснювати правосуддя, а також свої високі моральні якості та культуру.

До речі, на сьогодні за повідомленням голови Вищої ради правосуддя України Андрія Овсієнка в Україні лишаються незаповненими близько двох тисяч суддівських посад.

Зараз у резерві знаходиться 467 кандидатів на посаду суддів з відборів 2012, 2013, 2017 років та 367 кандидатів на посаду суддів з відбору 2017 року перебувають на стадії перевірки результатів кваліфікаційного іспиту. Завершення конкурсу для 367 кандидатів не можливо з причини відсутності конституційного

органу – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Створення ВККС заблоковано внаслідок спроби Президента та провладної більшості Верховної Ради в жовтні 2019 року реформування судової системи.

Для подолання системної кризи судової влади на сьогодні ми пропонуємо, по-перше, невідкладно розробити процедуру створення і створити Вищу кваліфікаційну комісію суддів. Також на законодавчому рівні закріпити механізми стримувань та противаг задля недопущення в подальшому виникнення нестатку в судах суддів, а саме:

1) закріпити для органів судової влади і суддівського самоврядування принцип безперервності здійснення влади. Припинення повноважень судового органу, органу суддівського самоврядування має відбуватися лише після формування нового органу;

2) кандидатам, які пройшли доволі складний відбір і витратили на це роки свого життя, мають бути надані законодавчі гарантії. Як гарантію у разі не призначення кандидата на посаду протягом трьох років з моменту оголошення добору пропонуємо за спливом цього строку надавати кандидату з державного бюджету грошову компенсацію в розмірі окладу судді за кожний місяць не призначення на посаду. Опит другого, третього та вже четвертого добору свідчить про те, що між завершенням навчання в Національній школі суддів України, складанням кваліфікаційного іспиту на здатність здійснювати правосуддя та призначенням на посаду минають ні лічені місяці, а роки. Іноді омріяна посада стає взагалі недосяжною метою з незалежних від кандидата обставин;

3) законодавчо визначити критичну чисельність суддів в судовій системі. У разі зменшення чисельності суддів нижче критичної, мають запроваджуватися альтернативні процедури добору.

По-друге, своєрідним фільтром чистоти судової системи має стати Вища рада правосуддя. Саме цей орган через розгляд дисциплінарних скарг на поведінку суддів має забезпечити безсторонність і високу культуру судді (<https://sud.ua/ru/news/blog/168742->

schodo-dotsilnostizaprovadzheniya-v-ukrayini-sistemi-mirovikh-sudiv 2020. – 14.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Людмила Андрусів, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Прикарпатського факультету НАВС, кандидат на посаду судді місцевого суду, кандидат юридичних наук, доцент.

Офіційні видання: друквані чи ні

Можливі наслідки змін до Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

13 травня 2020 року на засіданні Кабінету Міністрів України було розглянуто проєкт Указу Президента України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких Указів Президента України». У тексті Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» пропонується виключити слово «друковане» у всіх відмінках і формах числа. У результаті ми отримуємо термін «офіційне видання», якими, згідно з Указом, є «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», для оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України – «Відомості Верховної Ради України» та газета «Голос України», а для оприлюднення актів Президента України ще й «Офіційний вісник Президента України».

У пояснювальній записці щодо проєкту Указу Президента України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких Указів Президента України» акцентовано, що суть проєкту – забезпечення права громадян на доступ до правової інформації та єдиного підходу до офіційного оприлюднення й набрання чинності нормативно-правовими актами.

Абсолютно погоджуємося із вказаним твердженням, однак, з огляду на запропоновані зміни в Указ Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними

чинності», виникає декілька актуальних питань. Перше з них стосується сфери нормативно-правових актів, офіційне оприлюднення яких регламентує вказаний Указ. Чому виникає така занепокоєність? Насамперед у зв'язку з тим, чи зможуть забезпечити запропоновані зміни єдиний підхід до оприлюднення нормативно-правових актів. Друге питання: офіційні видання залишаться «друкованими» чи ні?

Відповідь отримаємо, проаналізувавши підґрунтя правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів. Одразу зауважуємо, що коли норми права, які регулюють ті чи інші суспільні відносини, містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах, то в разі колізії між ними, використанню підлягають ті, що містяться в актах, вищих за юридичною силою.

Аналіз Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» вказує на те, що він поширюється на: 1) нормативно-правові акти, ухвалені Верховною Радою України; 2) нормативно-правові акти, видані Президентом України; 3) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Як бачимо, Указ не поширює своєї дії на нормативно-правові акти центральних та інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це вже вказує на сумнів щодо створення запропонованими змінами єдиного підходу до оприлюднення нормативно-правових актів.

Процес розгляду, ухвалення, підписання та оприлюднення нормативно-правових актів Верховної Ради України безпосередньо регламентується Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Так, згідно з статтею 139 цього Закону, підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України», а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Звертаємо особливу увагу на положення Закону, що публікація законів та інших актів Верховної Ради в цих друкованих засобах масової інформації є офіційною.

Доходимо висновку, що, окрім Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», порядок офіційного оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України забезпечує і Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Оскільки закон має вищу юридичну силу стосовно указу, то використанню підлягають норми права, кодифіковані в законі. Тому офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України й надалі здійснюватиметься у формі опублікування в друкованих засобах масової інформації, визначених законом.

Щодо нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, то правову регламентацію їх оприлюднення також здійснює законодавчий акт, а саме – Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Відповідно до статті 52 вказаного Закону, офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та «Офіційному віснику України», а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом.

Отже, окрім Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України забезпечує і Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який має вищу юридичну силу. Саме тому використанню підлягають норми закону, згідно з якими офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України здійснюється у формі опублікування в друкованих засобах масової інформації: газеті «Урядовий кур'єр» та «Офіційний вісник України».

Можемо узагальнити, що Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» регулюють порядок оприлюднення законів й інших актів Верховної Ради України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а тому на порядок їх оприлюднення не

поширює свою дію Указ Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Щодо нормативно-правових актів центральних й інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, то їх оприлюднення здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Тому фактично Указ Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» регламентує порядок оприлюднення тільки нормативно-правових актів Президента України. А внесення змін до цього Указу не забезпечить єдиного підходу стосовно оприлюднення нормативно-правових актів!

Щодо виключення в тексті Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» слова «друковане» у всіх відмінках і формах числа, то з упевненістю констатуємо, що це також не забезпечить переходу на форму електронного оприлюднення нормативно-правових актів. Адже Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» прив'язують оприлюднення до друкованих засобів масової інформації.

Отже, «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», «Відомості Верховної Ради України» та газета «Голос України» у випадку внесення змін до Указу Президента України 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» й надалі залишаться офіційними друкованими виданнями, а «Офіційний вісник Президента України» – офіційним виданням (<https://sud.ua/ru/news/blog/169012-ofitsiyini-vidannya-drukovani-chi-ni>). – 2020. – 18.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Алла Лесько, суддя Верховного Суду у відставці, член Вищої ради правосуддя 2015-2018 рр.

Суддя з невисокою заробітною платою може в дійсності дуже дорого обходитися суспільству

Негативні порівняння заробітних плат суддів та розміру довічного грошового утримання судді із меншими за розмірами заробітними платами та соціальними пенсіями в певній мірі носять маніпулятивний характер.

Неодноразово мені видавалося потрібним викласти деякі тези щодо сутності таких категорій як «заробітна плата судді» та «довічне грошове утримання судді». Наразі це питання в черговий раз набуло актуальності в світлі новітніх законодавчих ініціатив з приводу регулювання цих величин та судових спорів, в яких позивачами є як працюючі судді різних інстанцій, так і судді у відставці, які зазнали поділу на різні категорії.

Надихнуло мене також і повторне вивчення Звіту за результатами соціологічного дослідження «Ставлення громадян України до судової системи» (2017 рік), проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова спільно з проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» та за підтримки Ради суддів України.

Цей Звіт по часу співпадає із запровадженням в Україні судової реформи 2016-2017 років, про чергову судову реформу із владних кабінетів лунають заяви й нині.

Принагідно зауважу, що результати цього дослідження засвідчили помітну різницю у ставленні до судової системи між населенням України в цілому та громадянами, які мають безпосередній нещодавній досвід спілкування з судами.

Як зазначено у цьому Звіті, більшість (54,7%) громадян України отримують інформацію про діяльність українських судів лише із засобів масової інформації; 22,1% поєднують інформацію, отриману із досвіду своїх родичів, друзів та знайомих, з інформацією, отриманою із ЗМІ; 8,7% поєднують власний досвід з інформацією, отриманою із досвіду своїх родичів, друзів та знайомих, та інформацією, отриманою зі ЗМІ.

І лише 3,6% судять про діяльність судів на основі власного досвіду та досвіду своїх родичів, друзів і знайомих».

У Звіті зроблено висновок, що «високий рівень негативного ставлення до судів значною мірою формується двома чинниками: негативним інформаційним полем та чинником фінансово-політичного впливу на суддів.

Результати дослідження показали, що «вплив першого чинника досить ефективно усувається при спілкуванні громадян з судами. Вплив другого чинника можна зменшити, запроваджуючи заходи для підвищення реальної незалежності суддів».

Я сміливо користуюся дещо застарілими дослідженнями 2017 року, оскільки вважаю, що висновки Звіту не втратили актуальності: частота називання різних джерел інформації статистично значуще не відрізняється від результатів, отриманих Центром Разумкова у листопаді 2012 року.

Зауважу, що цей Звіт показав, що серед громадян, які мають нещодавній досвід спілкування з судами, переважає довіра до судової системи (47%), рівень довіри цієї ж категорії громадян до саме місцевих судів склав навіть 51,5%.

