

Громадська думка про правотворення



Громадська думка про правотворення

/Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів/

№ 11 (196) липень 2020

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ	3
Президент підписав закон щодо недопущення нарахування штрафів і пені за кредитами в період карантину	3
АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС	3
С. Закірова	3
Законопроект про зміни у виборчому законодавстві України: необхідні новації та дискусійні ініціативи	3
М. Хилько	15
Реформа Служби безпеки України: в пошуках балансу між бажаним та можливим	16
УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ (1-31 ТРАВНЯ 2020 Р.)	25
ЩОДЕННИК БЛОГЕРА	34

КИЇВ 2020

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент підписав закон щодо недопущення нарахування штрафів і пені за кредитами в період карантину

Президент України В. Зеленський підписав Закон України № 691-ІХ «Про внесення змін до Господарського кодексу України та Цивільного кодексу України щодо недопущення нарахування штрафних санкцій за кредитами (позиками) в період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби COVID-19)», який Верховна Рада України ухвалила 16 червня 2020 р.

Закон захищає позичальників від нарахування штрафів і пені за кредитами в період карантину та у 30-денний строк після його завершення.

З цією метою документ вносить зміни до «Прикінцевих положень» Господарського кодексу України та «Прикінцевих та перехідних положень» Цивільного кодексу України, згідно з якими в разі прострочення позичальником у період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України або/та в 30-денний строк після дня завершення дії такого карантину виконання грошового зобов'язання за договором, відповідно до якого позичальнику було надано кредит (позику) банком або іншим кредитором (позикодавцем), позичальник звільняється від обов'язків сплатити на користь кредитора неустойку, штраф, пеню за таке прострочення.

Закон набирає чинності на наступний день після опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-ndopushennya-narah-61981>)). – 2020. – 1.07).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

Законопроект про зміни у виборчому законодавстві України: необхідні новації та дискусійні ініціативи

Літній сезон, який для більшості українців поставила під загрозу цілковитого зриву пандемія коронавірусу COVID-19, для політичних гравців на електоральному полі України стає все більш спекотним. До початку місцевих виборів в Україні, що мають відбутися 25 жовтня цього року, залишається все

менше часу, тож політичні партії, об'єднання та блоки активно і наполегливо готуються до передвиборчих баталій.

І хоча в грудні 2019 р. парламентарі прийняли Виборчий кодекс України, який вирішив багато нагальних проблем виборчого законодавства, в експертному середовищі заявляли, що частина питань щодо організації підготовки і проведення волевиявлення українських громадян і створення однакових умов для всіх політичних гравців під час виборів, не увійшли до виборчого законодавства. Зокрема, у заяві Громадянської мережі ОПОРА з приводу ухвалення Виборчого кодексу України зазначалося, що закон сприяє посиленню партійного впливу на розподіл мандатів та зменшенню ефекту персоніфікованого голосування виборців, не вирішеними залишилися питання відкритості виборчих списків на парламентських та місцевих виборах, а також агітації в Інтернеті та прозорості джерел її фінансування. А директор Українського незалежного центру політичних досліджень С. Конончук заявила про необхідність додаткового врахування у виборчому законодавстві існування нових територіальних утворень – ОТГ разом зі старими інститутами – районними радами. Крім того, на її думку, дивним виглядає існування двох різних виборчих систем на місцевих виборах, залежно від кількості виборців – мажоритарна система відносної більшості, а для більших міст – пропорційна система з відкритими партійними списками.

Те, що Виборчий кодекс України має низку положень, які носять суперечливий характер та ускладнюють виборчий процес для всіх його суб'єктів, визнають і народні депутати. Тому практично одразу після його прийняття розпочалася робота над його удосконаленням. До законотворчості з метою підготовки відповідних змін до Виборчого кодексу України були долучені не тільки парламентарі та їх юридичні радники, але й профільні фахівці, представники експертного та громадського середовища, про що заявила одна з авторів нового законопроекту, заступниця голови комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування А. Загоруйко під час його презентації у сесійній залі парламенту. За її словами, авторським колективом нового законопроекту пропонуються зміни, які розроблені з метою усунути низку дискусійних моментів та здійснити техніко-юридичний перегляд окремих положень законодавства, що дозволить спростити виборчий процес, уніфікувати норми Виборчого кодексу України та захистити виборчі права громадян.

4 червня 292 народні обранці проголосували за представлений документ і Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект № 3485 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства». Автори проекту закону пропонують внести зміни до всіх чотирьох книг Виборчого кодексу України, що означає новації у загальній інституційній частині організації та проведення виборчого процесу, зміни у виборах усіх рівнів – Президента України, народних депутатів та місцевих виборах.

Новий законопроект пропонує змінити не тільки норми Виборчого кодексу

України. Він містить нововведення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, законів України «Про Центральну виборчу комісію» і «Про Державний реєстр виборців».

Категорично проти нового законопроекту виступила Асоціація міст України (АМУ). У листі до комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України АМУ висловила ряд ґрунтовних зауважень, які унеможливають підтримку нею проекту закону № 3485. В АМУ заявили, що його реалізація створить інструмент примусової партизації місцевого самоврядування та всього суспільства, що протирічить принципам демократії та практично усуває простих громадян від участі у вирішенні питань розвитку громад, в яких вони проживають.

Натомість більшість аналітиків та експертів виділяють як позитивні, так і негативні новації законопроекту. Загалом усі нововведення документа експерти умовно розділили на такі, що стосуються:

- виборців;
- політичних партій;
- ЦВК і виборчих комісій;
- відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Найбільше змін громадяни України відчують на місцевих виборах 25 жовтня 2020 р., коли одночасно відбуватимуться вибори сільського, селищного, міського голови, старости села, селища та депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах та обласних рад. Виборцям України відтепер варто знати загальну кількість громадян, що мешкають в населеному пункті та мають право голосу. Від цього буде залежати особливості виборчої системи, яка буде застосовуватися у його виборчому окрузі та кількість бюлетенів різного виду для голосування за різних виборчих суб'єктів.

У чинному Виборчому кодексі України пропорційна система відводиться для виборів до представницьких органів влади в містах і до парламенту з кількістю виборців понад 90 тис. У невеликих містах прописана багатомандатна мажоритарна система з можливістю самовисування кандидатів. У законопроекті № 3485 суттєво знижено партійний поріг і зменшено кількість виборців (з 90 тис. до 15 тис.) у місцевих радах, кандидатами до яких можна бути не інакше як за партійним висуванням.

Як зазначають у Громадянській мережі ОПОРА, на виборах голів населених пунктів із одномандатною мажоритарною системою виборець голосуватиме за кандидата. А на виборах із пропорційними системами та багатомандатною мажоритарною – за партію та кандидата в депутати від цієї партії в одному бюлетені.

У містах, де зареєстровані до 15 тис. виборців, для голосування за депутатів районної, міської, районної у місті рад, а також для обрання очільників усіх населених пунктів громадянин відмічатиме у бюлетеню, як і раніше, порядковий номер кандидата у спеціальному місці для позначки.

У містах, де зареєстровано більше 15 тис. виборців, бюлетень для

голосування за депутатів міської та обласної рад виглядатиме дещо інакше. Виборець повинен буде вибрати партію, відмітивши її спеціальною позначкою, а також самостійно проставити у бюлетеню номер кандидата зі списку партії, за його він віддає свій голос. У випадку, якщо персональний вибір на користь того чи іншого претендента з партійного списку не зроблено, голос виборця буде підрахований лише для партії в цілому, начебто виборець підтримує весь регіональний список партійних кандидатів без надання підтримки окремому кандидату з цього списку.

Модель

Виборчий бюлетень*
для місцевих рад
(менше 15 тис. виборців)

№1 Кандидат

№2 Кандидат

№3 Кандидат

№4 Кандидат

№5 Кандидат

*Такий бюлетень із застосуванням алфавітного порядку розміщення кандидатів використовуватиметься для голосування за депутатів районної, міської (міста до 15 тисяч виборців), сільської, селищної, районної у місті рад, а також для обрання очільників усіх населених пунктів.

ОПОРА ▲

Модель

Виборчий бюлетень
для обласних та міських рад
(більше 15 тис. виборців)

№1 Партія
1. Кандидат П.П. 2. Кандидат А.Г. 3. Кандидат Р.К. 4. Кандидат М.М.
5. Кандидат З.Н. 6. Кандидат В.О.

№2 Партія
1. Кандидат П.П. 2. Кандидат А.Г. 3. Кандидат Р.К. 4. Кандидат М.М.
5. Кандидат З.Н. 6. Кандидат В.О.

№3 Партія
1. Кандидат П.П. 2. Кандидат А.Г. 3. Кандидат Р.К. 4. Кандидат М.М.
5. Кандидат З.Н. 6. Кандидат В.О.

№4 Партія
1. Кандидат П.П. 2. Кандидат А.Г. 3. Кандидат Р.К. 4. Кандидат М.М.
5. Кандидат З.Н. 6. Кандидат В.О.

Від організації партії, за яку я проголосував
(проголосувала), підтримую кандидата у депутати **№ 5**

ОПОРА ▲

Джерело: <https://www.oporaua.org/article/vybory/mistsevi-vybory/20018-5-vazhlivikh-momentiv-iaki-zminiatsia-dlia-vibortsiv-na-mistsevikh-viborakh-tsiieyi-oseni>

Голова Комітету виборців України О. Кошель не поділяє запропонованих законопроектів форм бюлетенів. На його думку, під час виборів можуть виникнути доволі суттєві проблеми. На відміну від простої форми бюлетеню, яка раніше обговорювалась і коли можна було проголосувати двома цифрами (партія та кандидат) у регіональному списку зараз, акцентує фахівець, ми будемо мати одну з найскладніших форм виборчих бюлетенів. О. Кошель прогнозує достатньо конфліктний і складний процес підрахунку голосів, який триватиме

вечір, ніч і ранок наступного дня.

Координатор Громадського руху ЧЕСНО В. Думанська також вважає процедуру голосування і форму бюлетеню не зовсім коректною. Вона зазначає, що виборці можуть не додивитися, що внизу бюлетеня є місце для вибору кандидатів від партії, яку вони обрали і ті, кого партія сама розташувала вище у списку, матимуть перевагу та більше шансів пройти до ради. Таким чином, зазначає експерт, відкриті списки мають всі шанси перетворитися на старі закриті, які будуть затверджені партією та на які виборець не матиме жодного впливу.

Утім, партнер Aгіо Law Firm, депутат Верховної Ради України VIII скликання Р. Сидорович вважає, що цю зміну до Книги 4 Виборчого кодексу України (місцеві вибори) можна розглядати водночас і як позитивну, і як негативну. Оскільки Україна – це країна зі слаборозвиненою партійною системою, де політичні партії як носії відповідної ідеології часто не встигають розбудувати розгалужену всеукраїнську партійну мережу, така «партизація» може теоретично сприяти ідеологічній кристалізації і політиків, і виборців, наголошує Р. Сидорович.

З іншого боку, вважає фахівець, у відносно невеликих громадах перенесення політичної дискусії на локальний рівень може відволікати депутатів від місцевих нагальних комунальних, освітянських, культурних та інших соціальних питань, що позбавлені будь-якого політичного забарвлення, а це перешкоджатиме розвитку спроможності місцевого самоврядування і не сприятиме реалізації очікувань виборців від місцевих депутатів.

Серйозним досягненням Виборчого кодексу України 2019 р. стала можливість для громадян змінити свою виборчу адресу та голосувати на місцевих виборах за місцем свого фактичного проживання, а не за місцем реєстрації. Саме під час осінньої виборчої кампанії виборці зможуть вперше відчуті зазначені переваги. Як зазначається на сайті Центральної виборчої комісії України, постанови про порядок зміни виборчої адреси (постанова № 88 від 18.05.2020) та про порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання (постанова № 103 від 11.06.2020), були прийняті ЦВК на виконання положень Виборчого кодексу України та набудуть чинності вже з 1 липня цього року. За новими правилами можливість брати участь в голосуванні за місцем фактичного проживання, в тому числі на місцевих виборах, отримають 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб, понад 1 млн виборців, які не мають зареєстрованого місця проживання та близько 3,3 млн внутрішніх трудових мігрантів.

Голова ЦВК О. Діденко відмітив, що заяви про зміну виборчої адреси громадяни можуть подавати у міжвиборчий період та у перші п'ять днів виборчого процесу. Водночас виборець, якому органом ведення Державного реєстру виборців України вже було визначено виборчу адресу за фактичним місцем його проживання, може звернутися з новою заявою щодо чергової зміни не раніше, ніж через 180 днів після внесення першої до ДРВ.

Не менш важливим аспектом нових правил виборчого процесу для громадян

України аналітики вважають забезпечення прав окремих категорій громадян із порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) через вимогу до учасників та організаторів виборів застосування розумних пристосувань у відповідності до індивідуальних потреб громадянина та створення різноманітних умов для використання електронних сервісів.

Джерело: <https://www.vplyv.org.ua/archives/4891>

Новим законопроектом № 3485 категорії виборців, на які поширюється зазначені положення, пропонується збільшити за рахунок громадян, що вибули з попереднього місця реєстрації та не набули нового.

Ще більше новацій відповідно до нового законопроекту стосується діяльності учасників виборчих перегонів – політичних партій і блоків. Насамперед політичні сили стають головними гравцями під час будь-яких виборів, навіть місцевих, оскільки можливість самовисування для кандидатів залишається тільки у невеликих населених пунктах з числом виборців до 15 тис.

Доволі критично розцінив цю ініціативу політолог, експерт Українського інституту майбутнього І. Попов. На його думку, зниження бар'єру для проведення виборів партійною монополією – це корпоративна змова парламентських партій, які отримують реальний шанс через місцеві вибори розбудувати мережу осередків перед наступними парламентськими та президентськими виборами. До того ж, наголошує експерт, така новація навряд чи буде позитивно сприйнята нашими міжнародними партнерами. Оскільки в усіх звітах і рекомендаціях Місії спостереження за виборами ОБСЄ по Україні, наголошується на тому, що має бути реалізоване право на самовисування громадян до всіх органів влади, зазначена норма нового законопроекту має прямо протилежний зміст.

На зборах чи конференції політичної партії до початку виборчого процесу буде формуватися єдиний виборчий список, в якому визначається перший кандидат. З числа кандидатів (крім першого), що включені у цей єдиний список, формуються територіальні списки кандидатів у кожному багатомандатному виборчому окрузі. Територіальний список має складатися мінімум з 5 і максимум із 12 кандидатів. На зборах місцева організація партії також визначає порядкові номери кандидатів у єдиному та територіальному списках. Крім того, законодавство встановлює гендерні квоти: в списках партій в кожній п'ятірці кандидатів місцеві організації мають включити не менше двох чоловіків і жінок.

Автори законопроекту пропонують суттєво збільшити загальний склад депутатського корпусу місцевих рад у маленьких населених пунктах. Зокрема, якщо у Виборчому кодексі України передбачалося 12 депутатів для рад з кількістю виборців до 1000 та 14 депутатів до 3000, то у новому законопроекті мінімальна кількість депутатів складатиме 22, зміниться порівняно з Виборчим кодексом України і загальна кількість депутатів у містах до 100 тис. виборців.