Однак, у цьому Звіті (нагадаю, що більшість громадян України отримують інформацію про діяльність судів зі ЗМІ) мене більше зацікавили такі результати дослідження:

81,1% респондентів вважають, що більше шансів виграти справу у громадянина з високим рівнем доходів;

74,7% опитаних вважають, що більшість шансів виграти справу у роботодавця, а не у працівника;

78,1% опитаних вважають, що більше шансів виграти справу має представник влади, якщо інша сторона – громадянин.

Думаю, що проведення дослідження дійсної частоти виграшу справу роботодавцем порівняно з робітником; або дійсної можливості співставлення рівня доходів сторін у цивільних справах з результатами розгляду судами справ з їх участю, не підтвердили б такі уявлення громадян.

Однак таких досліджень ніхто не робив, і навряд чи зробить найближчим часом.

І все ж , чому громадяни так вважають? Тому, що вони не вірять у непідкупність судді.

Зауважу, що результати цього дослідження також показали, що показник зневіри громадян у непідкупність прокуратури, податкової та митної служби є не меншим ніж показник зневіри у непідкупність суду. Але я не маю на меті зупинятися на цьому аспекті дослідження.

Я поставлю запитання: «Як ви думаєте, громадяни більше віритимуть у непідкупність та сподіватися на незалежність судді, який має низьку заробітну плату?»

Моя відповідь: «Не віритимуть!»

Обсяг повноважень судді, який ухвалює рішення, яке за законом єдине має найвищу зобов'язуючу силу, у позовах про виконання зобов'язань на суми в десятки мільйонів доларів, кримінальних справах про обвинувачення у злочинах, якими заподіяна шкода на мільярди гривень, не можна порівнювати по рівню корупційних ризиків з жодною іншою професією.

І крім відмінних морально-психологічних якостей судді тут потрібен такий важливий антикорупційний запобіжник як висока заробітна плата.

Суддя з належним професійними та мотиваційно-вольовими якостями буде цінувати стабільність своєї високооплачуваної роботи, безпечність та надійність свого статусу.

Перебування у цьому статусі до того ж накладає на суддю значну кількість передбачених законом зобов'язань: щодо декларування доходів, дисциплінарної відповідальності, суддівської етики, декларування родинних зв'язків та пряму заборону протягом продуктивного періоду життя суміщати посаду судді з іншими видами трудової діяльності, яка може бути джерелом доходу.

Тож, на мій погляд, негативні порівняння заробітних плат суддів та розміру довічного грошового утримання судді із меншими за розмірами заробітними платами та соціальними пенсіями в певній мірі носять маніпулятивний характер.

У своєму Висновку №1(2001) Консультативна рада європейських суддів

відзначила, що саме на суддів «покладається відповідальність приймати остаточне рішення з питань життя людини, свобод, прав, обов'язків та власності громадян». Судова влада «забезпечує відповідальність урядів та органів державного управління за свої дії».

У Рекомендації №(94)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам передбачається, що «грошова винагорода суддів повинна гарантуватися законом» і «співвідноситися з гідністю їхньої професії та обсягом відповідальності». В Європейській хартії про статус суддів (8-10 липня 1998 року) міститься важливе, сміливе й реалістичне визнання ролі відповідної оплати праці суддів як чинника захисту «від тиску, спрямованого на здійснення впливу на їхні рішення та загалом на їхню поведінку» (п.14 Висновку).

Отже, Європейське співтовариство, без зайвих замовчувань понад два десятиліття послідовно визначає високу заробітну плату судді як важливий антикорупційний чинник. Звичайно, не єдиний. Однак часті законодавчі зміни в регулюванні розміру винагороди судді змусило мене зупинитися саме на цьому аспекті. На інших я зупинюся згодом.

Однак, замість того, щоб сказати суспільству, що суддя є відповідальною, при цьому високооплачуваною професією, яка також передбачає низку істотних обмежень, але гарантує пристойне утримання після сумлінної двадцятирічної роботи, і цим самим заохочувати до зайняття посад суддів найкращих представників юридичної професії, лунають просто порівняння цих гарантій суддівської незалежності з деякими існуючими в державі непристойно малими соціальними виплатами.

При цьому абсолютно не береться до уваги ні дії (бездіяльність) урядових структур, ні тим більше законодавчого органу, які відповідальні як за встановлення належного рівня соціального захисту кожного громадянина, так і за його забезпечення.

Замість встановлення для інших категорій працівників державних установ належних гнучких умов оплати праці, та створення

належних умов для малого й середнього бізнесу, які дають можливість надбання заощаджень на майбутнє, в суспільстві систематично звучать нарікання на високі заробітні плати суддів.

Тому ще раз хочеться звернути увагу на суттєву відмінність правової природи заробітної плати судді та заробітної плати громадян, які працюють в інших галузях та в умовах підприємництва.

Консультативна рада Європейських суддів (КРЕС) у своєму Висновку №21(2018) «Про запобігання корупції серед суддів» вчергове наголосила «неналежні умови праці, які включають недостатню заробітну плату та соціальні пільги, погану інфраструктуру й обладнання, а також значно недоукомплектовані судові органи тощо, можуть мотивувати суддів із легкістю приймати неправомірні пропозиції» (п.14). У цьому Висновку КРЕС закликала «компетентні органи завжди забезпечувати судову гілку влади належним рівнем заробітної плати, пенсіями й іншими соціальними виплатами.» У цьому контексті КРЕС зазначила, що «відповідна заробітна плата, соціальні пільги й обладнання для працівників суду, які не є суддями, настільки ж важливі для вільної від корупції судової системи, як і належні умови роботи для самих суддів.»

Я припускаю, що мої доводи переконують далеко не всіх. Хтось довіку вважатиме кожного суддю хабарником. Таких я би спитала: «А ви хочете, щоб було інакше?»

Тоді, може, досить дорікати суддям заробітними платами, правом на довічне грошове утримання, а почати оцінювати їх винятково за рівнем фахової підготовки, морально-психологічними якостями та справедливим додержанням прав учасників при розгляді справ у судах.

Адже суддя з низькою заробітною платою може врешті-решт дуже дорого обійтися суспільству (<https://sud.ua/ru/news/blog/169617-suddya-z-nevisokoyu-zarobitnoyu-platoyu-mozhe-v-diysnosti-duzhe-dorogo-obkhodititsya-suspilstvu>). -- 2020. – 25.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Олег Бабіч, керуючий партнер адвокатського об'єднання «Баклер», адвокат

Перезавантаження судової влади: робота над помилками або нові помилки

Незабаром нас може очікувати нова, вже чергова трансформація судової гілки влади. Ніхто включно з суддями, не буде заперечувати необхідність докорінних змін. Про це «Резонансу» повідомив адвокат, управляючий партнер адвокатського об'єднання «Лекс енд Баклер» Олег Бабіч.

Міхеїл Саакашвілі, який нещодавно був призначений Головою Виконавчого комітету Національної ради реформ, на зустрічі з Американською торговельною палатою в Україні розповів, що зараз працює над створенням офісу досягнень та результатів, в якому буде можливість відстежувати всі позитивні зрушення та процес реформування судової системи.

Шляхів, часто діаметрально протилежних, багато, напевно, більш ніж у приказці «де два юристи, там три думки».

З однієї сторони судді мають отримати гідну оплату праці, яка мінімізуватиме бажання стороннього заробітку, людські умови праці та адекватне навантаження, тощо. З іншої має бути запроваджена дієва відповідальність суддів за неправосудні рішення, які у всіх інстанціях визнаються законними, попри не лиш несправедливість, але подекуди і очевидну нелогічність. Одним словом, необхідно посилити, а якщо хочете, створити повноцінно незалежний суд. Мудрості та знань для цього в українських юристів, впевнений, вистачить.

Однією з таких радикальних та неоднозначних спроб можна вважати проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за постановлення суддею (суддями) упередженого судового рішення» №3500 від 18.05.2020, під авторством голови правоохоронного комітету парламенту Дениса Монастирського.

Пропонується значно розширити поняття «неправосудного» рішення, що може

стати дієвим «правовим щепленням» від недобросовісних судових рішень.

Але таке однобічне посилення відповідальності, може стати дієвим інструментом для диктатури, але не закону, а окремих посадовців.

Одночасно з цим, існують прикладні пропозиції, які напевно не потребують реформування законодавства, зокрема адвоката Віктора Петруненка. Для створення спеціальної, кваліфікованої та незалежної групи слідчих при Генеральному прокурорі потрібна лише політична воля. Ця група мала б показово та оперативно, але суворо відповідно закону, викоренити злочинні угруповання, які корумпують судову систему. Звичайно реальність може вносити поправки у будь-яку правову концепцію.

З іншої сторони заступник голови Вищої ради правосуддя Олексій Маловацький стверджує, що через скорочення зарплат багато суддів звільняться. Як чесним та принциповим суддя важко не втратити баланс та продовжити судити по закону та совісті?

У будь-якому випадку ця справа суто внутрішньодержавна, українська. Неприпустимим, на мою думку, є будь-яке без виключень залучення іноземних держав та організацій до процесу відбору та звільнення суддів. Формування державної політики щодо цих питань не може бути бартером, де предметом буде державний суверенітет.

Однак нещодавно стали відомі нові умови отримання Україною чергового траншу кредиту від МВФ. Йдеться про необхідність зміни процедур формування Вищої ради правосуддя, яка відповідає за призначення та звільнення будь-якого українського судді.

Це фактично важіль впливу на кожного суддю та результати вирішення кожної справи.

Тому аналізуючи будь-які потенційні зміни у функціонуванні судової системи, варто для початку задати собі питання «Кому це вигідно?» (<https://sud.ua/ru/news/blog/169709-perezavantazhennya-sudovoyi-vladi-roboti-nad-pomilkami-abo-novi-pomilki>). –2020. – 26.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Софія Данилів, суддя Красноармійського міськрайонного суду Донецької області

Переведення суддів: невирішене питання з 2015 року

Жодного конкурсу на заміщення вакансій суддів шляхом переведення до іншого суду з 2015 року проведено так і не було.