За новим законопроектом загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить при чисельності виборців:

– до 5 тис. виборців – 22 депутати;

- від 5 тис. до 15 тис. виборців – 26 депутатів;
- від 15 тис. до 50 тис. виборців – 34 депутати;
- від 50 тис. до 100 тис. виборців – 38 депутатів;
- від 100 тис. до 250 тис. виборців – 42 депутати;
- від 250 тис. до 500 тис. виборців – 54 депутати;
- від 500 тис. до 1 млн виборців – 64 депутати;
- від 1 млн до 2 млн виборців – 84 депутати;
- понад 2 млн виборців – 120 депутатів.

У Громадянській мережі ОПОРА розкритикували такі зміни. Менеджер комунікацій ГМ ОПОРИ О. Логвиненко зазначила, що такий мінімальний склад не має жодного обґрунтування, натомість разом із запровадженням застави для участі у виборах до сільських і селищних рад це загрожує недоформуванням рад і проведенню повторних виборів.

Натомість інші експерти не так категоричні. Зокрема, партнер Ario Law Firm Р. Сидорович, зазначає, що така новація призведе до певного збільшення бюджетних витрат на обслуговування депутатського корпусу. Утім, на думку фахівця, збільшення кількості депутатів може збільшити доступність обранців для спілкування з їхніми виборцями, а це є найважливішим завданням народного представника.

Одним з аспектів, що викликав жваву дискусію після прийняття Виборчого кодексу України, було положення про заставу під час виборів. Новий законопроект пропонує певне редагування цих норм. Так, одночасно зі зниженням виборчої застави, документ передбачає запровадження виборчої застави для виборів усіх рівнів, у тому числі і для найдрібніших населених пунктів.

Кандидати у депутати сільської, селищної, районної в місті, міської (міста з кількістю виборців до 15 тис. осіб) та районної ради мають внести грошову заставу з розрахунку 20 % мінімальної заробітної плати (зараз це 4723 грн, тобто 944,6 грн). Ця норма стосується і самовисуванців, і кандидатів від списку політичної сили.

Для висуванців за партійними списками у великих містах заставка зменшиться за документом у чотири рази. Наприклад, за чинним Виборчим кодексом України заставка для кандидата у столичні мери становить понад 4 млн грн, то за умов прийняття законопроекту вона становитиме трохи більше 1 млн грн.

У містах із кількістю виборців понад 15 тис. осіб для реєстрації кандидатів в обласну раду, міську/районну раду партіям необхідно буде внести заставу в розмірі однієї мінімальної зарплати на кожні 10 тис. виборців на кожного кандидата.

Така ж сума застави передбачена для кандидатів у мери міст із кількістю виборців понад 90 тис.

Для кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб) передбачена заставка у розмірі однієї мінімальної зарплати, тобто 4723 грн.

Дискусійною вважає зниження порогу застосування пропорційної системи і необхідність внесення застави для кандидатів у місцеві органи влади політтехнолог, керівник Центру експертизи та аналізу А. Бодров. На думку експерта, такі новели провокують різку «партизацію» і певну конфліктність місцевого самоврядування. Все це послаблює консенсус всередині громади, можливості прийняття рішень, що ефективно впливають на якість життя людей. За словами А. Бодрова, місцеві вибори – це кампанія, коли голосують не за партійний бренд, а за людину, до якої виборець може звернутися за реальною допомогою. Натомість, зазначає аналітик, за такими новаціями вбачаються наміри перетворити місцеву політику на «спорт для багатих».

Утім, не всі фахівці погоджуються з такою думкою. Так, політолог І. Попов наголошує, що парламентом у першому читанні прийнятий законопроект про зменшення грошової застави у 9 разів (проект закону № 2769 «Про внесення змін до ст. 225 Виборчого кодексу України (щодо розміру грошової застави)», прийнятий 30 квітня 2020 р. за ініціативи політичної партії «Голос»). Але експерт вважає таке зменшення надмірним, оскільки грошова застава – це на сьогодні чи не єдиний бар'єр для технічних проєктів висувати свої списки без шансів на перемогу. І. Попов акцентує, що грошова застава повертається партіям, які пройшли виборчий бар'єр, і таким чином, для тих, хто впевнений в своїй перемозі, це лише тимчасова застава. Він підтримує норму законопроекту про зменшення застави у 4 рази, саме тому, що це може стати бар'єром для технічних проєктів, але досить посильної сумою для реальних партій.

На гендерний аспект цього питання звертає увагу координатор програм Українського Жіночого Фонду (УЖФ) М. Горячковська. За її словами, УЖФ послідовно виступає за зниження виборчої застави, яка є додатковою перешкодою для висування кандидаток та проведення ними ефективної виборчої кампанії. Враховуючи нерівність у доступі до фінансових ресурсів, висока застава матиме непропорційний вплив на можливості жінок і чоловіків брати участь і перемагати на місцевих виборах.

Джерело: <https://www.uwf.org.ua/news/11784>

Ще однією новацією законопроекту є можливість подвійного висування особи, коли один і той же кандидат може балотуватися в багатомандатному окрузі не більше, ніж на два рівні місцевих рад. За законопроектом, кандидат має право висуватись на посаду голови тільки в одному селі, селищі, місті. У той же час особа може одночасно висуватись кандидатом у депутати місцевої ради та кандидатом у голови лише від однієї політичної партії або лише шляхом самовисування.

Як зазначив перший заступник голови фракції «Слуга народу» О. Корнієнко, це нововведення взагалі є інноваційним, оскільки такого ще не було в українській історії. Але голова Комітету виборців України О. Кошель заперечує таку інформацію і зазначає, що в Україні вже були приклади, коли дозволялось балотуватись одночасно до різних органів влади – наприклад, до парламенту і місцевих органів влади.

На думку Р. Сидоровича, така норма може зменшити напругу протистояння, оскільки диверсифікує ризики для кандидатів. Водночас, підкреслює експерт, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, старости не може балотуватись в іншому одномандатному окрузі, хоча може бути кандидатом в депутати у багатомандатному окрузі шляхом партійного висування.

Наступним нововведенням законопроекту є можливість, у разі відсутності місцевих осередків, обласним осередкам висувати кандидатів до виборчих комісій. Експерти по різному розцінили таку пропозицію. Так, Р. Сидорович за умов відсутності в Україні у багатьох, особливо нових партій розгалуженої мережі осередків усіх рівнів, вважає такий крок виправданим прийнятним меншим злом. На його думку, така норма відображає українські реалії та не вимагає від партій реєструвати у терміновому порядку місцевий осередок мало не на випадкових людей.

Аналогічну думку висловлює і голова Комітету виборців України О. Кошель. Він зазначає, що сьогодні в Україні багато партій існують у віртуальному форматі. Зокрема, експерт наводить наступні відомості: звіт політичної партії «Слуга народу» за 2019 р. показав, що у ній не працює жодного працівника ані на центральному рівні, ані на регіональному. За словами О. Кошеля, відсутня дієва регіональна структура і в політичній партії «Голос», яка не встигла розбудуватися за рік.

Законопроектом пропонується збільшити роль парламентських депутатських груп у виборчому процесі під час місцевих виборів. Депутатські групи як об'єднання позапартійних народних депутатів за чинним законодавством діють виключно в межах компетенції Верховної Ради України. Але автори нового проекту закону пропонують дозволити таким групам (на сьогодні – це «За майбутнє» і «Довіра») впливати на формування виборчих комісій після укладення угоди про співпрацю з однією із політичних партій. За законопроектом, депутатська група має бути створена не пізніше 1 січня року проведення виборів. Угоду підписує керівник депутатської групи та голова політичної партії. Не пізніше, як за 90 днів до дня голосування про таку угоду повідомляється Апарату Верховної Ради України, а останній насамперед повідомляє Центральну виборчу комісію та надає копію цього документа.

Не підтримало таку ініціативу Головне науково-експертне управління Верховної Ради України. У його висновку зазначається, що депутатські групи є внутрішньо парламентськими утвореннями і створюються для раціоналізації роботи парламенту, мають нестабільний склад і позапартійний характер, а, отже, наділення їх певними правами поза парламентом не узгоджується з їх природою.

Критично розцінили зазначену новацію і в Громадській мережі ОПОРА. На думку ГМ ОПОРИ, наділення депутатських груп правом впливу на формування виборчих комісій руйнує логіку процесу адміністрування виборів і загрожує масовими політичними та корупційними зловживаннями. Крім того, це обмежує права позапарламентських партій формувати виборчі комісії, бо кількість вакантних місць в комісіях таким чином зменшиться.

Загалом законопроектом пропонується чимала кількість нововведень, що

стосуються організації діяльності та повноважень ЦВК і виборчих комісій різного рівня.

Проект закону встановлює норму про те, що позачергові місцеві вибори, проміжні, перші, додаткові проводитимуться двічі на рік – в останню неділю березня та останню неділю жовтня.

Сумнівною назвали таку ідею авторів документа у Головному науково-експертному управлінні. Як підкреслюється у відповідному висновку, замість призначення позачергових виборів у найближчі можливі строки виборчий процес буде переноситись в часі, що може спричинити ситуацію, коли в адміністративно-територіальних одиницях тривалий час будуть відсутні легітимні представницькі органи. Натомість інші фахівці погоджуються з новацією, зважаючи, що це дозволить позбутися перманентного процесу постійних виборів, що проходять у різних округах.

Негативно розцінили представники громадськості та експертного середовища новелу законопроекту про фактичну передачу у ручне управління Центральною виборчою комісією Служби розпорядника Державного реєстру виборців.

Виключно позитивно вважають аналітики прописані у законопроекті гарантії для створення незалежності членів ЦВК, у тому числі і щодо неможливості зменшення їх заробітних плат. Важливою в сучасних обставинах є закріплена норма про право ЦВК проводити засідання поза межами приміщення з використанням технічних засобів, але і тут експерти вбачають певні ризики, наприклад, щодо організації кібербезпеки чи суспільної довіри (недовіри) до результатів голосування.

Автори законопроекту пропонують створити територіальні представництва ЦВК і надати їм право проводити експерименти та пілотні проекти. Категорично проти такої ініціативи виступають більшість експертів, у тому числі і Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Так само негативно сприйнято фахівцями і нововведення щодо покладання на місцеве самоврядування обов'язку з їх матеріально-технічного забезпечення без компенсації з держбюджету. На цьому особливо наголошували в Асоціації міст України. Зокрема, виконавчий директор АМУ О. Слобожан та аналітик асоціації О. Логінов підкреслили, що законопроект передбачає можливість фінансування та матеріально-технічного забезпечення процесу виборів і утримання представництв ЦВК за рахунок місцевих бюджетів, а це може спричинити недофінансування місцевих соціальних програм через перерозподіл загальних фінансів органів місцевого самоврядування.

Загалом експерти називають сумнівними цілий ряд норм законопроекту, що стосуються повноважень ЦВК: надання їй права регулювати окремі процедури виборчого процесу на підзаконному рівні; ініціатива щодо передачі від НАЗК до ЦВК оприлюднення фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів; питання щодо можливості утворення консультативних та інших допоміжних органів для ЦВК. Так, кандидат наук із державного управління О. Бойко висловлює думку, що питання внесення змін до Закону

України «Про Центральну виборчу комісію» є не просто дискусійним, а подекуди деструктивним, особливо в частині збільшення повноважень.

Не менш дискусійною фахівці вважають пропозицію щодо неможливості заміни члена виборчої комісії суб'єктом подання. Документом встановлюється, що в разі дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії виборча комісія самостійно проводить його заміну. Партнер Ario Law Firm Р. Сидорович наголошує, що на практиці багато суб'єктів виборчого процесу зловживали таким правом через початкову подачу недостовірних даних про своїх кандидатів. Тому, вважає експерт, зазначена ініціатива зменшить можливості для недоброчесних дій, але з іншого боку, це призведе до зменшення контролю за перебігом виборчого процесу його суб'єктами.

Більшість експертів позитивно оцінили покращення чіткості визначення територіальної організації місцевих виборів. За документом, правила проведення виборів не змінюватимуться під ситуацію перед самими виборами, оскільки встановлюється точний «дедлайн», після якого виборча система на місцевих виборах не може змінюватися. Законопроект також вносить ряд важливих правок до умов реєстрації кандидатів на місцевих виборах, механізму відмови в реєстрації, поняття виборчої документації та особливостей її ведення і транспортування, усунення неузгодженостей в порядку формування складу територіальних виборчих комісій, врахування прогалін і неузгодженостей в частині підрахунку голосів виборців.

Значна частина новацій проекту закону № 3485 присвячена відповідальності за правопорушення у сфері виборчого права і процесу. Так, у ГМ ОПОРА зазначають, що частина не дуже небезпечних проступків виведена з кримінальної відповідальності до адміністративної. Утім, щоб навіть дрібні правопорушення не залишались безкарними, передбачено нові види адміністративних правопорушень у виборчій сфері. Менеджер з комунікацій К. Жемчужникова зазначає, що адміністративну відповідальність у вигляді штрафів буде передбачено для виборців, хто: перешкоджатиме діяльності виборчих суб'єктів виконувати свої повноваження чи здійснювати виборчі процедури; не виконуватиме покладений на них обов'язок із забезпечення таємниці власного волевиявлення на виборчій дільниці, тобто демонструватимуть свій бюлетень так, що сторонні особи побачать результат волевиявлення; знищуватиме чи буде виносити свій бюлетень за межі виборчої дільниці, але саме з протестних чи хуліганських мотивів, не пов'язаних із передачею виборчого бюлетеня іншій особі для організації виборчих фальсифікацій.

Суттєвою новелою, що була також підготовлена за підтримки ГМ ОПОРИ, стала норма про визначення поняття «підкуп виборців». Законопроектом пропонується заборонити агітацію, яка супроводжується наданням виборцям, закладам, установам і організаціям грошей, продуктів харчування, спиртних напоїв, товарів, пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних і нематеріальних активів. У тому числі забороняється це робити від імені благодійних організацій, засновниками, або

членами яких є кандидат або партія. Така агітація буде вважатися підкупом виборців, за що кандидати чи інші особи можуть отримати штраф від 200 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Перший заступник голови фракції «Слуга народу» О. Корнієнко пояснив, що в документі спеціально додаються формулювання: «продуктові набори», «алкогольні напої», «сувенірна продукція», USB-флешки тощо, аби розширити можливості реагування правоохоронців на підкуп виборців.

У той же час, наголошують експерти, не вважаються підкупом матеріали передвиборної агітації зі символікою партій, брендуванням кампанії, згадкою кандидата, оплачені з виборчого фонду, і вартість яких не перевищує 3 % прожиткового мінімуму.