29 січня 2020 року Велика Палата Верховного Суду поставила крапку у справі щодо тлумачення ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою визначено як порядок призначення кандидата на посаду судді вперше, так і порядок переведення суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду.

Проте ця крапка залишила багато питань власне щодо тлумачення цієї норми для суддів, які ще мають намір бути переведеними до іншого місцевого суду та які з 2015 року це право реалізувати не можуть.

Власне, ще 7 квітня 2015 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України на офіційному веб-сайті опублікувала оголошення щодо питання про рекомендування суддів для переведення до іншого суду, у якому повідомила, що орієнтовно проведення Комісією конкурсу на заміщення вакантної посади судді серед суддів в межах п'ятирічного строку та суддів, обраних безстроково, може відбутися протягом червня – липня 2015 року.

Однак жодного конкурсу на заміщення вакантних посад суддів шляхом переведення судді на посаду судді до іншого суду з того часу проведено так і не було.

Єдиний за цей час конкурс на заміщення 220 вакантних посад суддів у місцевих судах шляхом переведення суддів, оголошений 1 серпня 2019 року, був скасований самою Комісією 8 жовтня 2019 року.

А у конкурсі про зайняття 505 вакантних посад суддів місцевих загальних судів, відповідно до статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», оголошеного

Комісією 02 липня 2019 року, взяти участь змогли лише кандидати на посаду судді.

Однією із причин щодо не проведення спільного конкурсу для кандидатів на посаду судді та суддів, які виявили намір бути переведеними голова ВККС України, Сергій Козьяков (2014-2019 рр.), виступаючи на XVII позачерговому З'їзді суддів України, назвав те, що проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду на підставі одного рейтингу для двох категорій конкурсантів (кандидатів на посади судді та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду) є неможливим через різні умови включення їх до рейтингу за результатами складених іспитів.

Водночас жодного нормативно-правового акта щодо уніфікації процедури кваліфікаційних іспитів і конкурсу між різними категоріями кандидатів розроблено так і не було.

Оскільки проблема уніфікації процедури кваліфікаційних іспитів і конкурсу між різними категоріями кандидатів залишається не вирішеною з 2016 року, на мою думку, було б доцільно розділити конкурс призначення кандидатів на посаду судді вперше та конкурс щодо переведення суддів.

На теперішній час відповідно до п. 8 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду на основі рейтингу кандидатів на посаду судді та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, за результатами кваліфікаційних іспитів, складених у межах процедури добору суддів чи в межах процедури кваліфікаційного оцінювання.

Тобто, для участі судді у конкурсі на заміщення вакантної посади судді шляхом переведення необхідною умовою є складання кваліфікаційного іспиту в межах процедури кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, який усі судді станом на 13 березня 2019 року вже склали.

Оскільки наразі уніфікувати результати оцінювання кандидатів на посаду судді та кваліфікаційного оцінювання суддів, які виявили намір перевестись до іншого суду

вже об'єктивно неможливо, і така ситуація до теперішнього часу законодавцем не врегульована, вищезазначену норму Закону необхідно змінити.

Отже, для реалізації суддею права на участь у конкурсі на заміщення вакантної посади судді шляхом переведення та запобіганню у майбутньому утворення можливих конфліктних ситуацій між кандидатами на посаду судді вперше та судьями, норму щодо проведення для суддів конкурсу на заміщення вакантних посад суддів у місцевих судах шляхом переведення судді слід виокремити.

Тому, на мою думку, ч. 8 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» необхідно доповнити п. 2 зазначивши, що «Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить конкурс на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду для суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, за результатами кваліфікаційних іспитів, складених у межах процедури кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді»

Також слід виключити з п. 1 ч. 8 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» посилення на єдиний конкурс між кандидатами на посаду судді та судьями, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду (<https://sud.ua/ru/news/blog/169875-perevedennya-suddiv-nevirishene-pitannya-z-2015-roku>). – 2020. – 28.05).

Блог на сайті «AgroPolit.com»

Про автора: Іван Чайківський народний депутат України, секретар Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політик

Запровадження податкового мінімуму – шлях до детінізації 10-12 млн га с/г земель і рівних правил для бізнесу

Податковий мінімум на 1 га сільськогосподарських земель – об'єктивна необхідність чи ні? Сьогодні на цю тему в Україні триває дискусія. Але щоб вести її

правильно, потрібно розуміти бекграунд запровадження податкового мінімуму.

Що ми сьогодні бачимо з обробіткою сільськогосподарських земель у нашій державі? Обсяг тіншового обробіткою сільськогосподарських земель в Україні становить, за різними оцінками, від 12 до 16 млн га. Через тіншову оренду місцеві бюджети у 2019 році недоотримали у вигляді податків від 19 до 69 млрд грн. Загальні ж втрати бюджетів усіх рівнів від недоотримання податків та інших платежів від бізнесу сьогодні становлять 2200 грн з 1 га. На практиці це означає провал у виконанні громадами соціальних програм, медицини, освіти, у розвитку інфраструктури сіл, а також нерівні правила гри для бізнесів на землі в кожному регіоні. Вирішити ці проблеми й покликане «відбілення» використання с/г земель шляхом запровадження податкового мінімуму на 1 га сільськогосподарської землі.

У жодній розвиненій країні світу немає такої практики, щоби представники бізнесу могли на власний розсуд вирішувати, платити їм податки чи ні. Є моделі, де, за умови діалогу між владою та бізнесом, узгоджено мінімальні межі податків, запроваджено пільги для якісного функціонування. Однак якщо податок передбачено – сплачувати має кожен.

Запровадження податкового мінімуму з 1 га сільськогосподарської землі в Україні допоможе вивести бізнес із тіні, а місцеві бюджети забезпечить необхідними коштами для реалізації реформ у сільській місцевості та покриття таких поточних потреб, як ремонт доріг, облаштування шкіл і садочків, пунктів надання медичної допомоги, соціальної підтримки мешканців та інфраструктури загалом. Забезпечення податками місцевих бюджетів, за умови прозорості й нагляду, це також перспектива створення програм місцевого розвитку, якими можуть бути програми сприяння розвитку бізнесу та фермерства на селі, про котрі сьогодні можна лише мріяти, залучення інвестиційних проєктів у межах малих населених пунктів.

Звісно, доки українські села дочекаються wow-ефекту у вигляді проєктів розвитку, слід врахувати нинішню ситуацію, коли й без

того скупі бюджети в період карантину через епідемію коронавірусу та пільги для бізнесу втратили навіть ті невеликі надходження для забезпечення життя в регіонах. Є чимало випадків, коли свідомі наслідків ситуації, яка склалася, представники бізнесу вирішують самостійно, які сфери підтримувати, і надають адресну допомогу лікарям, іншим соціальним напрямкам. Однак існує необхідність забезпечити бюджети на місцях тим базовим пластом, за який можна буде в майбутньому спитати представників влади та громади про реалізацію реформ. Окрім того, варто пам'ятати, що тіньовий обробіток землі шкодить чесним сільськогосподарським товаровиробникам, які перебувають конкуренції, несуть більші витрати у порівнянні з нелегалами.

Я, разом із Олегом Тарасовим та Дмитром Соломчуком, у березні 2020 року запропонував законопроект №3131-1 «Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення системи оподаткування у сфері земельних відносин і сільського господарства», який має поставити в умови справедливої конкуренції представників бізнесу, які працюють і дбають про громади, на території яких розташовані їхні землі, та, наскільки це можливо, сплачують податки.

Суть законопроекту №3131-1 – запровадити мінімальне податкове навантаження на землю сільськогосподарського призначення.

Наше рішення:

1) збільшить земельний податок мінімум до 3%, максимум до 4% від НГО, якщо зараз цей податок становить у середньому 0,3%-1%;

2) платник земельного податку має право провести залік і зменшити суму податку, який перевищує 1% від нормативної грошової оцінки ділянок:

фізична особа – на суму сплаченого (зокрема податковими агентами) податкового зобов'язання з податку на доходи фізичних осіб, яка розрахована з доходів, отриманих від продажу сільськогосподарської продукції фізична особа-підприємець або юридична особа, які є сільськогосподарськими товаровиробниками: – на суму сплаченого

особою-податковим агентом податкового зобов'язання з податку на доходи фізичних осіб;
– на суму сплаченого єдиного податку 3-ї групи;

– на суму сплаченого податку на прибуток підприємств.

3) оскільки платники єдиного податку 4-ї групи звільняються від сплати земельного податку за ділянки, які використовуються для ведення с/г товаровиробництва, для них також змінюються умови оподаткування за формулами:

а) $СЄП = БС + СЗП$, де:

СЄП – ставка єдиного податку

СЗП – ставка земельного податку, встановлена органом місцевого самоврядування.

б) платники єдиного податку 4-ї групи мають право зменшити суму податку (провести залік), що перевищує 1% від нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь, на суму сплаченого такими особами-податковими агентами податку на доходи фізичних осіб (орендодавців та працівників).

Якщо сума податку більша, ніж сума податку на доходи фізичних осіб, залишок суми єдиного податку сплачується до бюджету.

Іншими словами: ми підвищуємо ставку земельного податку до 3-4%, але даємо можливість її знизити аж до 1% за рахунок сплати інших податків (ПДФО від продажу с/г продукції або ПДФО орендодавців та працівників (для платників ЄП) або єдиного податку 3-ї групи, або податку на прибуток підприємства).

Цей механізм, водночас, мінімально вплине на легальних сільськогосподарських товаровиробників, оскільки вони вже сплачують усі належні податки та збільшить податкове навантаження на «тіньовиків», виштовхуючи їх у легальне поле.

Підсумовуючи: після запровадження обов'язкового податку, максимальна ставка у гривні становитиме 3% НГО – 900 грн, 4% – 1200 грн. Сумарне навантаження може бути 1200-1400 грн. Для тих, хто легально працює, практично нічого не зміниться, окрім того, що зарплати та умови роботи перебуватимуть у конкурентних умовах із тими, хто досі

працював у тіні (<https://agropolit.com/blog/380-zaprovadjennya-podatkovogo-minimumu-shlyah-do-detinizatsiyi-10-12-mln-ga-s-g-zemel-i-rivnih-pravil-dlya-biznesu>). – 2020. – 13.05).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Ігор Копитін, народний депутат України

Оборонні закупівлі будуть відкритими завдяки законопроєкту 2398д

Максимальне підсилення обороноздатності України – одне з пріоритетних завдань Президента України, уряду, Верховної Ради та інших. Кожен робить внесок у це підсилення на своєму рівні. І я особисто як член оборонного комітету буду щасливий, коли буде прийнятий законопроєкт №2398-д «Про оборонні закупівлі». Його розробила група депутатів, до якої входжу і я, у тісній співпраці з міністерствами (зокрема, Міністерством оборони, Міністерством розвитку економіки та сільського господарства), громадськими організаціями та іншими зацікавленими.

Чому я вважаю цей законопроєкт (і таке переконання в багатьох) суттєвим внеском у підвищення обороноздатності нашої країни? Тому, що він дозволить зробити оборонні закупівлі максимально прозорими і не дасть використовувати надмірну засекреченість для створення корупційних схем. У Закон України «Про державну таємницю» ми пропонуємо внести зміни щодо переліку, критеріїв і принципів віднесення інформації до сфери таємних закупівель.

Так, відкриті процедури закупівель допоможуть заощадити чималі суми, які корупціонери все ще мають можливість отримати завдяки існуючому недосконалому законодавству. Їм цей законопроєкт як раз тільки заважає – нинішня надмірна, часто абсолютно незрозуміла, засекреченість оборонних закупівель розв'язує руки і обмежує доступ громадськості, яка як раз хоче бити по цих руках. Навіть за наявності системи Прозоро в країні примудрилися системно

виписувати умови під конкретного виробника, нечітко формулювати обов'язки, застосовувати неефективні процедури контролю якості тощо. Час це змінити – у планах закупівель має засекречувалися лише про те, що і справді не має дізнатися з відкритих джерел ворог! Усе інше має бути відкритим для суспільства – і крапка!

Сприятиме посиленню нашої обороноздатності й інший важливий принцип, закладений у нашому законопроєкті – це принцип «Купуй те, що потрібно». Чому він такий важливий? Зараз замовники орієнтуються на те, що вже виробляють державні підприємства ОПК, що гальмує розвиток – потрібно більше зусиль докладати для того, аби переходити на нове озброєння, а не ламати щоразу голову над тим, де знайти заміну російським комплектуючим, яких так багато у техніці, яку ми ремонтуємо і відправляємо на фронт. Давайте зробимо так, аби держава як замовник оборонної продукції обирає ту, яка справді буде сучасною, сильною, високотехнологічною. В нас є чудові конструктори, інженери, різні спеціалісти, які здатні створювати таке озброєння.

За нашим задумом, Міністерство економіки публікуватиме перелік замовлень, сформований Міноборони та іншими силовими відомствами. А виробники матимуть змогу орієнтуватися, яка продукція потрібна і які до неї вимоги. Крім того, Мінекономіки формуватиме реєстр виконавців оборонних замовлень, визначаючи потенційних виконавців за можливостями та номенклатурою продукції, що виробляється.

Замовники формують трирічний план закупівель товарів робіт і послуг оборонного призначення. Його бачитимуть усі – і виробники, і громадськість, і парламентський комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Замовники робитимуть закупки відповідно до затвердженого плану закупівель, розписуючи кожен рік.

Що стосується закритих процедур, то трирічні плани погоджуватиме комітет з питань нацбезпеки та затверджуватиме уряд. Виробники отримають доступ до нього через електронний реєстр. Ми передбачили застосування Єдиного закупівельного

словника, кодів та назв інших відповідних класифікаторів предмета закупівлі. Річний план закупівель та зміни до нього публікується на веб-порталі Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Ми переконані, що конкуренція має бути навіть у закритих процедурах.

А ще держава отримуватиме товар за більш низькою ціною та обиратиме більш якісну продукцію завдяки здоровій конкуренції державних і приватних виробників зброї і військової техніки, у тому числі – нерезидентів України. Це не буде якимось значним послабленням позицій українських виробників. Тим більше, що ми створимо для вітчизняних виробників кращі умови роботи. Так, вони зможуть збільшувати гранично допустимий рівень рентабельності виконання контрактів при закупівлях без застосування конкурентних процедур. І коригувати умови укладених угод у випадку суттєвої зміни фінансово-економічної ситуації. Законопроект передбачає пріоритетність локалізації виробництва на митній території України. При здійсненні закупівель, в яких беруть участь іноземні суб'єкти господарювання, «умови укладення державних контрактів можуть передбачати одержання Україною в особі офсетного бенефіціара відповідних компенсацій», види яких визначає уряд.

Законопроект підсилює відповідальність замовників – давно слід навести тут лад, бо це ненормально, коли держструктури зловживають своїм становищем і вимагають виробника відремонтувати за власний рахунок техніку, яка зламалася в умовах невідповідної експлуатації з вини самих замовників. Ми маємо сприяти тому, аби виробники мали змогу постачати у військо найкращу техніку і не боялися щоразу, що ще й збитків зазнають через такі от надмірні вимоги. Повірте, вони й так часто занадто скуті умовами контракту з держзамовниками. Більш того, світовій практиці немає ніяких військових представництв, там довіряють спеціалізованим організаціям, які проводять сертифікацію (Міжнародна організація зі стандартизації, ISO (International Organization for Standardization)

та ін.). Сертифікати підтверджують, що виконання того чи іншого процесу відповідає встановленим нормам, технічним завданням і критеріям, які встановлені для конкретного виробу. А в нас ще з радянських часів лишилася система, якої слід позбутися.

Кожен замовник має отримувати кінцевий виріб, а виробник несе гарантійні зобов'язання за його якість відповідно до певних стандартів. Є міжнародні стандарти якості виробництва і виробничих процесів, коли проводиться сертифікація, наприклад, зварювальних, штампувальних та інших робіт. Зрештою, це дозволить нашим виробникам вийти на міжнародні ринки.

Законопроект передбачає, що у разі припинення замовлень товарів, робіт і послуг оборонного призначення на плановий рік виконавець державних контрактів, що є суб'єктом господарювання державної форми власності, не має права самостійно ліквідувати або перепрофілювати виробничі потужності, які забезпечують поставки таких товарів, робіт і послуг оборонного призначення. Це слід узгодити з замовником та центральним органом виконавчої влади. А уряд встановлює порядок відшкодування збитків, завданих виконавцям через невикористання за рішенням замовника зазначених виробничих потужностей.

Законопроект мали розглянути під час позачергового пленарного засідання Верховної Ради 16 квітня, але з порядку денного його вилучили. І таке зволікання Україні шкодить. Тим не менш, я впевнений, що вже найближчим часом його приймуть. Адже в нього багато прихильників, що показало і перше читання, набравши 293 голоси «за» (https://lb.ua/blog/ihor_kopytin/456996_oboronnii_zakupivli_budut.html). – 2020. – 07.05).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Євген Калінін, заступник голови Київської обласної державної адміністрації

Від ОПГ до ОТГ: як адмінреформа може врятувати від економічної кризи

Місцеві вибори мають відбутися за новим адмінтерустроєм. В Україні 43% територіальних громад увійшли в ОТГ на етапі добровільності, а 57% – залишалися на початку року необ'єднаними, тобто будуть об'єднуватися адміністративним чином. Київщина однією з перших регіонів завершила реформу. Наприкінці 2019 року було створено 22 чи 23 громади з проєктних 69. А вже на початку 2020 року Київщина першою подала проєкт перспективного плану на затвердження Кабміну. Тобто з останніх місць – на перше відразу. Чому це важливо і як створення ОТГ може пом'якшити удар від кризи, у яку входить світова та українська економіки.

Quick wins: досвід перших

Ми маємо кейси, де бачимо значний економічний та інфраструктурний злет у нещодавно створених громадах.

Так Тетіївська ОТГ – це перша цифрова громада, у якій працює система електронних петицій, де кожен мешканець може голосувати он-лайн за чи проти проєкту та створювати власні. Можна подати електронне звернення, працює сучасний ЦНАП. Тетіївська громада отримала програмне забезпечення, від компанії Global GIS, і за допомогою цього тепер може мати базу реєстрів всіх земель, які є на території громади. Це дає можливість створити реєстр всіх земельних ділянок і володіти інформацією по кожному клаптику землі. Також її можна використовувати в сільському господарстві, що надає можливість краще працювати з інвесторами. Крім того, Тетіївська ОТГ вже у 2018 році віднайшла 1,5 млн грн і створила свій сучасний інклюзивно-ресурсний центр. Він розташований на території загальноосвітньої середньої школи, і займає площу майже 140 кв. м. Окрім кабінету психолога, логопеда у ньому також обладнана реабілітаційна кімната для занять з дітьми з порушеннями опорно-рухового апарату і клас для занять. На обліку в центрі перебуває 149 дітей, батьки ще 51 дитини подали до ІРЦ заявки щодо проведення комплексної оцінки психолого-педагогічного розвитку.

У Байковецькій ОТГ Тернопільської області децентралізація стала стимулом

для наповнення бюджету. ОТГ збільшила надходження до бюджету від 3 млн у 2015 році до 140 млн у 2019 році, завдяки оновленому генеральному плану міста, де зарезервовано землі під підприємства та індустріальний парк, і прозорості у земельних питаннях. Громаді вдалося залучити такі підприємства як ТОВ «СЕ Борднетце-Україна», «MOST-Україна», підприємство «Галіт», фабрика меблів «Лісма» та інші. Створено консультаційний пункт для бізнесу, де проводять зустрічі, презентації, консультації. Байковецька ОТГ має найкращий інвестиційний клімат на Тернопільщині. Зараз у громаді налічується 646 підприємств і фізичних осіб-підприємців.