Автори законопроекту пропонують внести зміни в окремі статті Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні порушення для посилення відповідальності кандидатів, партій та організацій. Зокрема, порушник порядку фінансування виборчої кампанії кандидата або партії, окрім штрафу або виправних робіт строком до 2 років або позбавлення волі на 2 роки, позбавлятиметься права займатись певною діяльністю на 5 років.

Таку новелу підтримують всі експерти, але частина з них вважають за необхідне внести до неї певні корективи. Зокрема, парламентський аналітик Громадського руху ЧЕСНО Д. Черетун зазначає, що в тексті законопроекту йдеться лише про ті благодійні організації, засновниками, або членами яких є кандидат чи партія, за яких агітують. А благодійні організації чи фонди, засновниками котрих не є політики або партії, залишаються поза увагою, хоча і вони помічені у таких діях на користь окремих кандидатів. Відтак, ГР ЧЕСНО закликає парламентарів поширити заборону непрямого підкупу на всі без винятку благодійні організації.

Законопроектом встановлюється поняття виборчої документації, до якої включатимуться, крім іншого, і подання на членів комісії та документи для реєстрації кандидатів. Таким чином, наголошують в ГМ ОПОРА, у випадку підробки цих документів або внесення представником партії до них завідомо неправдивих відомостей, така особа нестиме відповідальність за фальсифікацію виборчої документації.

Отже, єдина оцінка громадськості та експертів з приводу нового законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» відсутня. Більшість фахівців виділяють дві сторони документу: позитивні новації, які варто застосовувати вже у цьогорічних виборах, і ризиковані новели, необхідність запровадження яких є доволі сумнівною. Серед аналітиків є запеклі супротивники законопроекту та його послідовні прихильники. Натомість експерти підкреслюють, що це тільки перша версія законопроекту, яка може зазнати суттєвих правок. На 22 червня 2020 р. до тексту законопроекту № 3485, за даними ГМ ОПОРА, парламентарями подано вже 3906 поправок.

Але попри численні зауваження і пропозиції до документа навіть ті, хто висловлюються проти законопроекту, зазначають, що у Виборчому кодексі

України необхідно виправити деякі норми, що можуть завадити організації та проведенню виборчого процесу. Сам факт того, що під час голосування у сесійній залі законопроект у першому читанні підтримали політичні партії, які виступають постійними опонентами – «Слуга народу», «Європейська солідарність», «Батьківщина», «За майбутнє» – говорить про актуальність та важливість як запропонованих новацій, так і загалом змін у виборчому законодавстві для забезпечення прозорої демократичної процедури волевиявлення в Україні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний вебпортал Верховної Ради України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3485&skl=10); офіційний вебсайт Центральної виборчої комісії України (<https://cvk.gov.ua/novini/milyoni-vibortsiv-otrimali-mozhlivist-golosovati-na-mistsevih-viborah-za-faktichnim-mistsem-prozhivannya.html>); інформаційний портал «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/news/12507>, <https://decentralization.gov.ua/news/12497>); вебсайт Громадянської мережі ОПОРА (<https://www.oporaua.org/statement/vybory/19583-zaiava-opori-shchodo-ukhvalennia-viborchogo-kodeksu-za-rezultatami-iogo-povtornogo-rozgliadu>, <https://www.oporaua.org/news/vybory/20021-verkhovna-rada-priiniala-zmini-do-viborchogo-kodeksu>, <https://www.oporaua.org/article/vybory/mistsevi-vybory/20018-5-vazhlivikh-momentiv-iaki-zminiatsia-dlia-vibortsiv-na-mistsevikh-viborakh-tsiieyi-oseni>, <https://www.oporaua.org/article/vybory/20022-zmini-do-viborchogo-kodeksu-dekilka-novatsii-dlia-partii-na-mistsevikh-viborakh>, <https://www.oporaua.org/news/vybory/20092-opora-robocha-grupa-z-dopratsiuvannia-viborchogo-kodeksu-rozglianula-244-z-3906-popravok>); вебсайт Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ (<https://rpr.org.ua/news/mistsevi-vybory-potrebuiut-zmin-do-viborchogo-kodeksu-ta-konstytutsii-eksperty/>); вебсайт Асоціації міст України (<https://www.auc.org.ua/novyna/pryupnyato-za-osnovu-zakonoprojekt-shcho-zminuyue-vyborche-zakonodavstvo>); інформаційний портал «Главком» (<https://glavcom.ua/country/politics/miscievi-vibori-yaki-novaciji-gotuje-vlada-685162.html>); вебсайт Громадського руху ЧЕСНО (<https://www.chesno.org/post/3788/>); вебсайт Асоціації правників України (<https://uba.ua/ukr/news/7642/>); вебсайт Громадського холдингу «ГРУПА ВПЛИВУ» (<https://www.vplyv.org.ua/archives/4891>); вебсайт Фонду «Українська політика» (<https://uapolicy.org/index.php/2020/06/02/luchshee-vrag-horoshego-zachem-deputatam-novye-pravki-v-izbiratelnyj-kodeks/>); вебсайт Міжнародного благодійного фонду «Український жіночий фонд» (<https://www.uwf.org.ua/news/11784>); інтернет-видання «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/06/18/7256201/>)).*

Реформа Служби безпеки України: в пошуках балансу між бажаним та можливим

20 травня 2020 р. Верховна Рада України 287 голосами народних депутатів відправила до профільного комітету для підготовки до повторного першого читання президентський законопроект № 3196 «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України». Сам факт відправлення законопроекту на підготовку до повторного першого читання, а не відхилення, як зазвичай буває у випадку численних зауважень, свідчить про його неабияку важливість та зацікавленість парламенту в його прийнятті після доопрацювання. Реформа СБУ й справді є одним із тих питань, про нагальність якого говорять вже багато років, проте до конкретного законопроекту, що має шанси бути прийнятим, справа дійшла лише зараз.

Наразі українська спецслужба досі функціонує за Законом України «Про Службу безпеки України», прийнятим ще в 1992 р., який значною мірою перейняв спадок Комітету державної безпеки Української РСР і вже давно не відповідає вимогам часу. Особливо гостро питання реформування СБУ постало з рішенням України інтегруватися до Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу, де з підвищеною увагою ставляться до питань розподілу функціоналу спецслужб і демократичного контролю над ними.

З метою залучення західного досвіду до напрацювання перспективної моделі реформування СБУ, в січні 2016 р. було домовлено про створення Міжнародної дорадчої групи (МДГ) з питань реформування СБУ в складі представників Консультативної місії Європейського Союзу в Україні з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС), Офісу зв'язку НАТО в Україні, Центру інформації і документації НАТО в Україні, інших міжнародних організацій, Посольства США в Україні, провідних експертів.

Уже влітку 2016 р. іноземні експерти МДГ висловили своє бачення щодо реформи СБУ, яке, зокрема, включало обмеження ролі СБУ як органу правопорядку, чітке розмежування функцій з іншими органами безпекового сектору з передачею розслідування корупційних та інших економічних злочинів до відповідних органів правопорядку, зосередження СБУ насамперед на контррозвідувальній діяльності та протидії тероризмові, а також демілітаризацію спецслужби і запровадження ефективного демократичного контролю за її діяльністю. Пропонувалося також скоротити кількість співробітників СБУ, щоб привести її чисельний склад у відповідність з оновленими завданнями і функціоналом.

У 2017 р., на відкритті Всеукраїнської науково-практичної конференції «Роль і місце національної спецслужби в історії українського державотворення», тоді голова СБУ В. Грицак заявив про прагнення створити збалансовану спецслужбу нового зразка, яка б ефективно працювала на теренах України, а її робота була гармонізована з роботою європейських спецслужб. Теперішній голова СБУ І. Баканов також визначає пріоритетом перетворень наближення

СБУ до кращих моделей спецслужб держав-членів ЄС і НАТО з урахуванням сучасних потреб України.

У липні 2018 р. набрав чинності Закон України «Про національну безпеку України», яким було оновлено завдання, які стоять перед Службою безпеки України, а саме: діяльність СБУ має зосереджуватися на протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, боротьбі з тероризмом, контррозвідувальному захисті суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури, а також на охороні державної таємниці.

Робота над концепцією реформування СБУ тривала довго й непросто, що часом викликало підозри в затягуванні й критику з боку іноземних партнерів. Так, у жовтні 2018 р. заступник голови Представництва НАТО в Україні Ш. Ірон під час «круглого столу» в Києві заявила, що Україні не варто відкладати реформу СБУ, оскільки це може «серйозно підірвати довіру» її міжнародних партнерів. У травні 2019 р. керівник КМЄС К. Ланчінскас розповів журналістам, що він бачив дев'ять версій проекту концепції реформування СБУ, проте жодну на той час так і не було затверджено. У тому ж місяці заступниця голови представництва ЄС в Україні А. Вайдемманн заявила, що відсутність реформи СБУ перешкоджає зміцненню довіри і подальшої інтеграції України із західними партнерами. Вона також висловила думку, що СБУ має позбутися функцій у сфері боротьби з економічною та організованою злочинністю і зосередитися на контррозвідці, контртероризмі і захисті державної таємниці.

У вересні 2019 р. Колегія СБУ підтримала концепт нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України» і основні положення законопроекту були презентовані на засіданні комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Розроблений фахівцями СБУ документ у жовтні 2019 р. подали до Офісу Президента, де він доопрацьовувався у форматі засідань робочої групи, у т.ч. щодо врахування пропозицій міжнародних партнерів.

10 березня 2020 р. законопроект № 3196 «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» було внесено до парламенту Президентом України В. Зеленським як невідкладний.

У пояснювальній записці до законопроекту, підписаній головою СБУ І. Бакановим, відзначається, що його реалізація сприятиме створенню динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної своєчасно виявляти і нейтралізувати загрози державній безпеці, ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України з неухильним дотриманням фундаментальних прав і свобод людини.

Законопроектом пропонуються зміни щодо правової регламентації діяльності СБУ, зокрема, передбачено: закріплення змісту ключових понять, що характеризують сферу державної безпеки та її забезпечення; чітке визначення

мети діяльності СБУ, а також її функцій та повноважень відповідно до сучасних викликів, реальних і потенційних загроз державній безпеці України; впровадження ризик-орієнтованого підходу до протидії загрозам державній безпеці, а також розширення інформаційно-аналітичного вектору роботи спецслужби; оптимізацію організаційно-штатної побудови СБУ, спроможної забезпечувати своєчасне реагування на актуальні загрози державній безпеці України; впровадження повного поетапного припинення комплектування СБУ військовослужбовцями та забезпечення її поступового перетворення у відомство, що комплектується особами зі спеціальними званнями; осучаснення питань грошового, соціально-побутового, пенсійного забезпечення співробітників СБУ; оновлення і деталізацію положень Закону України «Про національну безпеку України».

Згідно законопроекту, забезпечення державної безпеки Службою безпеки України здійснюється шляхом:

- протидії протиправній діяльності спеціальних служб іноземних держав, окремих організацій, груп та осіб, що створюють загрози національній безпеці України;

- реалізації комплексу адміністративно-правових, організаційних, оперативно-розшукових та оперативно-технічних заходів із протидії терористичній діяльності, в тому числі міжнародній, та фінансуванню тероризму;

- протидії спеціальним інформаційним операціям і впливам спеціальних служб іноземних держав, організацій, груп та осіб;

- попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, які вчиняються у кіберпросторі; здійснення контррозвідувальних та оперативно-розшукових заходів, спрямованих на боротьбу з кібертероризмом та кібершпигунством; протидії кіберзлочинності, можливі наслідки якої безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України; розслідування кіберінцидентів та кібератак щодо державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога стосовно захисту якої встановлена законом, критичної інформаційної інфраструктури та її окремих об'єктів; здійснення тестування готовності захисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів; забезпечення реагування на комп'ютерні інциденти у сфері державної безпеки;

- протидії злочинам, що створюють загрози державній безпеці України;

- викриття і протидії транснаціональним та міжрегіональним організованим злочинним угрупованням, боротьби з проявами організованої злочинності в різних сферах;

- боротьби з незаконним обігом і використанням спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

Серед основних новацій законопроекту: він розмежовує компетенції СБУ з іншими структурами сектору безпеки, визначає нові пріоритети в її роботі – Спецслужба зосередить свою увагу на контррозвідувальній протидії загрозам державній безпеці, кібербезпеці, боротьбі з тероризмом, захисті державної

таємниці тощо. Також СБУ відмовиться від невластивих їй функцій – більше не займатиметься боротьбою з економічною злочинністю, проте зосередить увагу на захисті об'єктів критичної інфраструктури. Передбачається істотне посилення інформаційно-аналітичної складової у діяльності СБУ, перехід від реактивного підходу в роботі до проактивного та ризик-орієнтованого. Відбудеться демілітаризація і поступове скорочення чисельності СБУ з 27 000 до 15 000 осіб, при цьому покращиться рівень соціального забезпечення співробітників, їх грошове забезпечення піднімуть до рівня НАБУ, ДБР та інших новостворених антикорупційних органів. Планується посилення парламентського та громадського контролю над діяльністю СБУ.

РЕФОРМА СБУ: ЗАКОНОПРОЕКТ № 3196 від 10.03.2020

Як працюватиме Служба безпеки України після прийняття нового закону



СТАРА СБУ	НОВА СБУ
👤 ЧИСЕЛЬНІСТЬ	
У мирний час - 27 000 У особливий період – 31 000	У мирний час - 15 000 У особливий період – 20 000
🎯 ЗАВДАННЯ	
<ol style="list-style-type: none">Захист законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осібЗахист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу УкраїниПопередження, виявлення, припинення та розкриття тероризмуПопередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам УкраїниОхорона державної таємниці	<ol style="list-style-type: none">Протидія розвідувально-підривної діяльності проти України, а також іншим загрозам державній безпеціБоротьба з тероризмом та кібертероризмомКонтррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктуриПопередження, виявлення та припинення злочинів проти основ національної безпеки, миру і безпеки людства та інших злочинів, які становлять загрозу державній безпеціОхорона державної таємниці
🔍 ПІДХІД	
Реактивний	Проактивний та ризик-орієнтований
⚙️ ФУНКЦІЇ	
<ol style="list-style-type: none">Контррозвідувальна діяльністьОперативно-розшукова діяльністьДіяльність, спрямована на боротьбу з корупцією та організованою злочинністюДіяльність, спрямована на боротьбу з економічними злочинамиФункції у сфері охорони державної таємниціДосудове розслідування злочинів	<ol style="list-style-type: none">Контррозвідувальна діяльністьУправління ризиками державної безпекиОперативно-розшукова діяльністьДіяльність із забезпечення охорони державної таємниціДосудове розслідування кримінальних правопорушень, підготовка чи вчинення яких становить загрозу державній безпеці
🛡️ НАЯВНІСТЬ СПЕЦПІДРОЗДІЛІВ «К» ТА ПІДРОЗДІЛІВ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ	
Наявні	Відсутні
💰 ЗАРОБІТНА ПЛАТА	
Найнижча серед військових формувань і правоохоронних органів	На рівні новостворених та реформованих правоохоронних органів
👁️ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ	
<ol style="list-style-type: none">Парламентський контроль в ціломуКонтроль з боку ПрезидентаКонтроль за адміністративно-господарською і фінансовою діяльністю Служби безпеки УкраїниПрокурорський нагляд	<ol style="list-style-type: none">Парламентський контроль (нагляд) в ціломуКонтроль (нагляд) з боку спеціально створеного комітету ВРПрезидентський контрольЗовнішній фінансовий аудит Рахункової палатиВідомчий контрольСудовий контрольКонтроль громадськостіПрокурорський нагляд

Джерело: <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/7266>

Голова СБУ І. Баканов вважає законопроект збалансованим, адже той враховує кращі світові тенденції побудови ефективних спецслужб та власний

досвід СБУ із протидії гібридним загрозам.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що його підготовлено у співпраці з іноземними партнерами: Консультативною місією Європейського Союзу в Україні з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС), Офісом зв'язку НАТО в Україні, Представництвом Європейського Союзу в Україні, з урахуванням особливостей вітчизняного безпекового середовища, а також прогресивного іноземного досвіду побудови/функціонування внутрішніх служб безпеки. Також зазначається, що законопроект, серед іншого, спрямований на приведення законодавства України, що регулює діяльність СБУ, у відповідність із рекомендаціями міжнародних та європейських партнерів, зокрема рекомендаціями ПАРЄ №№ 1402 (1999), 1466 (2005) та 1713 (2005). Крім того, відзначається, що законопроектом передбачено зміни правових, організаційних та інших засад функціонування СБУ з урахуванням сучасного досвіду діяльності спецслужб держав-членів ЄС та держав-членів НАТО, демократичних перетворень у суспільстві, інтеграційного курсу України в європейській та євроатлантичній економічній, політичній та безпековий простір.

При цьому, за інформацією «Європейської правди», експерти НАТО, ЄС та США, що працюють в рамках Міжнародної дорадчої групи, висловили низку зауважень і рекомендації доопрацювати законопроект, щоб він відповідав європейським та євроатлантичним принципам і кращим практикам. Зокрема, західні партнери висловили застереження щодо широких повноважень СБУ на проведення досудового розслідування, а також «намір СБУ зберегти головну роль у боротьбі з усіма видами організованої злочинності – як внутрішньої, так і міжнародної».

У червні 2020 р. представники МДГ провели зустріч із головою Верховної Ради України Д. Разумковим, щоб обговорити імплементацію Закону України «Про національну безпеку» (прийнятого в 2018 р.), зокрема щодо реформування СБУ. Представники МДГ наголосили, що суттєва реформа СБУ є важливою на шляху України до ЄС та НАТО: «Поточна робота над проектом закону про СБУ дає історичну можливість просунути вперед в цій реформі. Ми закликали Раду скористатися цією можливістю перетворити СБУ в сучасну цивільну установу з внутрішньої безпеки, що має чітко визначені функції та здійснює міцний демократичний нагляд, відповідно до вимог закону про національну безпеку та євроатлантичних стандартів, принципів та найкращих практик». Фактично, йдеться про сформульовані в дипломатичному тоні рекомендації доопрацювати законопроект.

Критика на адресу законопроекту прозвучала і від деяких представників експертної громадськості. Так, в аналізі для LIGA.net експерти Центру протидії корупції (ЦПК) висловлюють думку, що законопроект фактично зберігає в СБУ Головне управління з боротьби з корупцією, змінюючи його назву, але не функції. Крім того, експерти ЦПК вважають, що на практиці можуть бути розширені і повноваження слідства, адже законопроектом передбачається, що Генпрокурор або його заступник зможуть передавати до СБУ будь-яку справу,

якщо вона відповідає критерію протидії злочинам, що загрожують національній безпеці України. Потенційним джерелом зловживань і тиску на бізнес експерти ЦПК вважають посилення повноважень СБУ з отримання інформації від правоохоронних та інших державних органів, військових формувань, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та фізичних осіб: суб'єкти, яким адресовано запит, будуть зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів безоплатно надати СБУ запитувану інформацію.

Керівник «Агентства з реформування сектора безпеки» В. Ягун вважає одним із найбільших недоліків законопроекту збереження в ньому поняття «правоохоронна діяльність». На думку експерта, таким чином СБУ має діяти згідно із законом про оперативно-розшукову, а не контррозвідувальну діяльність, але це передбачає інший функціонал.

Експерт неурядової організації StateWatch О. Лемєнов вважає, що сьогодні структурно та функціонально СБУ виходить за межі поняття класичної спецслужби у західному розумінні, а її повноваження щодо протидії корупції та організованої злочинної діяльності у сфері економіки та інших протиправних дій, які становлять загрозу життєво важливим інтересам України, створюють корупційні ризики для самої СБУ. Експерт критикує законопроект № 3196 за широкі повноваження СБУ як органу досудового розслідування, а також за завелику, на думку експерта, кількість співробітників, що більша за чисельність двох британських спецслужб MI-5 та MI-6 разом узятих.

При цьому О. Лемєнов відзначає і позитивні риси законопроекту, зокрема, деталізацію умов та меж застосування співробітниками СБУ фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, порядок застосування заходів примусу, здійснення оперативно-службової діяльності в особливий період, під час антитерористичної операції, відсічі і стримування збройної агресії. Експерт також відзначає значне покращення грошового забезпечення співробітників СБУ, передбачене законопроектом, із чітким визначенням, хто і скільки має отримувати за свою працю.

Експерт із конституційного права О. Москалюк позитивно оцінює запропонований у законопроекті підхід до поступового скорочення чисельності СБУ з 27 000 до 15 000 осіб (з можливістю збільшення чисельності до 20 000 осіб в особливий період, в умовах надзвичайного стану). Скорочення чисельності законопроектом пропонується робити поетапно: з 2021 р. – 25 000 осіб; з 2022 р. – 23 000 осіб; з 2023 р. – 21 000 осіб; з 2024 р. – 19 500 осіб; з 2025 р. – 18 000 осіб; з 2026 р. – 16 500 осіб; з 2027 р. – 15 000 осіб. Такий метод оптимізації чисельності персоналу дає можливість зекономити бюджетні витрати, адже частково відбуватиметься за рахунок скорочення вакантних посад після виходу співробітників на пенсію, а отже держава зможе уникнути проведення значних одномоментних компенсаційних виплат, як було би у випадку одночасного скорочення майже половини співробітників. Крім того, поступове скорочення дає можливість уникнути ризику розбалансування роботи СБУ, що могло б мати місце у випадку різкого скорочення кількості

співробітників.

За словами адвоката «Столичної колегії адвокатів» Г. Дубова, законопроект є «певним чином еволюційним», оскільки не руйнує існуючу спецслужбу, але дає можливість перетворити її на більш ефективну структуру.

Із спростуванням окремих положень критики на адресу законопроекту виступив заступник керівника з реформування СБУ С. Пунь. У своїй статті для вітчизняних ЗМІ він, зокрема, відзначив, що законопроект, поданий Президентом, це спроба поєднати кращий світовий досвід та українські традиції у сфері безпеки, а запропонована реформа враховує сучасні вимоги до безпеки й унікальний досвід, набутий за період гібридної війни РФ проти України. Як один із прикладів пов'язаності економічної злочинності та контрабанди із національною безпекою С. Пунь назвав виявлені нещодавно незаконні спроби продажу 80 тис. респіраторів і 40 тис. медичних халатів на мільйони гривень, а також викриті підроблені тести на коронавірус.

С. Пунь також відзначив необґрунтованість значної кількості звинувачувати СБУ в тиску на бізнес, адже в більшості випадків т.зв. «маски-шоу» (висловлюючись мовою ЗМІ) ініційовані іншими правоохоронними органами, які в рамках діючого законодавства залучають оперативні підрозділи СБУ до проведення слідчих дій. І якраз з метою уникнення таких випадків у майбутньому, законопроект № 3196 унеможливує залучення співробітників СБУ до проведення слідчих (розшукових) дій в рамках досудового розслідування злочинів, які не віднесені до її підслідності. Що ж стосується широко розкритикованого права СБУ «забирати» справи в інших органів у випадках, якщо вони стосуватимуться питань національної безпеки, то насправді право такої ініціативи законопроектом надається тільки вищим посадовим особам СБУ та ГПУ, тож кількість таких справ буде доволі обмеженою.

Заступник керівника з реформування СБУ також зазначає, що особливо під час протидії гібридній агресії Україні потрібен орган, який захищатиме економічну безпеку держави, тим більше, що такі функції відносяться до завдань контррозвідки і в державах НАТО. Зокрема, три з п'яти стратегічних цілей контррозвідки, визначених у Національній контррозвідувальній стратегії США на 2020–2022 рр., стосуються економіки. І справді, якщо відкрити відповідний документ на офіційному вебсайті Офісу Директора з національної розвідки США, то перелік ключових цілей чинної стратегії контррозвідки США наступний: захист національної критичної інфраструктури (включно із комерційною); зниження загроз ключовим ланцюгам постачання США (далі в тексті стратегії деталізується, що йдеться про постачання товарів та послуг); протидія експлуатації американської економіки (з метою захисту конкурентних переваг США на світових ринках та технологічного лідерства, а також забезпечення економічного процвітання та безпеки США); захист американської демократії від іноземного впливу; протидія кібер- та технічним операціям іноземних розвідок.

Підсумовуючи, зазначимо, що попри всі складнощі об'єктивного та суб'єктивного характеру, цього року Україна має всі шанси прийняти історичної

ваги законопроект, який дозволить суттєво реформувати Службу безпеки України, позбавивши її багатьох атаків спадкоємця КДБ УРСР і трансформувавши в сучасну спецслужбу західного зразку з українською специфікою. Причому українську специфіку не варто однозначно сприймати як недолік чи ознаку недореформованості – потрібно пам'ятати, що трансформація спецслужби відбувається на тлі гібридної війни, в контексті одночасного реформування всього сектору безпеки та оборони, правоохоронної системи України, і за умов нагальної необхідності виконувати низку функцій, які наразі не може перебрати жодний інший компетентний орган (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний вебпортал Верховної Ради України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68347); <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>); офіційний вебсайт Служби безпеки України (<https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/125>; <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/2948>; <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/6557>; <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/7266>; <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/7420>); офіційний вебсайт Консультативної місії ЄС в Україні (<https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/iag-statement-on-ssu-reform>); офіційний вебсайт Офісу Директора з національної розвідки США (https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/features/20200205-National_CI_Strategy_2020_2022.pdf); вебсайт LIGA.net (<https://www.liga.net/politics/articles/reforma-ili-imitatsiya-kak-zelenskiy-predlagaet-izmenit-sbu-sem-glavnyh-punktov>); вебсайт Deutsche Welle (<https://www.dw.com/uk/реформа-сбу-знову-відтермінується/a-52943454>); вебсайт «Дзеркало тижня» (https://zn.ua/ukr/internal/yak-same-potribno-reformuvati-sbu-302971_.html; https://zn.ua/ukr/internal/yak-same-sbu-hoche-reformuvati-sbu-304843_.html); вебсайт «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/news/2018/10/10/7194702>; <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/04/28/7249683>); веб-сайт «Європейська правда» (<https://www.eurointegration.com.ua/interview/2019/05/28/7096659>; <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/05/23/7096509>; <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/05/8/7109674>); вебсайт LB.ua (https://ukr.lb.ua/blog/olexandr_moskaliuk/458698_reforma_sbu_revolyutsiya_chi-evolyutsiya.html)).*

УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ (1–31 ТРАВНЯ 2020 Р.)

Підготовка і виконання проекту:

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 31 травня 2020 р. дозволив виявити та проаналізувати 974 повідомлень. Загальна кількість відібраних для аналізу матеріалів за даний період складає 425 повідомлень, опублікованих російськими ЗМІ, та 549 – західними ЗМІ, що у відсотковому відношенні становить 42,2 % та 57,8 % відповідно.

Аналіз інформаційного поля продемонстрував, що топовою темою в інфопросторі західних медіа у період з 1 по 31 травня 2020 р. залишалася проблема пандемії коронавірусної інфекції COVID-19. Статистика поширення коронавірусу в Україні, карантинні заходи, запроваджені урядом щодо запобігання поширенню інфекції, прогнози щодо піку захворюваності стали основними темами висвітлення даної проблеми. Окремо в якості часто обговорюваної теми можна виділити проблеми впливу карантинних заходів на розвиток економіки в Україні. Так, на сторінках Reuters від 06.05.2020 р. у публікації *Ukraine faces deepening recession due to coronavirus lockdown: Reuters poll* (Україна стикається з поглибленням спаду через блокування коронавірусу: опитування Reuters) опубліковано прогнози щодо падіння економіки у зв'язку з карантинном. Роздуми щодо політичних наслідків поточної пандемії на міжнародні відносини в аналітиці *The coronavirus crisis as a critical juncture for Ukraine and the world* (Коронавірусна криза як критична ситуація для України та світу) представлений New Eastern Europe.

Проблема російсько-української неоголошеної війни залишається актуальною і часто обговорюваними як російськими, так і західними ЗМІ. Питання врегулювання конфлікту є основною темою висвітлення в медіа. Atlantik Council 04.05.2020 р. на основі звіту Міжнародної кризової групи опублікував матеріали під назвою *A serious but flawed look at peace in the Donbas* (Серйозний, але хибний погляд на мир на Донбасі), де аналізує дії Москви у конфлікті. Свою думку з приводу врегулювання конфлікту та досягнення миру висловлюють експерти у публікації *Russo-Ukrainian War: Zelensky unable to find path to peace with Putin* (Російсько-українська війна: Зеленський не в змозі знайти шлях до миру з Путіним).

Соціальні проблеми, які є одним із актуальних явищ сучасного світу, досить часто висвітлювалися західними ЗМІ. За даними Державного центру зайнятості України, рівень безробіття на початку травня зріс на 48 % порівнянно з аналогічним показником минулого року.

Українці досить активно включені в міжнародний, зокрема, європейський ринок праці, проте пандемія відчутно відкоригувала процеси руху робочої сили і призвела до дефіциту робочих рух, перш за все в аграрному секторі, в багатьох європейських країнах. Наприкінці квітня МЗС різних країн почали домовлятися про повернення українців на роботу закордон. Ці та інші питання, пов'язані з трудовою міграцією, активно обговорювали в інфопросторі західних медіа; дану тематику можна вважати однією з топових у травні. Не менш резонансними виявилися проблеми участі українських жінок у програмах із сурогатного материнства, оприявлені карантинними обмеженнями: у травні 46 немовлят, народжених в Україні від сурогатних матерів не змогли забрати генетичні батьки-іноземці. Ця ситуація викликала хвилю обурення та обговорення в зарубіжних мас-медіа.