Win or lose: здорова конкуренція за податки

Економічні успіхи ОТГ дуже різні, як і здатність наповнювати власні бюджети і фінансувати видатки, які поліпшують життя громад. Проте є дуже зрозуміле порівняння – про планову і ринкову економіку. Дотепер у громад не було значного стимулу для розвитку, адже податки акумулювались у центрі, а повертались на місця вже відповідно до потреб. Такий собі умовний соціалізм. Яскравий приклад – Гостомель Київської області. Тут завдяки розташуванню низки підприємств акумулюється 160-170 млн грн ПДФО для всього регіону. До бюджету розвитку Гостомеля повертається 30-35 млн. грн. Тобто докладаєш ти зусиль, щоб на твоїй території були сучасні підприємства з ринковою білою зарплатнею, чи ні, все одно отримуєш свої 30 млн. грн., які ні на що не вистачить. Але завтра Гостомель отримає статус ОТГ і всі 160 млн. грн. залишаться у громади, і вони вже зможуть не дитячий майданчик збудувати, а лікарню. Відчуваєте різницю? А усвідомлюєте, як цю різницю відчують сусідні населенні пункти, які раніше отримували з центрального бюджету видатки за рахунок Гостомеля? Уявляєте, як зміниться мислення мешканців, коли вони розумітимуть, наскільки їх побут залежить від грамотних дій місцевої влади? І яку здорову конкуренцію це може породити зі створення умов для бізнесу?

Чи наприклад у Гірській громаді є аеропорт у селищі Гора й у них бюджет розвитку

200 млн. грн. Це ПДФО, який аеропорт сплачує до бюджету Бориспільського району, а після закінчення реформи платитиме до бюджету громади. Звісно, якщо вони господарюватимуть з розумом, то зможуть зробити там собі Лас-Вегас.

А потім мешканці села Переяславське, в яких розміщено підприємство «Нива Переяславщини» усвідомлять, які кошти недоотримують через те, що до сьогодні не утворили ОТГ. Пам'ятаєте акції протесту, коли місцеві жителі протестують проти розміщення у них виробництв та виділення земель інвесторам? За рік вони будуть виходити на акції з вимогами створити умови для цих інвесторів. В успішній громаді бюджет розвитку зростає у 3-5 разів у порівнянні з коштами, які отримувались з центрального бюджету.

Реформа, що змінює свідомість

Реформа децентралізації дійсно складна, деякі політики відверто не розуміють її сутність, а деякі, навпаки бачать можливість перезапустити країну. Зрештою, все робиться для того, щоб громади обрали свою владу, яка б перейшла на прямі відносини з держбюджетом. Зараз ситуація така: бюджет області, бюджет району, до села якогось умовного поки дійде – залишаються копійки. Якщо люди оберуть якісну владу, ОТГ очікує економічний прорив. І для того, щоб отримати кошти на нову лікарню, не треба буде мати свого мажоритарника чи лобіста у центральній владі, не треба буде оббивати пороги та утворювати умовні «ОПГ» з чиновниками, які розподіляють бюджети на місця й домовляться про кращі умови для себе. Треба буде створити реальні ОТГ та акумулювати податки для власного розвитку. Це може у надшвидкий час змінити мислення й менталітет людей, які не тільки обиратимуть владу, але й почнуть аналізувати, чому вони живуть краще чи гірше.

Друге, що важливо, – громади та влада почнуть конкурувати за бізнес. Тому що добробут громади залежить у першу чергу від ПДФО, а ПДФО залежить від того, яка кількість підприємств зареєстрована в громаді та сплачує податок. Сьогодні ж немає прямої

конкуренції за бізнес, немає прямої конкуренції за гроші, тобто за податки.

Якщо виборці серйозно підйдуть до виборів голів ОТГ і рад ОТГ і це буде нормальна народна влада, яка дбатиме про садочки, школи, футбольні поля, то це можливість прориву країни найближчим часом (https://lb.ua/blog/yevhen_kalinin/457411_vid_opg_otg_yak_adminreforma_mozhe.html). – 2020. – 13.05).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Галина Янченко, Народна депутатка, заступниця голови Антикорупційного комітету ВРУ, заступниця голови фракції «Слуга народу»

Реформа управління активами: що зміниться в роботі АРМА?

Впродовж 2019 року сталися щонайменше дві показові історії, на перший погляд, не пов'язані між собою. Вони дуже красномовно свідчать, що в Україні назріла реформа управління арештованим майном та активами, які перебувають у розпорядженні АРМА. Причини цьому як у «пробілах» в законодавчій базі, так і в окремих рішеннях, що ухвалювались посадовцями Національного агентства з управління активами. А поки цього не сталося в обох випадках страждають і громадяни, і бізнес.

Помилки управління

У листопаді 2019 два українських міста на Львівщині – Новояворівськ та Новий Розділ – залишились без теплопостачання. Причиною цьому стали дії компанії-управителя «Гарант Енерго М», яка керувала місцевими ТЕЦ з 2018 року. Активи ТЕЦ були арештовані в рамках кримінального провадження про розкрадання газу і передані АРМА. Національне агентство, як і слідує закону, обрало компанію-управителя. Але остання не лише зірвала опалювальний сезон у двох містах, а й заборгувала працівникам ТЕЦ зарплату за 5 місяців. В ситуацію довелось втручатись прем'єр-міністру.

Влітку 2019 року стався міжнародний скандал з іноземним інвестором, французьким

ритейлером «Ашан». В 2013 році інвестор придбав три земельні ділянки площею 27 га на Одещині за понад 200 млн гривень. На цій землі «Ашан» планував побудувати найбільший в Одеській області ритейл-парк. У березні 2019 року Приморський районний суд Одеси арештував ці земельні ділянки у рамках кримінального провадження по факту подій 6-річної давнини.

Вже у квітні вони були передані в управління АРМА, а в червні – під приводом «складнощів зберігання» реалізовані Національним агентством на торгах. За ціною у 22 рази дешевшою від ринкової вартості. Новим «щасливим власником» елітної землі під Одесою за 8,7 мільйонів гривень стала маловідома київська компанія «Пелучо», зі статутним фондом в 5 000 гривень.

Законодавче рішення

Аби в майбутньому не допустити подібних абсурдних ситуацій, як було на Львівщині та Одещині, разом з колегами зареєстрували законопроект №3335-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

Ним ми пропонуємо змінити систему управління активами всередині країни та виправити законодавчі помилки, від яких сьогодні страждають як громадяни, так і бізнес. Тому цим законопроектом ми:

Деталізуємо процедуру управління майна та функції його зберігання з боку АРМА. Нагадаю, землю Ашану швидко продали саме під приводом «неможливості зберігання» цього активу. У законопроекті ми визначаємо процедуру зберігання та подальший алгоритм дій для Національного агентства.

Захищаємо позиції власника майна. Передбачаємо можливість для власника бути присутнім на засіданні суду під час ухвалення рішення про передачу майна в управління АРМА. Для інвесторів це означає, що вони будуть знати точно, що через кримінальні провадження їх майно не буде виведене з під власності.

Даємо можливість власнику активу, який повинен бути переданий в управління Національному агентству, компенсувати АРМА вартість утримання чи збереження такого майна до моменту ухвалення судового рішення.

Предбачаємо спеціальний порядок управління складними об'єктами, які потрапляють до АРМА. Як, до прикладу, ТЕЦ на Львівщині, Одеський аеропорт чи «Український медіа холдинг».

Надаємо АРМА процесуальні права бути учасником кримінального провадження в частині накладення арешту на майно і його передачі Національному агентству. Тож АРМА зможе завчасно оцінювати чи зможе управляти арештованим активом і чи правильно визначені межі та обсяг такого активу. Зараз до АРМА потрапляє в управління все «без розбору».

Над розробкою цього законопроекту я працювала впродовж останніх півроку, він пройшов обговорення із бізнес-асоціаціями, експертами, представниками як громадського сектору, так і АРМА.

Його ухвалення допоможе зробити процес управління арештованим майном більш ефективним та цивілізованим, та упередити зловживання у сфері управління активами (https://lb.ua/blog/halyna_yanchenko/457445_reforma_upravlinnya_aktivami_shcho.html).- 2020. – 13.05).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Светлана Топалова, політолог, кандидат политических наук

Фахові та громадянські компетентності вчителя: лінії дотику

Міністерство освіти і науки України розробило та винесло на громадське обговорення новий Професійний стандарт вчителя (Проект). Перш ніж перейти до розгляду його змісту, варто зосередитись на сенсі цього документа – для чого ці стандарти розробляються і приймаються, як вони пов'язані із ключовою метою шкільної освіти та яка роль вчителя у її

реалізації. Адже саме цим зумовлені вимоги до кваліфікації та напрямки її підвищення.

Школа – це мінімодель майбутнього суспільства. Отже, вона має готувати сьогоднішніх учнів до життя і ефективної діяльності у майбутньому суспільстві відповідно до проєктованої моделі цього суспільства. Якість підготовки прямо і безпосередньо залежить від компетентностей вчителя. Тож професійні стандарти мають включати ті компетентності вчителя, які дають йому можливості у щоденній діяльності – як у викладанні окремих дисциплін, так і виховній роботі – формувати в учнів якості свідомого та відповідального члена суспільства, громадянина.