Економічну ситуацію в Україні частіше аналізували західні ЗМІ. Так, у інформаційному просторі західних медіа обговорювалися проблеми співпраці України з Міжнародним валютним фондом, зокрема надання фінансової допомоги, проблеми монетарної політики та банківської діяльності. Незважаючи на всесвітню економічну кризу, експерти Bloomberg у статті від 29.05.2020 р. *Ukraine's Tougher Currency Clears Path for Deeper Rate Cuts* (Гривня змогла витримати удар корона вірусу) надали оптимістичні прогнози щодо української гривні. Залишається актуальним питання експорту продовольчих товарів та сільськогосподарської продукції;

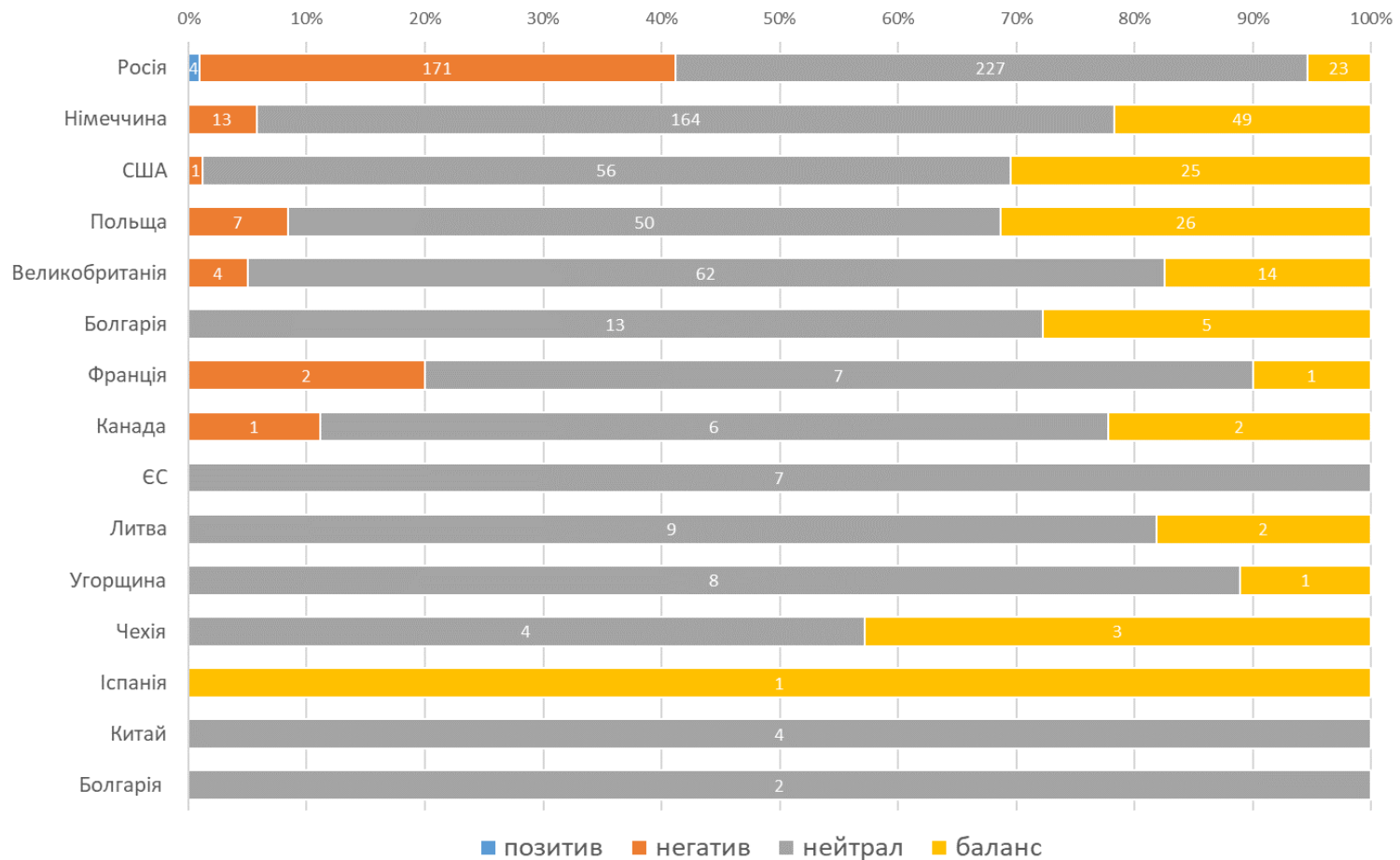
У даний оглядовий період російські ЗМІ досить часто публікували матеріали, які містили відкриті звинувачення на адресу України, зокрема, маніпуляції, за якими внутрішньо українські процеси 2013–2014 рр. подавалися як причини окупації Донбасу та анексії Криму. Так, у період з 22 по 25 травня, було виявлено, що російські інтернет-видання щоденно робили перепости однієї статті по декілька разів на день (для прикладу: «Российская газета» 22.06.2020 р. опублікувала відповідні матеріали 12 разів протягом доби). Також виявлено, що російські медіа активно «просували» тему легітимізації анексії Криму, зокрема, неформальне засідання представників ООН з питань Криму за «формулою Аррія». Питання деокупації Криму та анонсовану представниками МЗС України, концепцію повернення окупованого Криму під контроль української влади, часто висвітлювали в просторі російських ЗМІ. Нами було виявлено, що останнім часом, все частіше просувається тема нормалізації українсько-російських зв'язків.

Докладніша інформація – у деталізованих діаграмах.

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, компліментарних суджень про Україну чи події в ній виявлено мінімум. Більш конкретнішу картину контексту повідомлень можна побачити на діаграмах 1 та 2.

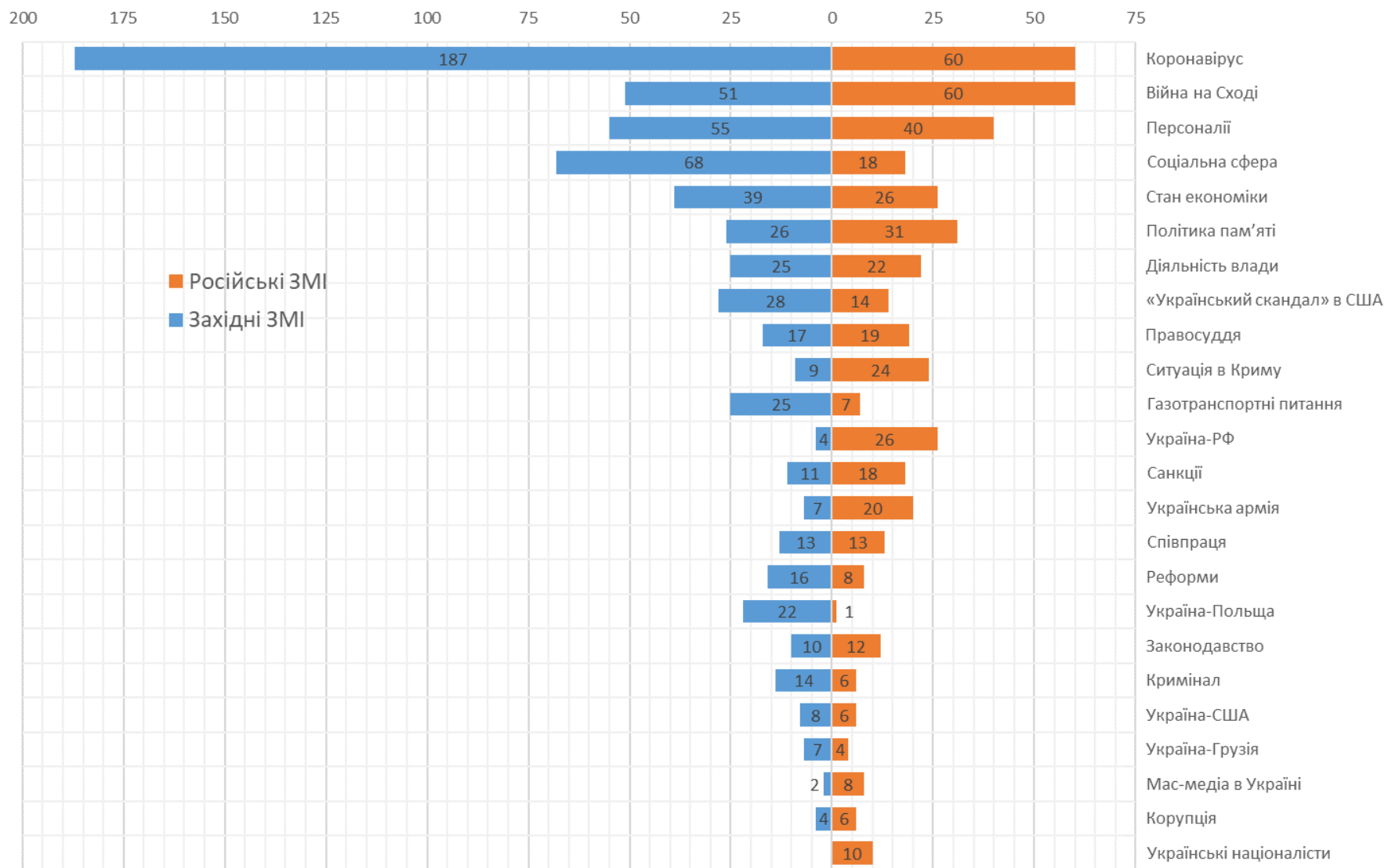


Діаграма 1. Контекст повідомлень



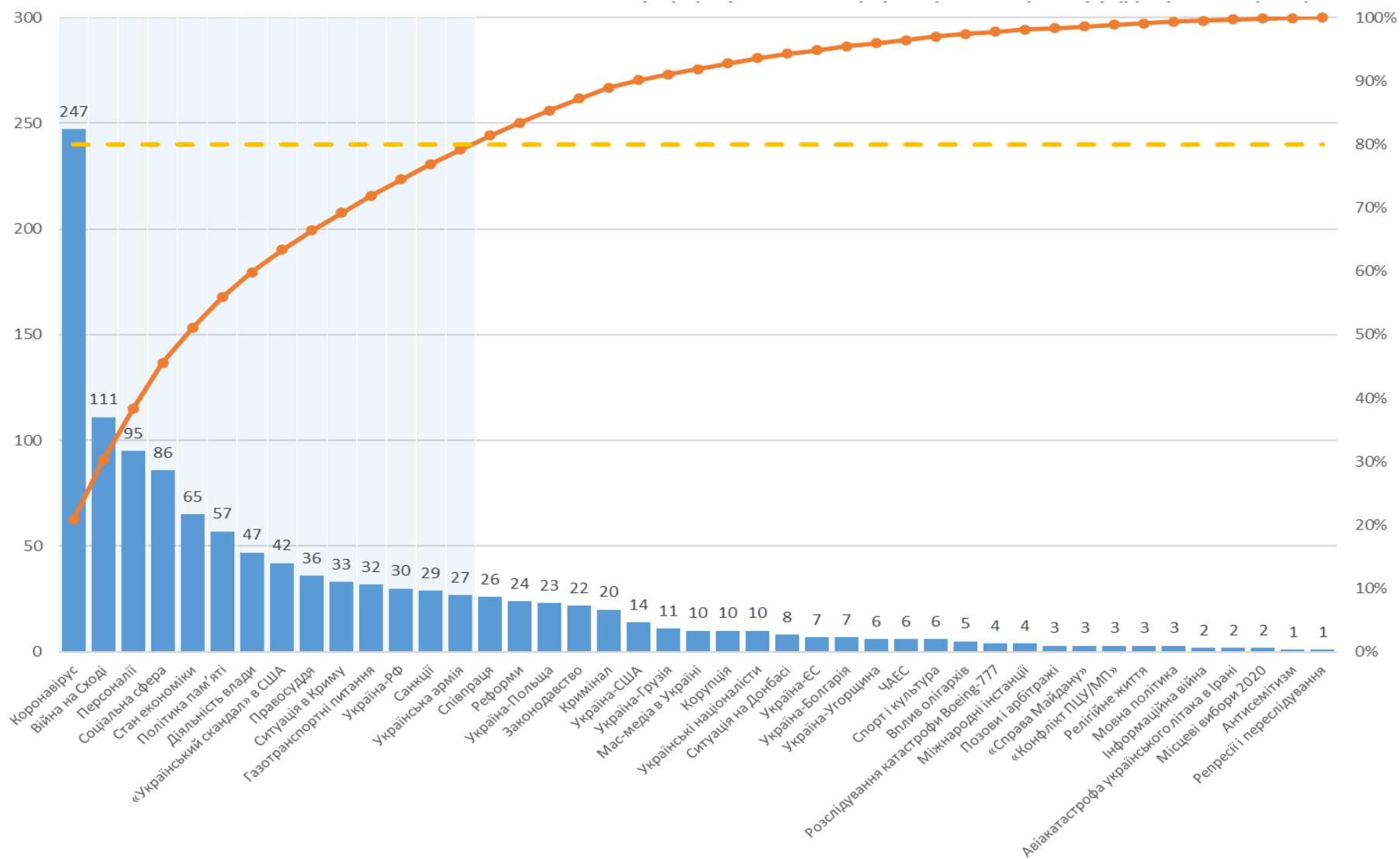
Діаграма 2 . Контекст повідомлень за країнами світу

Аналізовані публікації про Україну мають різну інформативну тональність; у інфопросторі Росії дуже часто прослідковується 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».