Європейські, американська національні системи освіти все більше акцентують увагу на ролі школи як первинного інституту громадянського суспільства, де молодь має проходити активний і ефективний первинний етап громадянської соціалізації. Парадигма «Навчання протягом усього життя», викладена у Лісабоні, підкреслює важливість поперечних компетенцій, в їх числі, передусім, громадянських. Документ «Загальні європейські засади компетентності та кваліфікації вчителя», підготовлений робочою групою експертів держав-членів, визначає три широкі сфери компетенції вчителя – робота з іншими; робота зі знаннями, технологіями та інформацією; робота в суспільстві та з ним. Третя вимагає, щоб вчителі, незалежно від предметів, що викладають, виступали відповідальними в громадянській освіті, сприяли розвитку студентів/учнів як європейських громадян з глобальною відповідальністю, заохочували міжкультурний діалог, мобільність та повагу. На останньому особливо акцентує увагу Генеральна дирекція Європейської Комісії з освіти та культури. Тож головна роль вчителя – фасилітатор у сприянні розвитку ключових соціально-громадянських компетентностей учнів. В тому числі, і в ході викладання своїх дисциплін. Адже наскрізний характер європейської громадянської освіти передбачає, що нею «пронизані» не лише гуманітарні шкільні дисципліни, а й інші, хоча, звісно, різною мірою.

Американці вбачають ключову місію школи у збереженні і відтворенні демократії. На важливість проблеми вказує, наприклад, зміст звіту «Охоронець демократії: Громадянська місія шкіл». Електронні копії цього звіту доступні в Інтернеті за адресами: civicmissnofschools.org, annenberglclassroom.org та americanbar.org/publiced. Тут чітко простежується логічний ланцюжок – від визначення цінності освіченого громадянина для американської демократії та громадянських дефіцитів (як дефіцитів громадянських якостей) в сучасному американському суспільстві – до необхідних громадянських компетенцій XXI століття і підготовки тих вчителів, які зможуть виховати відповідні громадянські якості в сучасних школярів. На основі цього формулюються рекомендації для розробників державної політики у галузі освіти, для навчальних закладів, що готують майбутніх вчителів та підвищують кваліфікацію нинішніх, для адміністрацій шкіл, вчителів, батьків і усіх громадян. Потім коригуються системи перевірки якості громадянської освіти – і вчителів і студентів/школярів.

Проєкт Професійного стандарту, що винесений на обговорення, не вказує на те, що українська школа і вчитель мають готувати сьогоднішніх учнів до життя у демократичному європейському суспільстві. Основна мета професійної діяльності вчителя сформульована так: «Організація навчання, виховання та розвитку учнів шляхом формування компетентностей, необхідних для успішної самореалізації та продовження навчання, світогляду, а також розвитку інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей учнів». Як бачимо, про розвиток учнів як членів суспільства, компетентних та відповідальних громадян, про прищеплення європейських цінностей і т.п. взагалі не йдеться. Не простежується й бачення ролі школи та вчителя як у сприянні становленню демократії, так і у вихованні громадянина для демократичної держави.

У підрозділі 4 «Загальні компетентності» під умовним позначенням ЗК.01 визначена «Здатність діяти як відповідальний громадянин

та брати участь у суспільному житті на різних рівнях (громадянська компетентність)». ЗК.02 передбачає «Здатність до взаємодії з іншими в різних соціальних ситуаціях та критичного оцінювання соціальних подій і явищ (соціальна компетентність)». Чи достатньо цих вкрай узагальнено сформульованих компетентностей вчителів, аби вони забезпечили реалізацію складових ключової мети освіти, зокрема «...виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству», «підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору», що передбачає Закон України «Про освіту»?

У Переліку трудових функцій (п. 5) не згадуються трудові функції вчителя, пов'язані із громадянською освітою і вихованням учнів. Тож чи їх і не має бути? В Опису трудових функцій (п. 6) теж не згадується ані про володіння сучасними методиками громадянської освіти та їх застосування, ані про організацію і розвиток дієвого шкільного самоуправління, хоча б в процесі тієї ж взаємодії з учасниками освітнього процесу, ані про інші функції і компетенції вчителя, необхідні для реалізації засад державної політики згідно закону про освіту. Відповідно, до переліку професійних компетентностей вчителя громадянські теж не включені. В той же час, з огляду на нагальну необхідність прискорення впровадження системної шкільної громадянської освіти та вкрай незначний прогрес у цьому напрямку, соціально-громадянські компетентності вчителя мають першочергове значення. Адже не можна формувати їх в учнів за відсутності у себе.

Резюме

Професійний стандарт вчителя має містити не загальну згадку про соціальну та громадянську компетентності в якомусь одному вимірі, а включати повний перелік базових складових соціально-громадянської компетентності, які мають бути сформованими в учнів.

Базовим документом для визначення цього переліку є Рекомендації Європейського

Парламенту та Ради Європи «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя». Адже саме на них посилається «Концепція Нової української школи» і закон про освіту у питаннях формування компетентнісного підходу до освіти.

Соціально-громадянські компетентності вчителя мають бути включені не лише до загальних, а й до професійних. Адже вчитель-предметник, незалежно від конкретного фаху, є класним керівником, вихователем. А одне із ключових завдань виховання – громадянське. Цього ж вимагає і наскрізний характер громадянської освіти.

Професійний стандарт – ключовий документ для підготовки вчителів у навчальних закладах. Тож включення конкретних соціально-громадянських компетентностей до професійного стандарту – головна підстава для того, аби педагогічні навчальні заклади та інститути підвищення кваліфікації вчителів включали в освітні програми та програми підвищення кваліфікації ці компетентності та навчальні дисципліни/курси, передбачали відповідні результати навчання для формування/підвищення соціально-громадянської компетентності вчителя.

Перелік і опис трудових функцій також не може оминати вкрай важливі функції вчителя по вихованню громадянина демократичної держави, формуванню європейських цінностей згідно декларованих державою стратегій демократизації та європейської інтеграції (https://lb.ua/blog/svetlana_topalova/457625_fahovi_gromadyanski.html). – 2020. – 15.05).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Михайло Радущкий, Голова Комітету ВР з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування

Український препарат від COVID-19: чи це реально?

Один з висновків, які більшість країн світу винесли з пандемії – залежність від імпортованих медпрепаратів є небезпечною. У будь-який

момент країна-виробник може обмежити експорт необхідного нам медпрепарату. Україна вже зіткнулась з цією проблемою. Ми домовлялись з Індією про поставки препаратів для боротьби з COVID-19, але уряд країни прийняв рішення про заборону експорту. Завдяки нашим зусиллям Україна все ж частково отримала необхідні фармацевтичні препарати, але в якості гуманітарної допомоги. Отже, ситуація у світі є такою, що поставки життєво важливих препаратів можуть припинитись будь-якої миті навіть за готовності іноземних фармвиробників поставити препарати в Україну і адекватних цінах.

І це не лише наша проблема. Навіть світовий лідер – Сполучені Штати – планує законодавчо стимулювати виробництво ліків власного виробництва. Торговельний радник Білого Дому Пітер Наварро заявив про розробку плану, спрямованого на збільшення закупок медичної продукції, виробленої в країні. Справа в тому, що до 90% фармакологічних субстанцій та інгредієнтів імпортуються до США з Індії та Китаю. Торгівельний конфлікт з Китаєм може призвести до дефіциту ліків в США.

В Україні сьогодні близько 150 фармацевтичних підприємств, багато з яких – це сучасні виробництва, виробничі лінії яких мають європейську сертифікацію GMP. Однак вітчизняні компанії поки не виробляють препарати для лікування онкології та інших складних захворювань, що посідають основне місце у номенклатурі держзакупівель. Українська фарма не ввійшла до числа основних постачальників ліків для держави, до нього входять лише іноземні компанії. Те ж саме стосується і препаратів, які ВООЗ рекомендує використовувати для лікування ускладнень, викликаних COVID-19.

Одна з причин – особливості нашого законодавства, яке не дає можливості виробникам на рівних конкурувати з іноземними фармацевтичними компаніями. Наша фарма пізніше, ніж закордонна починає виробляти препарати-генерики. І впродовж тривалого часу альтернативи імпорту просто немає.

Нагадаю, генерики – це препарати, що є відтворенням оригінального препарату, на

який закінчився термін патентного захисту. Генеричні препарати мають аналогічний склад діючих речовин, як і оригінали, але коштують значно дешевше. Адже вони не проходять багатоетапних доклінічних та клінічних досліджень. Поява генеричних препаратів – це шанс для пацієнтів з обмеженими фінансовими можливостями отримувати лікування сучасними препаратами. Що особливо актуально для українського фармацевтичного ринку, де частка генериків – понад 90%.

В усьому світі фармкомпанії розробляють генерик під час дії патенту на оригінал. Цей процес може тривати роками. І в перший день, коли закінчилась дія патенту, починається продаж ліків, які значно дешевші за оригінал.

В Україні через законодавчі обмеження підприємства можуть починати імпорт інгредієнтів для розробки генеричного препарату лише після завершення патентного терміну (патент в Україні на фармацевтичні препарати видається на 20 років з можливістю продовжити його ще на 5 років). Це позбавляє українські фармкомпанії рівних умов з іноземними конкурентами. Адже іноземні препарати-генерики вже продаються в аптеках, а українській аналог ще буде декілька років розроблятися, проходити дослідження та реєстрацію.

Минулого року Верховна Рада підтримала у першому читанні законопроект №2429, який розробив Комітет здоров'я нації. Ми запропонували зменшити імпортозалежність нашого фармацевтичного ринку, збільшити доступність ліків для українців. Для цього законопроект пропонує запровадити так зване «положення Болар», відповідно до якого українським компаніям буде дозволено подавати заявку на державну реєстрацію генеричного лікарського засобу до закінчення строку дії патенту на оригінальний засіб. Наші виробники зможуть ще під час дії патенту завозити до України медичні речовини, з яких виробляються генерики. І відповідно формувати план виробництва нового препарату. Це збільшить конкуренцію на ринку, вітчизняні виробники зможуть на рівних конкурувати.

Законопроект №2429 на наступному тижні має пройти друге читання, отже, Україна може долучитись до переліку країн, в яких підготовка до виробництва власних генериків починається задовго до закінчення терміну дії патенту. «Положення Болар» вже діє в країнах ЄС, Канаді, Сполучених Штатах.