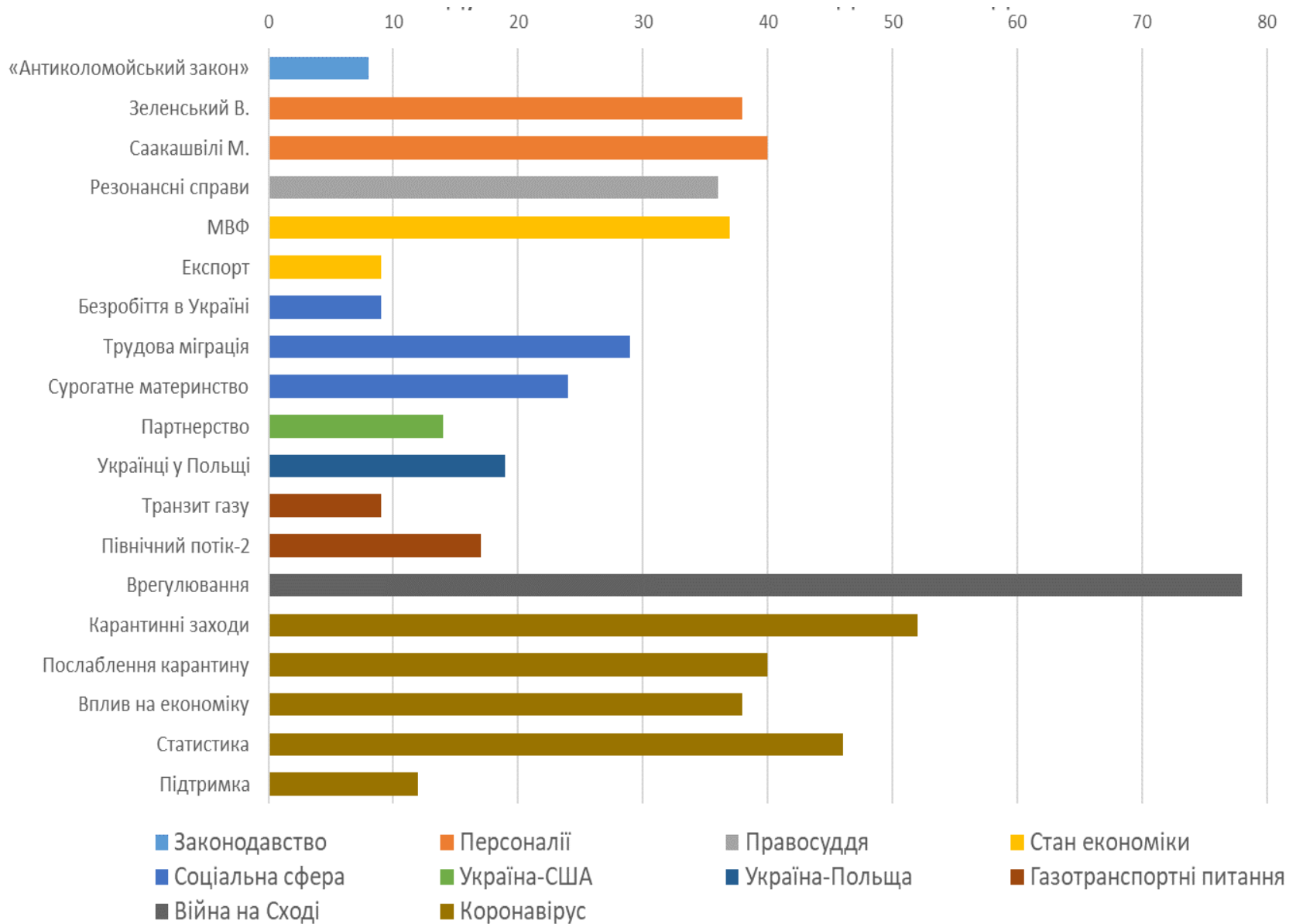
Діаграма 3. Найбільш згадувані тематичні теги в російських та західних ЗМІ

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.

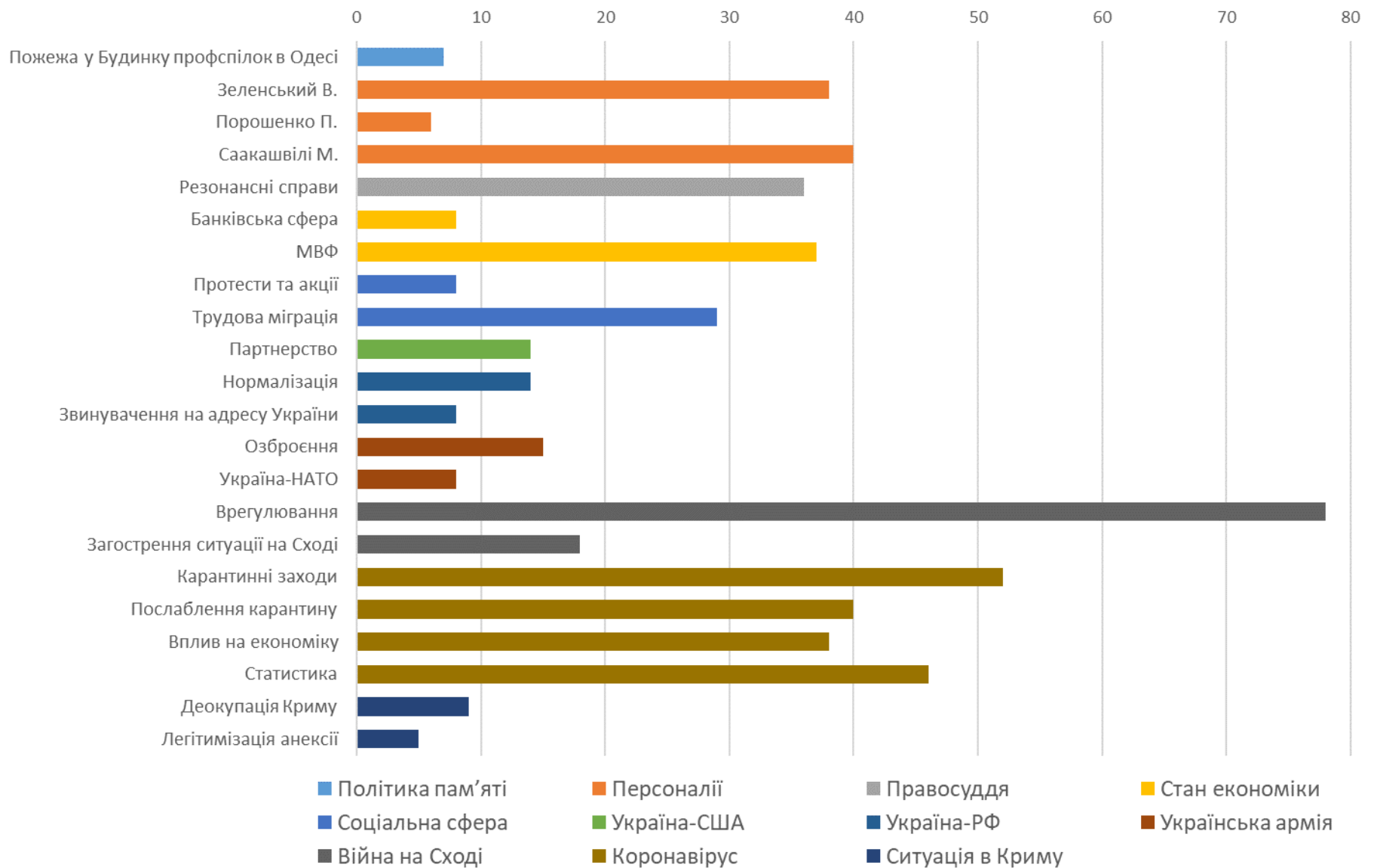


Діаграма 4. Найбільш топові тематичні теги, що формують 80 % інформаційного простору (діаграма Парето)

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 5. Найбільш згадувані тематичні теги та їх підтеги в західних ЗМІ



Діаграма 6. Найбільш згадувані тематичні теги та їх підтеги в російських ЗМІ

У випуску представлені сумарні показники згадуваності основних тематичних тегів, тобто ключових слів або виразів, сукупність яких розкриває основну тему, за період квітень–травень 2020 р., а також динаміку висвітлення проблеми.

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА ¹

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Євген Діденко, суддя Приазовського районного суду Запорізької області

Право на справедливий суд в. Адміністративні правопорушення: окремі аспекти

Проблеми дотримання окремих гарантій справедливого правосуддя при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність є одним із примусових механізмів, за допомогою якого держава підтримує правопорядок у різних сферах управління і громадського життя, а також захищає права громадян від протиправних посягань. Незважаючи на постійні зміни у адміністративно-деліктному законодавстві, процедура притягнення до адміністративної відповідальності досі залишається такою, що не відповідає сучасним умовам розвитку правової системи і стандартам прав людини. Водночас міжнародні зобов'язання України передбачають, щоб розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснювався, зокрема, з дотриманням стандартів права на справедливий суд. Так, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) неодноразово звертав увагу на порушення прав людини при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

У даній статті хочемо звернути увагу на проблеми дотримання окремих гарантій справедливого правосуддя при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Для початку слід нагадати, що відповідно до існуючої практики Європейського суду проти України, розгляд справ про адміністративні правопорушення підпадає під гарантії статті 6 Конвенції у кримінальній сфері. Наведене пояснюється як каральною природою положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і суворістю санкцій в окремих випадках. І це не дивно, адже санкції за адміністративні правопорушення інколи є суворішими, ніж за кримінальні злочини. Наприклад, штраф за порушення карантинних обмежень сягає від 17 000 грн., в той час, як за деякі злочини можна отримати штраф в сумі 850 грн. Тепер стосовно деяких гарантій.

Право мати достатній час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту. Вказане право передбачено пунктом 3 «b» ст. 6 Конвенції, а також пунктом 3 «b» ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. В рамках адміністративно-деліктного провадження таке право слід розглядати як надання особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, достатнього часу для підготовки своєї позиції, отримання і

¹ Збережено стиль і граматику оригіналу

подання доказів, ознайомлення з матеріалами справи.

Проблема із дотриманням такого права виникає у деліктних справах, стосовно яких законом встановлені занадто короткі строки розгляду, наприклад, одна доба (ст. 277 КУпАП). Відповідно, надання пріоритету на користь дотримання таких строків розгляду справи, призводить до неможливості задоволення клопотання особи про ознайомлення з матеріалами і відкладення розгляду для підготовки захисту.

У низці рішень Європейський суд звернув увагу на таку проблему. Так, у справі «Веренцов проти України», заявник, якого притягли до адміністративної відповідальності, скаржився на порушення п. 1 ст. 6 та п. 3 «b» ст. 6 Конвенції, яке полягало в тому, що протоколи про адміністративні правопорушення були складені лише за декілька годин до судового засідання і заявнику не дозволили ознайомитися з будь-якими іншими матеріалами справи перед цим судовим засіданням. ЄСПЛ нагадав, що підпункт «b» пункту 3 статті 6 гарантує обвинуваченому «адекватний час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту», а, отже, ця гарантія означає, що підготовка захисту по суті головних обвинувачень може включати проведення з його боку всіх «необхідних заходів». Обвинувачений повинен мати можливість організувати свій захист належним чином і без перешкод можливості викласти суду, який розглядає справу, всі необхідні аргументи захисту, і таким чином вплинути на результат провадження. Враховуючи, що між складанням протоколів про адміністративні правопорушення та розглядом справи заявника минуло не більше кілька годин, Суд зазначив, що навіть якщо допустити, що справа заявника не була складною, Суд сумнівається в тому, що обставини, за яких проводився розгляд справи заявника, були такими, що надавали йому можливість належним чином ознайомитися з обвинуваченням та доказами проти нього, адекватно оцінити їх і розробити ефективну юридичну стратегію свого захисту. Подальше апеляційне оскарження не могло виправити ситуацію з огляду на те, що на той час, коли апеляційний суд розглянув справу, заявник уже відбув строк свого адміністративного арешту.

Аналогічного висновку Європейський суд дійшов у справі «Михайлова проти України», у якій також було встановлено порушення п. 3 «b» ст. 6 Конвенції, яке полягало в тому, що протягом кількох годин стосовно заявниці було порушено і розглянуто справу про адміністративне правопорушення за прояв неповаги до суду.

У справі «Корнев і Карпенко проти України» заявниця скаржилась, що проміжок часу між стверджувальним правопорушенням і судовим розглядом був надто коротким, аби вона мала змогу належним чином підготувати позицію захисту. Вона стверджувала, що згідно з відповідним законом її адміністративна справа мала бути розглянута впродовж одного дня і що винятків з цього правила не було. Крім того, Кодекс про адміністративні правопорушення не містив положення, яке б чітко передбачало її право

вимагати відкладення розгляду її справи з метою підготовки позиції захисту. Так само суд погодився з доводами заявниці і встановив порушення п. 3 «b» ст. 6 Конвенції.

Наведені позиції ЄСПЛ демонструють, що навіть встановлені процесуальним законом стислі строки розгляду справи не можуть позбавляти особу гарантій права на справедливий суд. Тому, на думку автора, слід задовольняти клопотання особи, яка притягається до відповідальності, про ознайомлення з матеріалами справи, навіть якщо це призведе до порушення строків розгляду справи. Також є обґрунтованим відкладення розгляду справи, якщо це зумовлено відповідним клопотанням особи і пов'язано з неможливістю підготувати свій захист до початку розгляду справи.

Змагальний розгляд справи. Наведена гарантія впливає із загального права на справедливий суд, передбаченого п. 1 ст. 6 Конвенції. Як відомо, адміністративно-деліктному законодавству не властива змагальність, адже у таких справах немає сторони обвинувачення, яка би мала доводити перед судом обґрунтованість складеного протоколу. Винятком є справи про порушення митних правил (ст. 501 МК України), у яких бере участь представник митного органу, а також справи, у яких бере участь прокурор (ст. 250 КУпАП).

Проте, така ситуація створює ризик перебирання судом на себе функцій обвинувачення, що суперечить засадам справедливого розгляду. Так, у рішенні по справі «Карелін проти Російської Федерації» Суд розбирав скаргу заявника, якого було притягнуто до адміністративної відповідальності за використання нецензурної лексики в присутності інших осіб. Заявник скаржився на те, що відсутність у процесі прокурора порушило принципи безсторонності суду, а також рівності і змагальності учасників процесу. Проаналізувавши обставини справи, Європейський суд зазначив, що відсутність участі у справі прокурора вплинуло на дію презумпції невинуватості в ході судового розгляду, і як наслідок, на питання про безсторонність суду, і навпаки. Презумпція невинуватості буде порушена в тих випадках, коли на практиці або на підставі закону (наприклад, правова презумпція) тягар доказування перекладається з обвинувачення на сторону захисту. ... При таких обставинах суд першої інстанції не мав альтернативи, крім як взяти на себе завдання пред'явлення, і що більш важливо, нести тягар підтримання обвинувачення в ході усного розгляду справи. З рештою Суд встановив порушення п. 1 ст. 6 Конвенції в частині безсторонності, рівності і змагальності.

У справі «Михайлова проти України» (суть справи вже наводилась вище) ЄСПЛ звернув увагу на схожість процесуальних норм, за якими було розглянуто справу заявниці із тими, яким Суд надавав оцінку у справі «Карелін проти Росії». Роль посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення (у цій справі - секретар судді), обмежувалася переданням суду протоколу та підтверджуючих доказів. Після

виконання цієї функції ця посадова особа не відігравала ролі у провадженні, так само як і прокуратура. Іншими словами, під час провадження у суді не було «сторони обвинувачення» або «прокурора». Потерпіла також не була представлена під час провадження. За таких обставин Суд вважає, що суд, який розглядав справу, не мав іншого вибору, окрім як взяти на себе функцію пред'явлення та, що є більш важливим, нести тягар підтримки обвинувачення під час усного розгляду справи. Суд не переконаний у тому, що були наявні достатні гарантії, здатні усунути обґрунтовані сумніви щодо негативного впливу такого процесу на безсторонність суду (пункти 63, 64 рішення).

Наведені рішення ЄСПЛ піднімають структурну проблему адміністративно-деліктного законодавства, яка потребує вирішення шляхом внесення змін в частині покладення функцій із підтримання протоколу про адміністративне правопорушення на той державний орган, посадова особа якого склала відповідний протокол.

На думку автора, за існуючого законодавчого регулювання, з метою дотримання принципів змагальності, безсторонності і презумпції невинуватості, у випадку заперечення особою, яка притягається до відповідальності, своєї вини і обставин правопорушення, необхідно здійснювати виклик в судове засідання особи, яка склала протокол, для підтримання нею своєї позиції. Звичайно, виклик такої особи до суду не гарантує її участі, проте у разі її з'явлення це убезпечить суд від підтримання обвинувачення і порушення презумпції невинуватості. А у разі нез'явлення відповідної посадової особи суд буде мати можливість оцінити таку поведінку, виходячи із достатності доказів на підтвердження винуватості особи.

Водночас, є неприпустимим врахування пояснень відповідної посадової особи в якості доказу винуватості або допит її як свідка, оскільки така особа не є неупередженою. Підтвердженням такої позиції є остання практика Верховного Суду (постанова від 29.04.2020 року справа № 161/5372/17) (<https://sud.ua/ru/news/blog/170902-pravo-na-spravedliviy-sud-v-administrativni-pravoporushennya-okremi-aspekti>). – 2020. – 10.06).

Блог на сайті «Судово–юридична газета»

Про автора: Ян Берназюк, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу

Позиція профільних інституцій Ради Європи полягає у тому, що участь прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу є винятком.

Досить часто у практичній діяльності правників постає питання можливості та меж участі прокурора у судовій справі поза межами кримінального процесу, тобто за правилами адміністративного, господарського та цивільного судочинства. Для вироблення уніфікованих підходів до цих питань важливе значення мають міжнародні стандарти, що вже сформовані відповідними авторитетними інституціями та, зокрема, практикою Європейського суду з прав людини. Варто зазначити, що певні аспекти порушеної проблеми («Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді» та «Судова практика розгляду адміністративних справ за участю прокурора» вже висвітлювалися у попередніх публікаціях.

Загальновідомо, що процесуальний статус прокурора в адміністративному, господарському та цивільному судочинстві зумовлений функціями прокуратури, які остання виконує згідно із Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру». З цього приводу важливо зазначити, що статус прокуратури зазнав суттєвих змін після прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» та внесення у 2016 році змін до Конституції України щодо правосуддя.

Ці дві важливі події, серед іншого, зафіксували те, що прокуратура у сфері представництва інтересів держави поза межами кримінального процесу почала виконувати допоміжні функції, оскільки основну роль повинні відігравати відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які отримали повноваження самостійно звертатися до суду.

Взагалі реформування прокуратури в Україні значною мірою відбулося з огляду на існування офіційних зобов'язань нашої держави перед Радою Європи (міжнародна організація, що об'єднує 47 європейських держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян).

Так, у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України до Ради Європи зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.

В Остаточному тексті Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною» від 27 вересня 2001 року Асамблея звернула увагу на необхідність виконання зобов'язання нашої держави щодо трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури і у зв'язку з цим закликала органи влади повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують незалежності судової влади.

У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1346 (2003) від 29

вересня 2003 року «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань» Асамблея в черговий раз закликала провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи.

Аналогічні за своїм змістом рекомендації містилися також у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюції № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року та Резолюції № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року.

Крім того, у Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» Парламентська асамблея Ради Європи звернула увагу на той факт, що функція прокуратури України стосовно загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі. У зв'язку з цим була надана рекомендація органам влади та Верховній Раді України якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях із Венеціанською Комісією закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам та цінностям.

Ще раніше у своїх висновках, зокрема Висновку від 17 жовтня 2006 року (CDL-AD (2006) 029, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) наголошувала, що позбавлення прокуратури загальної функції нагляду буде позитивним кроком, який покаже намір розірвати відносини з «радянською моделлю прокуратури».

У Дослідженні № 711/2013 «Мірило правосуддя», ухваленому Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) на 106-му пленарному засіданні (11-12 березня 2016 року), схваленому Комітетом міністрів (на рівні їх заступників) на 1263-му засіданні (6-7 вересня 2016 року) та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи на 31-й сесії (19-21 жовтня 2016 року), йдеться, зокрема, про те, що службі публічного звинувачення має бути заборонено втручатись у судові справи поза межами її стандартної ролі в системі кримінальної юстиції – наприклад, у рамках того, що властиве моделі [радянської] «прокуратури», оскільки такі повноваження заперечують саме судочинство та загрожують незалежності судової системи.

Відповідний законопроект свого часу був проаналізований Венеціанською Комісією (Висновок CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 р.), яка зазначила, що його положення є прогресивними, закладають міцну основу для функціонування органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та є належною базою для завершення реформи прокуратури в Україні (пункти 193, 196 Висновку).

Таким чином новий Закон України «Про прокуратуру» урахував досвід функціонування прокуратури в європейських державах, стандарти Ради Європи, а також висновки та рекомендації, які надавалися Венеціанською Комісією щодо законопроектів про реформування прокуратури України

CDL-AD (2009) 048 від 27 жовтня 2009 року, CDL-AD (2012) 019 від 15 жовтня 2012 року.

Варто зупинитися саме на міжнародних документах, які окреслюють основні підходи до участі прокурора в судовому провадженні поза межами кримінального процесу.

Відповідно до Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» при наділенні органів прокуратури функціями, які не належать до сфери кримінального права, важливо забезпечити, щоб будь-які повноваження прокурора стосовно спільного захисту прав людини не приводили до яких-небудь конфліктів інтересів і не порушували права осіб, які домагаються захисту своїх прав з боку держави; ефективний розподіл повноважень між різними органами влади в державі може бути дотриманий у випадку надання прокуратурі додаткових функцій при повній її незалежності та неможливості використання для втручання з боку будь-якого органу влади в індивідуальні справи; повноваження і функції прокурорів повинні обмежуватися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішення загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему відправлення кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій повинні бути утворені окремі та ефективні органи (п. 7, 19 та 38).

У Висновку № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Про роль прокуратури поза межами сфери кримінального права» зазначається, що діяльність прокурорських служб за межами кримінального права визначається, насамперед, потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів; не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами сфери кримінального права, оскільки держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів (пп. 29-31).

У Рекомендаціях CM/Rec (2012) 11 Ради Європи «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» рекомендовано державам-учасницям, при наявності у служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції, вжити всіх необхідних і відповідних заходів для забезпечення того, щоб ця роль виконувалась з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності з принципом верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд.

Таким чином, позиція європейських інституцій полягає у тому, що участь прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу є винятком; така участь можлива лише за умови спрямованості на захист суспільних або важливих державних потреб, відсутності конфлікту інтересів,

гарантованої незалежності органів прокуратури, а також дотриманні права усіх сторін процесу на справедливий суд як елементу принципу верховенства права.

Згідно з позицією, що викладена в Окремій думці судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», основна роль прокурорів повинна стосуватися сфери кримінального права, а відтак їх діяльність у приватних юридичних сферах, у тому числі шляхом вступу до таких видів проваджень, як, наприклад, цивільне, господарське навіть в інтересах держави, має бути завжди субсидіарною та не допускати свавільного втручання цих суб'єктів у права і свободи осіб; це тим більше стосується органів досудового розслідування, оскільки їх кримінально-процесуальні можливості пов'язані із розслідуванням злочину та збором доказів для обвинувачення.

Аналогічних підходів до визначення підстав та умов участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу дотримується у своїй практиці і Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ).

Зокрема, цей Суд неодноразово звертав увагу на питання участі прокурора в судовому провадженні на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін.

Так уже усталеною є позиція, згідно з якою прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити позов або скаргу, стає опонентом або союзником сторін у справі, а тому його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності (рішення у справі «Ф.В. проти Франції» (*F.W. v. France*), заява № 61517/00, п. 27; «Кресс проти Франції» (*Kress v. France [GC]*), заява № 39594/98, п. 72).

У рішенні у справі «Меріт проти України» (заява № 66561/01, п. 63) ЄСПЛ зазначив, що тільки той факт, на який посилається Уряд, що відповідно до національного законодавства прокуратура, крім виконання функції обвинувачення, ще й діє в інтересах суспільства, не може розглядатися як підтвердження її статусу незалежного та безстороннього суб'єкта в суді.

Крім того, важливе значення також мають наступні сформовані Судом підходи: в ряді випадків присутність прокурора чи аналогічного службовця в засіданнях суду в якості «активного» або «пасивного» учасника справи може вважатися порушенням пункту 1 статті 6 Конвенції (*Martinie v. France [GC]*, заява № 58675/00, п. 53); сам по собі факт того, що дії прокурорів спрямовані на охорону державних інтересів, не можна тлумачити як надання їм правового статусу незалежних і неупереджених учасників процесу (*Zlínat, spol. s.r.o. v. Bulgaria*, заява № 57785/00, п. 78); хоча незалежність та

неупередженість прокурора чи аналогічної посадової особи не піддаються критиці, підвищена чутливість громадськості до справедливого здійснення правосуддя виправдовує зростаюче значення, яке надається такій участі прокурора (*Borgers v. Belgium*, заява № 12005/86, п. 24).

Отже, участь прокурора в судовому провадженні поза межами кримінального процесу, незалежно від існуючих законодавчих гарантій неупередженості та об'єктивності цього органу, допускається як виняток, оскільки така участь на боці однієї із сторін може негативно сприйматися в суспільстві, в тому числі, через існування загрози порушення досить чутливого та важливого принципу рівності сторін судового процесу.

Для прикладу у справі «Станкевич проти Польщі» (*Stankiewicz v. Poland*, № 46917/99, п. 68-69) Суд встановив, що співробітники органів прокуратури володіють спеціальними знаннями в галузі права, а також мають доступ до фінансових ресурсів (зокрема щодо сплати судового збору органи прокуратури отримали користь *ab initio*), і такі дві переваги, безумовно, є недоступними для більшості приватних осіб; подібний привілей може бути виправданий охороною правопорядку, але його «використання неприпустиме, якщо це призводить до нерівноправного становища сторони в цивільному судочинстві стосовно прокурора».

Варто згадати, що відповідно до Рекомендацій CM/Rec (2012) 11 Ради Європи «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» право публічного обвинувачення на оскарження судового рішення або його перегляд іншим вищим судом не повинно жодним чином різнитися від доступних для інших сторін провадження (п. 16).

Важливо, що в Законі України «Про судовий збір» (в редакції від 22.05.2015 №484-VIII, який набрав чинності з 01.09.2015) органи прокуратури не включено до кола осіб, звільнених від сплати судового збору.

Також у цьому контексті можливості участі прокурора в судовому провадженні поза межами кримінального процесу важливо звернути увагу і на необхідність дотримання принципу змагальності, який у трактуванні Суду означає можливість сторін судового процесу ознайомитися і прокоментувати всі докази і пояснення, представлені, в тому числі, «незалежним представником національної правової системи» з метою впливу на рішення суду.

Принцип змагальності вперше був сформований у кримінальному судочинстві, але у процесі своєї діяльності ЄСПЛ поширив його дію і на некримінальні справи, в яких участь бере прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, зокрема, це підтверджують рішення у справах *Ruiz-Mateos v. Spain*, заява № 12952/87 (участь Державного Радника в межах конституційного судочинства); *Lobo Machado v. Portugal*, заява № 15764/89 (участь Генерального прокурора у Верховному Суді в трудовому спорі); *Vermeulen v. Belgium*, заява № 19075/91 (участь Генерального прокурора в Касаційному суді в процедурі банкрутства); *Van Orshoven v. Belgium*, заява

№ 20122/92 (участь Генерального прокурора в Касаційному суді в процедурі дисциплінарного провадження); *KDB v. the Netherlands*, заява № 21981/93 (участь Генерального прокурора у Верховному суді в цивільному процесі); *Göç v. Turkey [GC]*, № 36590/97 (участь Прокурора в Касаційному суді у розгляді питання виплати компенсації за незаконне взяття під варту); *Kress v. France [GC]*, заява № 39594/98 (участь Комісара Уряду в Державній Раді в адміністративному провадженні); *Emine Araç v. Turkey*, заява № 9907/02 та *Miran v. Turkey*, заява № 43980/04 (участь Генерального прокурора у Вищому військовому адміністративному суді в межах розгляду питань, пов'язаних з навчанням заявників у військовому училищі).

У зазначених справах Суд, уникаючи абстрактного підходу до розгляду питання про участь прокурора в провадженні поза межами кримінального процесу, розглядав кожен випадок окремо та вирішував наскільки участь прокурора в розгляді некримінальної справи відповідає принципам рівності сторін та змагальності процесу. При цьому, дотримання цих принципів є важливим і у випадку, якщо прокурор виступав не як самостійна сторона процесу, а лише в якості незалежного експерта (*amicus curiae*), що діє в громадських інтересах або в цілях забезпечення сталості прецедентного права.

Сформовані підходи, головним чином, полягають у тому, що сторони (позивач та відповідач) повинні мати рівні процесуальні права; підтримка, яка надається прокуратурою однієї зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, які умовно можна поділити на три групи: захист інтересів вразливих груп людей, які, імовірно, не в змозі самостійно захищати свої інтереси; запобігання правопорушенням, якими зачіпаються інтереси багатьох громадян; існує потреба захисту інтересів держави або її власності.

У всіх зазначених справах Суд досліджував, чи мав заявник в процесі можливість ознайомитися з доказами та заявами, поданими суду «незалежним представником національної правової системи», а також можливість відповісти на них.

При цьому, якщо сторони або їх адвокати мали можливість завчасно знати про участь прокурора або посадової особи з аналогічними функціями, подані ними докази або пояснення та надати власну оцінку цих доказам та поясненням, просити про відкладення у зв'язку з цим розгляду справи, Суд може не встановити порушення принципу змагальності процесу (*Kress v. France [GC]*, заява № 39594/98, п. 76; *APBP v. France*, заява № 38436/97, п. 39; *Göç v. Turkey [GC]*, № 36590/97, п. 56).

У рішеннях у справі «Менчинська проти Росії» та у справі «Бацаніна проти Росії» Суд підкреслив, що присутність прокурора в некримінальному процесі, що виступає з протилежною позицією до приватних осіб, може бути виправданою, якщо спір торкається публічних інтересів або якщо одна зі сторін належить до вразливої групи, що потребує спеціального захисту (*Batsanina v. Russia*, заява № 3932/02, п.п. 20-28). Присутність прокурора в

цивільному контексті також може бути дозволеною, коли прокурор діє на захист великої групи осіб, інтереси яких постраждали від цивільного правопорушення, або коли потрібно захистити значні державні активи та інтереси (*Menchinskaya v. Russia*, заява № 42454/02, п.п. 30-40).

Суд також виходив з того, що втручання прокуратури, безсумнівно, послабило позицію заявника, однак той факт, що подібну точку зору відстоюють перед судом декілька сторін, не обов'язково ставить протилежну сторону в становище «істотного несприятливого стану» в судовому процесі; необхідно з'ясувати, чи дотримувався в цій справі, з огляду на участь прокурора у провадженні, «справедливий баланс», який повинен був би існувати між сторонами (*Menchinskaya v. Russia*, заява № 42454/02, п.п. 32-33).

Аналізуючи інші рішення ЄСПЛ, в яких формувалася позиція стосовно випадків, в яких є недопустимою участь прокурора в некримінальному процесі, слід згадати також справу «Корольов проти Російської Федерації» (*Korolev v. Russia*) (№. 2), № 5447/03, пп. 29-34) (є схожою до справи «Менчинська проти Росії»), в якій також встановлено порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, оскільки прокурор, за відсутності обставин, які вказують на існування потреби захисту державних інтересів або майна, втрутився в апеляційне провадження, виступаючи на підтримку військових органів, що є опонентами заявника за позовом про виплату компенсації, поданим заявником (офіцером у відставці) в зв'язку з отриманням відмови у відшкодуванні вартості авіаквитка.