Важливо підкреслити, що ми не плануємо обмежити імпорт ліків. Ми лише підсилюємо фармацевтичну безпеку країни на випадок обмеження імпорту, створюємо рівні умови для іноземних та українських виробників. А вже українці вирішуватимуть – яким медичним препаратам надавати перевагу.

Від впровадження «положення Болар» виграють усі – українці отримають якісні та дешевші препарати, адже на ринку збільшиться конкуренція, а українські виробники ліків зможуть конкурувати з іноземними компаніями.

Законопроект має вирішити і ще одне питання – стимулювати виробництво вітчизняних препаратів проти COVID-19 на основі плазми крові. Як відомо, саме імуноглобулін з плазми людей, що перехворіли та мають антитіла, вважають найбільш ефективним та перспективним засобом лікування хвороби.

Україна має власних досить потужних та сучасних виробників препаратів на основі крові та плазми. Але для того, аби забезпечити країну достатньою кількістю препарату, нам потрібна відповідна кількість сировини – сучасна та ефективна система збору плазми від донорів.

Ви будете здивовані, але сьогодні Україна 25% плазми закупає за кордоном. Адже власна система комунальних станцій переливання крові значною мірою не відповідає сучасним вимогам – як з точки зору контролю якості, так і з точки зору рівня безпеки та сервісу. Для її розбудови потрібні значні інвестиції. Саме тому законопроект пропонує надати можливість залучати також і приватних інвесторів для створення сучасних плазмоцентрів. При цьому забір крові, як і раніше, буде можливий лише у комунальних чи державних установах.

Варто зазначити, що проєкт нікому не надає жодних преференцій. Будь-який гравець світового фармацевтичного ринку може створити в Україні виробництво та мережу

плазмоцентрів і почати випускати власні препарати. Проєкт фактичної дерегуляції служби крові включає лише запобіжники, які захищають саме український ринок та українського споживача. Ми жорстко фіксуємо, що вивезення за кордон донорської крові чи її компонентів дозволяється лише в якості гуманітарної допомоги у випадку надзвичайних ситуацій та за умови задоволення потреб українського ринку. Кабмін має право у будь-який момент заборонити експорт, якщо в Україні виникне дефіцит препаратів. І це абсолютно виправданий крок, адже у світі є дефіцит плазми. І вивозити з країни сировину, не маючи гарантій забезпечення власних пацієнтів препаратами, є неприпустимим (https://lb.ua/blog/mykhailo_radutskyi/458128_ukrainskiy_preparat_vid_covid19.html). – 2020. – 22.05).

Блог на сайті «Цензор.Нет»

Про автора: Дмитро Снегирьов, співголова ГІ «Права Справа»

Новий закон про соцзахист лікарів – це скоріше декларація політичних намірів, ніж реальні кроки.

Днями Верховна Рада ухвалила закон №3380, що підвищує соціальний захист медиків, які працюють з інфікованими коронавірусом COVID-19. Згідно з документом, медичні працівники, які перебувають на самоізоляції через роботу з хворими на коронавірус, мають отримувати 100% заробітної плати, незалежно від страхового стажу.

Утім лікарі, які перебувають на самоізоляції через роботу з хворими на коронавірус, навряд чи не отримають передбачені новим законом 100% заробітної плати без урахування страхового стажу, через брак коштів у держбюджеті та слабкість центральної влади у втіленні подібних ініціатив на місцях.

У мене є сумніви у практичному втіленні передбачених новим законом виплат. В якості прикладу нагадаю численні факти невиконання інших подібних ініціатив.

17 березня Верховна Рада ухвалила законопроект №3219. Згідно з ним, медичним працівникам, які працюють з інфікованими коронавірусом людьми, буде виплачуватися надбавка до зарплати до 200%. Однак 30 березня парламент ухвалив зміни до закону і ця надбавка була підвищена до 300%, що передбачалося ще Наказом №145 Мінсоцполітики від 2003 року. Водночас, загальноукраїнська програма національного рівня не працює.

Так, наприклад, міністр охорони здоров'я Максим Степанов заявив, що уряд перерахував на місяць всі обіцяні кошти для виплати 300% надбавок. Водночас, лікарі масово скаржаться на невиконання обіцяної надбавки за березень. В свою чергу президент Зеленський звинуватив чиновників у саботуванні цих виплат лікарям. Все це свідчить про слабкість центральної влади.

Ухваливши новий закон, що підвищує соціальний захист медиків, які працюють з інфікованими коронавірусом COVID-19, законодавча влада зробила певні кроки у питанні соціального захисту медиків. Інше питання, як відреагує виконавча гілка влади і чи буде спроможна центральна влада довести ухвалені рішення до їхнього логічного втілення на практиці.

Ще однією причиною невиконання подібних виплат лікарям, є занадто високий рівень тіньової економіки, через що держбюджет недоотримає фінансування на відповідні соціальні програми. Переконали, що наповнення бюджету під великим питанням, адже 35% української економіки перебуває в «тіні».

Економіка не готова до жорсткого карантину і захисту малого та середнього бізнесу, – тобто фінансової його підтримки. Не готова, передусім тому, що її лівова частка перебуває за межами реального сектору і реального впливу в аспекті оподаткування. Економіка жодної країни світу неспроможна вирішувати проблеми, коли її третина звільнена від оподаткування і перебуває під ручним управлінням корумпованих правоохоронних органів. І карантин наочно це підтвердив. На жаль, ті комерційні структури, які мають

корупційні зв'язки з представниками влади і правоохоронних органів, відверто нехтували ухваленими Верховною Радою постановами про запровадження карантину. Відповідно, якщо немає надходжень до бюджету від тіньової корумпованої економіки, казати про те, що ми виконаємо власні ж рішення українського парламенту, недоречно. Це питання «зависло в повітрі».

Крім того, українська економіка стала заручником підкилимних політичних ігор. Коли у Верховній Раді розгораються баталії довкола націоналізації чи реприватизації тих чи інших фінансових установ, то фактично нехтуються інтереси пересічних українців.

Варто зазначити, що без зовнішніх позик, без співпраці з міжнародними донорами, насамперед МВФ, ми не зможемо вийти з ситуації, що створилася. Тим часом, отримати ці позики останнім часом – досить проблематично. Замість 8 кредитів, які ми повинні були отримати з 2015 року, коли була підписана розширена програма співпраці України і МВФ на 17,5 млрд., ми отримали всього чотири транші. За оцінками фахівців, якщо міжнародні організації припинять співпрацю з Україною, нас чекає або штучна девальвація національної валюти (коли долар коштуватиме дорожче 30 грн), або НБУ включить друкарський верстат і почне паралельно розпродавати золотовалютні резерви, намагаючись відтягнути неминуче – дефолт. Однак співпраця з МВФ фактично блокується представниками української політичної еліти.

Але без цієї допомоги, вітчизняна економіка не зможе витримати карантин і виклик епідемії коронавірусу. Якщо не буде відновлена програма економічної співпраці з міжнародними фінансовими інституціями, ми навряд чи виконаємо рішення щодо відшкодування заподіяних коронавірусом збитків, передусім щодо захисту медичних працівників.

Тому ухвалений парламентом закон – це, на жаль, скоріше декларація політичних намірів, ніж реальні кроки (https://censor.net.ua/blogs/3194708/noviyi_zakon_pro_sotszahist_lkarv_tse_skorshe_deklaratsiya_poltichnih_namrv_nj_realn_kroki). – 2020. – 11.05).

Блог на сайті «Цензор.Нет»

Про автора: Валерій Ключок, політичний та економічний експерт, магістр державного управління

Рефінансування комерційних банків – зло чи інструмент стабільної банківської системи?

Днями парламент ухвалив справді історичний закон. Історичність його полягає в тому, що в банківському секторі відтепер встановлюють нові правила. Фактично віднині за рішенням суду ви, як вкладник, не зможете претендувати на повернення власних активів ліквідованого банку. Але сам ліквідований банк зберіг за собою право на грошову компенсацію в судовому порядку від держави.

Як взагалі можна щось повернути, якщо банк ліквідовано? Так, це складно але можливо через ліквідаційну комісію та інший банк, на який покладено обов'язки щодо врегулювання взаємовідносин ліквідованої банківської установи з клієнтом.

Є й інші суттєві перекоси в цьому законі з дотримання звичаєвих норм права, конституції, судової практики, котрі можуть лягти в основу майбутнього судового рішення про визнання такого закону неконституційним. Але швидкоплинність судового процесу настільки сумнівна в нашій країні і залежна від політичної кон'юнктури, що не дає мені підстав стверджувати про абсолютно ймовірність появи такого рішення.

Історія цього закону, котрий в народі називають «антиколомойським», так само як і решти інших банків, пов'язана з твердженням про розкрадання коштів, які виділяв Національний банк на рефінансування. За минулої влади понад 100 банків взагалі було ліквідовано саме під цим приводом. Тепер довести в судовому порядку свою правоту ліквідованим банкам буде складно від чого власне і постраждає багаточисельна армія вкладників.

Рефінансування стало тим чинником, котрий більшість політиків використовують, як інструмент тиску на банківську систему, в якій

потроху-потроху але збільшують саме державну частку. А це призведе до звуження конкуренції на ринку фінансових послуг. І допоки залишається механізм рефінансування комерційних банків, він має бути максимально захищеним.

Давайте уявимо просту річ. Рефінанс – це не подарунок. Це той же самий кредит, який ви маєте повернути. Для комерційних банків це справді можливість розширити власні можливості щодо надання фінансових послуг, як фізичним так і юридичним особам.

В березні поточного року Національний банк запровадив довгострокове рефінансування банків на строк до 5 років, на додаток до стандартних (до 90 чи 360 днів) короткострокових інструментів рефінансування. Це справді дуже вдалий та необхідний крок, який спрямовується на виконання одразу декількох цілей: збереження фінансової стабільності та стимулювання економічного зростання. Відразу обмовка: завтра це не відбудеться. Інших інструментів довгих грошей, які сприятимуть зниженню відсоткових ставок для кінцевого споживача ми за споживчими та іншими кредитами в комерційних банках наразі не має.

Я доволі скептично ставлюся до послідовної політики бездумного зниження облікової ставки НБУ але це справді один із інструментів здешевлення кредитів в усіх банках. Але поки що ми його не бачимо. Втім для банків це змога брати під невисокі відсотки кредити НБУ для ліквідності банків. Це і є це саме рефінансування. Бо саме від ліквідності банків, в першу чергу комерційних, залежить те, чи будуть вклади клієнтів надійними й ліквідними (тут без тавтології складно, бо тут пряма залежність).

Інші позитивні кроки НБУ вже запровадив наприкінці минулого року. З 10 березня 2020 року вступили в дію норми обов'язкових резервів банків. Тепер вони залежатимуть від валюти залучених коштів, а не від їхньої строковості, як було раніше. Для гривневих коштів буде встановлено нульову ставку резервування, а для валютних – 10%. Це має сприяти активізації банківського кредитування та дедоларизації економіки. Втім це процес не швидкий. Свого часу кабальні норми резервів

відіграли чималу роль в ліквідації більше сотні банків. Нормативи обов'язкового резервування для банків розраховувалися залежно від строковості залучених коштів. Для строкових коштів вони становили 3%, для коштів, залучених на поточні рахунки – 6,5%. Тепер таку норму скасували. Нарешті.

Але повертаючись до рефінансування.

Перший тендер з надання довгострокового рефінансування банкам без обмеження по сумі відбувся 8 травня. Тоді в ньому взяли участь 13 банківських установ. Загалом вони отримали від Регулятора (НБУ) 2,7 млрд.грн. На різні строки – від 1 до 5 років. Детально зі списком банків та отриманими сумами можна ознайомитися на сайті НБУ.

Нижче наводжу їх список та отримані суми:

1. Альфа-Банк – 660 млн грн;
2. Кредобанк – 600 млн грн;
3. Райффайзен Банк Аваль – 400 млн грн;
4. Банк «Південний» – 300 млн грн;
5. Банк 3/4 – 230 млн грн;
6. Індустріалбанк – 152 млн грн
7. Радабанк – 125 млн грн;
8. МТБ Банк – 100 млн грн;
9. Банк «Український капітал» – 59,5 млн грн;
10. Айбокс Банк – 40,89 млн. грн;
11. МетаБанк – 32 млн грн;
12. Банк «Глобус» – 24 млн грн;
13. Скай Банк – 21,6 млн грн.

Заради правди частина банків для застави використала наявні в себе облігації внутрішньої державної позики. І придбала нові за отримані кредити. В такий спосіб банки заробляють чималі кошти, укріплюючи власну ліквідність. Для нинішньої фінансово-економічної кризи це не найгірший варіант стабілізації ситуації у сфері державних фінансів. Якби сказав навіть, що найоптимальніший. Бо відродження економіки хоча й має залежність від можливості споживчого кредитування та кредитування бізнесу, на що власне і розраховані описані вище зміни політики центробанку, але стабільність державного бюджету є визначальною в цьому сенсі. Принаймні на цьому етапі. Далі не слід забувати і про пом'якшення податкової політики, антикорупційних заходів. Але тема цієї публікації дещо інша.

Ще одне уточнення по сумі рефінансу, отриманого банками – це 2,7 млрд.грн. А щодо ОВДП то 12 травня їх було продано на суму майже 19,4 млрд.грн. Різниця в кілька разів. Не банками єдиними наповнюється бюджет. Це ще раз підтверджує політичну спекуляцію в частині рефінансу.

Щодо банків, котрі отримали рефінанс, то всі вони мають достатньо високу ліквідність. Найбільші позичальники знаходять на перших щаблях загальноукраїнських рейтингів по всіх показниках. Для прикладу Альфа-Банк, Кредобанк, Райффайзен Банк Аваль, Банк «Південний» та ін.

На воду маємо дути, тут навіть під сумнів не ставимо. Але оцінюємо ситуацію критично й об'єктивно (https://censor.net.ua/blogs/3195801/refnansuvannya_komertsyinih_bankyv_zlo_chi_nstrument_stablno_bankvsko_sistemi). – 2020. – 15.05).

Блог на сайті «Цензор.Нет»

Про автора: Александр Сивокозов, заступитель главы Ассоциации частных исполнителей Украины

Радянський відкат у сфері юстиції

Одна з принципових європейських реформ на межі зупинки. Сьогодні громадяни і бізнес повертають собі лише 2,7% боргів, які підлягали стягненню за рішеннями судів. Ситуація ще погіршиться, якщо Міністерство юстиції проштовхне свій законопроект про зміни у сфері примусового виконання судових рішень. На тлі глобальної коронакризи українська економіка може цього не пережити.

Законопроект Міністерства юстиції називається «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів». За складною назвою приховується проста суть: жодного продовження реформи, яка розпочалася у 2016 році, не буде.

Мабуть, всі вже напам'ять знають цифри. У 2019 році із 796,8 млрд грн боргів які підлягали примусовому виконанню, законні власники

(підприємці, інвестори, громадяни) змогли повернути лише 20,7 млрд. Не виконаними залишилося рішень на суму близько 900 млрд грн.

Але, мабуть, не всі знають про причини. Вони пов'язані з державою і законопроект Мінюсту їх не усуває.

По-перше, законодавство про виконавче провадження де-факто не розповсюджується майже на третину економіки, пов'язану з державним сектором. Більше 5000 державних підприємств біля 20 років знаходяться під мораторієм стягнення з них боргів.

По-друге. Систематично державні органи не виконують судові рішення на користь громадян. Це стало настільки серйозною проблемою, що на це постійно вказує Європейський суд з прав людини.

По-третє. Катастрофічно низька ефективність виконання рішень в тому числі невеликих стягнень, як то штрафів за адміністративні правопорушення, нівелює саму культуру виконання цих рішень. А відсутність належної відповідальності за їх невиконання віддзеркалюється на зниженні поваги до судових рішень.

Законопроект Мінюсту не вирішує ключову проблему- несплату державою своїх боргів. Регулятор стоїть на позиції, що власне держава сама має реалізовувати такі рішення. Але сьогодні вказує на хибність такої тези, оскільки суми боргів по судових рішеннях комунальних та державних підприємств вражають. Тому природним рішенням могло б стати доручення цього завдання приватним виконавцям. Адже приватні виконавці продемонстрували свою ефективність. Цей інститут був сформований у 2016-2017 роках. У 2019 році приватні виконавці зібрали 20%! від загальної суми стягнутих боргів, складаючи лише 4,5% загальної кількості виконавців. Того ж року 213 приватні виконавці реалізували більше майна у рахунок стягнення, ніж всі 4 472 державні виконавці (754,8 млн грн проти 725,4 млн грн).

Незважаючи на значно кращу ефективність приватних виконавців у порівнянні з державними, Міністерство юстиції не планує

розширювати повноваження приватних виконавців з правом виконання інших категорій виконавчих документів. Хоча такий крок передбачений в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних інститутів на 2015-2020 роки. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> На сьогодні приватним виконавцям заборонено виконувати більше 11 категорій виконавчих документів.

Відсутні положення, спрямовані на розширення повноважень помічників приватних виконавців. Для тих хто не знає, поясню. Кваліфікаційні вимоги до помічників приватних виконавців висуваються такі ж, як до державних виконавців. Але помічникам сьогодні дозволено хіба що робити ксерокопії та набирати текст. А вони цілком можуть виконувати деякі процесуальні дії за дорученням приватного виконавця. Це суттєво збільшить ефективність приватних виконавців, дасть помітний поштовх для розвитку всього примусового виконання рішень.

Реформа передбачає розвиток професійної спільноти. А законопроект Міністерства юстиції не розвиває самоврядування приватних виконавців. Натомість посилюється адміністративне підпорядкування Міністерству юстиції. Асоціації приватних виконавців не передається жодних повноважень, чого потребує логіка реформи. Замість цього впроваджується жорсткий контроль з боку Державної виконавчої служби над приватними виконавцями.

Фактично, впроваджується мікроменеджмент діяльності приватних виконавців.

А процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності взагалі набуває репресивних рис, без права на повноцінну судову апеляцію. Така зарегульованість більш характерна радянському минулому, ніж європейському майбутньому України.

Чим як не інерцією минулого пояснити і те, що розроблявся законопроект регулятором без діалогу з професійною спільнотою, основними стейкхолдерами та міжнародними партнерами? Не обговорювалися ні основні проблеми примусового виконання в Україні, ні цілі чи завдання, ні концептуальні засади нового законодавства. У результаті маємо

законопроект який не вирішує головних проблем сфери примусового виконання рішень, не продовжує реформу, а зупиняє її.

Годі сподіватися, що міжнародна спільнота підтримає законопроект, який консервує згубну ситуацію у сфері, яка належить до пріоритетів європейської технічної допомоги. Будь керівництво Міністерства ближчим до реальності, воно б зрозуміло, що фіговим листом формальних Телеграм-обговорень не прикрити повну відсутність європейського змісту у їх законопроекті.

Наївно також думати, що народні депутати, як від влади, так і від європейської опозиції, підтримають законопроект, який підриває ключову європейську реформу. Це з політичного боку, а з економічного – виводить з економічного обороту сотні мільярдів грн. В умовах глобального економічного шторму таке марнотратство економічних ресурсів стане політичним самогубством (https://censor.net.ua/blogs/3196283/radyanskiyi_vdkat_u_sfer_yustits). – 2020. – 18.05).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 9 (194) 2020**

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:
Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:
Н. Крапіва

Підп. до друку 05.06.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,68.
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, Голосіївський просп., 3
siaz2014@ukr.net