Зазначені рішення у справах «Менчинська проти Росії» та «Бацаніна проти Росії» варто розглядати як приклади формування цілісного підходу з боку ЄСПЛ до досить складної юридичної проблеми, властивої для більшості існуючих правових систем сучасності.

У справі *Menchinskaya v. Russia* (заява № 42454/02) Суд дійшов висновку, що участь прокурора під час судового розгляду цивільного позову призвела до порушення справедливості судового розгляду та принципу рівності сторін (заявниця внаслідок скорочення чисельності штату працівників була зареєстрована у центрі зайнятості та згодом подала позов про стягнення заборгованості з виплати допомоги по безробіттю з урахуванням інфляції та відсотків у зв'язку з тим, що центр зайнятості здійснював виплату допомоги із суттєвою затримкою та у меншому розмірі; національний суд задовольнив позов заявниці частково; не дивлячись на те, що дві сторони звернулися з апеляційними скаргами, прокурор також подав протест щодо рішення суду першої інстанції, стверджуючи, що суд помилково застосував положення цивільного законодавства до трудових правовідносин та незаконно задовольнив позов).

У цій справі ЄСПЛ виходив з того, що хоч прокурор відповідно до національного законодавства мав юридичні підстави брати участь у судовому розгляді, ця справа не мала жодних особливих обставин, які могли би

виправдати його вступ у процес; оскільки лише прокурор надав свої аргументи в усній формі апеляційному суду, вступ прокурора у цей судовий процес під час розгляду апеляційної скарги підірвав справедливість судового розгляду і принцип рівності сторін, чим було порушено п. 1 ст. 6 Конвенції (пп. 36–40).

У свою чергу, в справі «Бацаніна проти Російської Федерації» (*Batsanina v. Russia*, заява № 3932/02) Суд визнав справедливою участь прокурора в розгляді справи, оскільки дійшов висновку, що прокурор, звернувшись до суду з заявою про виселення заявниці (державна організація і приватна особа), діяв в державних інтересах з метою захисту державної власності; та обставина, що порушення справи було ініційовано прокурором, необов'язково ставить іншу сторону в справі в «явно невідгідне становище».

Суд у цій справі виходив з того, що прокурор діяв в інтересах суспільства, пред'являючи позов до заявниці та її чоловіка, інтереси яких в суді також були представлені юристом, який надав суду відповідні усні та письмові пояснення; рішення прокурора ініціювати відповідну цивільну справу мало правове підґрунтя в національному законодавстві та входило в сферу компетенції прокурора; обставини справи підтверджують, що у цій справі прокурор не здійснював неналежний вплив на суд, а протилежна сторона не була позбавлена можливості ефективно захищати свої інтереси в суді; у цій справі був дотриманий принцип процесуальної рівності, що вимагає встановлення справедливого балансу інтересів сторін. Суд також врахував аналогічну позицію, сформовану у справі *Steel and Morris v. the United Kingdom* (заява № 68416/01, п. 67).

В аспекті досліджуваного питання та участі прокурора саме як сторони в адміністративному судочинстві варто згадати думку, що міститься в Посібнику з моніторингу адміністративної юстиції (Київ, 2016 рік; Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини та Академія ім. Фольке Бернадота) та полягає у тому, що спільною рисою адміністративних проваджень є те, що вони, зазвичай, ініціюються приватною особою, проте є прийнятним те, що у деяких країнах прокуратура або інший державний орган може ініціювати процедуру перевірки законності адміністративного акта.

Висновки:

1. Проведена протягом останніх років в Україні комплексна реформа органів прокуратури, зокрема стосовно зміни процесуального статусу прокурора в адміністративному, господарському та цивільному судочинстві (прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» та внесення у 2016 році змін до Конституції України щодо правосуддя), відбулася з врахуванням міжнародних, зокрема європейських стандартів.

2. Позиція профільних інституцій Ради Європи полягає у тому, що участь прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу є винятком; участь прокурора у некримінальних судових провадженнях можлива лише як субсидіарна (при відсутності окремого та

ефективного спеціального органу); така участь допускається лише за умови спрямованості на захист суспільних або важливих державних потреб, відсутності конфлікту інтересів, гарантованої незалежності органів прокуратури, а також дотриманні права усіх сторін процесу на справедливий суд як елементу принципу верховенства права.

3. Аналіз практики Європейського суду з прав людини, сформованої у справах, де предметом дослідження були національні особливості визначення підстав та умов участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу, дозволяє виокремити деякі основні підходи.

3.1. Участь прокурора в судовому провадженні поза межами кримінального процесу, незалежно від існуючих законодавчих гарантій неупередженості та об'єктивності цього органу, допускається як виняток, оскільки така участь на боці однієї із сторін може негативно сприйматися в суспільстві, в тому числі через існування загрози порушення досить чутливого і важливого принципу рівності сторін судового процесу, та, відповідно, пункту 1 статті 6 Конвенції.

3.2. Можливість участі прокурора в суді поза межами кримінального процесу напряму пов'язана з дотриманням принципу змагальності, який у трактуванні Суду означає можливість сторін судового процесу знайомитися і коментувати всі докази і пояснення, представлені, в тому числі, «незалежним представником національної правової системи» з метою впливу на рішення національного суду, а також завчасно знати про участь прокурора або посадової особи з аналогічними функціями, просити про відкладення розгляду справи у зв'язку з вступом таких осіб.

3.3. Дотримання принципів рівності та змагальності є важливим і у випадку, якщо прокурор виступає не як самостійна сторона процесу, а лише в якості незалежного експерта (*amicus curiae*), що діє в громадських інтересах або в цілях забезпечення сталості прецедентного права.

3.4. Підтримка, яка надається прокуратурою одній зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, які умовно можна поділити на три групи: захист інтересів вразливих груп людей, які, імовірно, не в змозі самостійно захищати свої інтереси; запобігання правопорушенням, якими зачіпаються інтереси значної кількості людей; існування потреби захисту інтересів держави або її власності (захисту публічних інтересів).

3.5. Участь прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу допускається за умови існування в національному законодавстві відповідних юридичних підстав для такої участі, наявності правових гарантій об'єктивної неможливості здійснення впливу прокурора на суд, а також присутності в конкретному спорі особливих обставин, які могли би виправдати участь такої посадової особи в судовому процесі.

3.6. Судове провадження поза межами кримінального процесу, в якому бере участь прокурор, відповідатиме положенням частини 1 статті 6 Конвенції, якщо у такій справі буде дотриманий «справедливий баланс», що

повинен існувати між сторонами спору, зокрема стосовно обов'язку прокурора сплачувати судовий збір та права (можливості) протилежної сторони на залучення професійної правової допомоги (<https://sud.ua/ru/news/blog/170994-mizhnarodni-standarti-uchasti-prokurora-u-sudovomu-provadhenni-poza-mezhami-kriminalnogo-protsesu>). – 2020. – 11.06).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Олександр Бабіков, перший заступник Директора Державного бюро розслідувань, спеціально для «Судово-юридичної газети»

Модель розмежування підслідності військових злочинів – пропозиції ДБР

Міноборони підготовлено законопроект про Військову поліцію щодо підслідності її слідчим кримінальних правопорушень, проте аналіз цих змін дозволяє зробити висновок про порушення такого принципу законотворчості, як правова визначеність.

Одним з напрямків забезпечення режиму законності серед військовослужбовців та запобігання правопорушенням з їхнього боку є Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави». У підпункті «б» пункту 11 Указу передбачена розробка та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо утворення в системі Міністерства оборони України Військової поліції як правоохоронного органу.

На виконання цього Указу Міністерством оборони України підготовлено проект Закону України «Про Військову поліцію», положеннями якого передбачено створення слідчих підрозділів. Указаним законом планується внести зміни до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) щодо підслідності кримінальних правопорушень слідчим Військової поліції.

Проте аналіз запропонованих змін дозволяє зробити висновок про порушення такого принципу законотворчості, як правова визначеність. Зокрема, пропонується викласти пункт 3 частини четвертої статті 216 КПК України у такій редакції: «проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України, та випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності інших органів досудового розслідування (виділено нами)».

Окрім цього, автори законопроекту вважають за необхідне доповнити статтю 216 КПК України таким змістом: «Слідчі Військової поліції здійснюють досудове розслідування злочинів проти встановленого порядку

несення військової служби (військових злочинів), вчинених військовослужбовцями Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту, військовозобов'язаними під час проходження навчальних (або перевірочних) та спеціальних зборів і резервістів під час проходження підготовки та зборів у Збройних Силах України та Державній спеціальній службі транспорту, крім злочинів, вчинених військовослужбовцями, які мають військові звання або займають військові посади вищого офіцерського складу, злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України, та злочинів, вчинених особами, зазначеними в пункті 1 частини четвертої та частині п'ятій цієї статті, розслідування яких віднесено до підслідності інших органів досудового розслідування».

Інших положень щодо підслідності кримінальних правопорушень слідчим Військової поліції, та чіткого розмежування повноважень між нею та Державним бюро розслідувань законопроект не містить.

Вважаємо, що оптимальним варіантом вирішення цієї проблеми будуть наступні кроки:

Ухвалити до Кримінального кодексу України зміни, якими передбачити віднесення окремих складів злочинів, передбачених статтями 402, 403, 405, 406, 407, 408, 409 тощо, до кримінальних проступків;

Визначити за Військовою поліцією повноваження здійснення досудового розслідування у формі дізнання кримінальних проступків, учинених військовослужбовцями, держслужбовцями військових формувань, а за ДБР – залишити повноваження з розслідування військових злочинів та злочинів у воєнній сфері (до останніх відносяться різноманітні посягання у воєнно-промисловому комплексі);

Віднести до підслідності Військової поліції окремі склади кримінальних правопорушень, окрім ст. 422 КК України, вчинені військовослужбовцями рядового, сержантського та молодшого офіцерського складу, та держслужбовцями військових формувань, посади яких належать до категорії «В».

Водночас, необхідно передбачити здійснення слідчими ДБР досудового розслідування військових злочинів та злочинів у воєнній сфері, вчинених командирами військових частин, керівниками підприємств, установ та організацій, які віднесені до відання Міністерства оборони України, Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, військовослужбовцями старшого або вищого офіцерського складу, держслужбовцями Збройних Сил України та інших військових формувань, посади яких віднесені до категорії «А» та «Б», а також вчинені військовослужбовцями військових правоохоронних органів.

На нашу думку, такий підхід забезпечить належне та зрозуміле розмежування підслідності між Військовою поліцією та Державним бюро розслідувань та значною мірою спростить здійснення органами досудових

розслідувань (<https://sud.ua/ru/news/blog/171579-model-rozmezhuvannya-pidslidnosti-viyskovikh-zlochiviv-propozitsiyi-dbr>). – 2020. – 18.06).

Блог на сайті « Українська правда»

Про автора: Тимофій Бадіков, громадський діяч

Виклики цифрової трансформації системи охорони здоров'я України (eHealth)

Ефективні рішення в медицині можуть бути тільки на базі інформаційних технологій. Про це свідчить досвід країн, які використовують електронні інструменти в охороні здоров'я протягом 10 і більше років. До цього прийде і Україна, попри непростий шлях розвитку eHealth і реформування галузі.

11 червня 2020 року відбулася щорічна конференція Digital Transformation Conference 2020, присвячена сучасним інструментам, сервісам та підходам, що допоможуть цифровій трансформації у медичній сфері. Цього року через пандемію COVID-19 захід відбувся в онлайн форматі, і це також стало символічним з точки зору ролі сучасних цифрових можливостей.

Спікери конференції говорили про організацію ефективної роботи медперсоналу, автоматизацію бізнес-процесів; інтелектуальну обробку та безпеку даних, штучний інтелект, хмарні технології в медичній галузі.

Вдячний організаторам за запрошення стати одним зі спікерів конференції. Виступаючи на заході, я зосередив свою доповідь на викликах цифрової трансформації системи охорони здоров'я України (eHealth).

«Три кити» eHealth в Україні

Сучасні українські лікарі не сидять на місці в питаннях цифровізації. Вони переходять на електронний документообіг, використовують чат-боти та інші сервіси для спілкування з пацієнтами, залучають телемедицину в своїй практиці. Однак усі ми розуміємо, що, зобов'язання держави – надати лікарям та медичним закладам можливість та інструменти для широкого застосування інформаційних технологій.

На жаль, держава досі не впоралася з цим завданням. Досі на часі залишається головний виклик – створити фундамент електронної системи охорони здоров'я в Україні. Фундаментом, так званими «трьома китами eHealth» є: 1) нормативно-правова база, 2) інфраструктура, 3) кадри.

Повноцінна цифрова трансформація української системи охорони здоров'я неможлива без Національної стратегія розвитку eHealth, без технічного завдання для її впровадження. Вона неможлива без аудиту та актуалізації Плану заходів щодо розвитку ЕСОЗ, прийнятого в 2019 році та лише частково виконаного. Цифровізація на національному рівні неможлива без архітектури eHealth – загальної і єдиної для всієї системи, а не її окремих

елементів, та нормативно-правової бази, яка робить її законною. Також потрібні стандартизація, термінологія, базові довідники та реєстри (компонент, що дозволить «спілкуватися» однією мовою всім учасникам і обмінюватися даними).

Нелегким викликом для закладів стала відсутність затвердженого на національному рівні уніфікованого рішення щодо комп'ютерного оснащення, розгортання мережі та типових конфігурацій для лікарень. Окрім того, в нинішніх умовах заклади не спроможні якісно вирішити питання інфраструктури (інтернет, комп'ютери, мережева інфраструктура) без державного фінансування. Потрібен план інформатизації, виділення коштів обласного бюджету на закупівлю комп'ютерної техніки та оснащення ЗОЗ.

Ще одне фундаментальне питання – кадри. Фахівці, які будуть впроваджувати та супроводжувати eHealth, та медпрацівники, які будуть з цим працювати. Адже навіть найдорожча, найпотужніша та якісно підібрана комп'ютерна техніка не допоможе, якщо люди не знають, що з нею робити.

Виклики для закладів охорони здоров'я

В країнах ЄС, де впроваджувати електронну систему охорони здоров'я почали набагато раніше, ніж в Україні, переваги eHealth очевидні.

Інформаційні технології стали таким самим інструментом для лікаря, як, наприклад, автомобіль, на якому він пересувається, здійснюючи свою практику. eHealth став інструментом, який дозволяє вести фінансову звітність, управляти потоком пацієнтів, аналізувати ефективність та якість медичних послуг, формувати систему підтримки клінічних рішень та багато іншого.

Концептуальна модель електронної охорони здоров'я, сфокусована на людині. Вона передбачає, що кожна особа:

- матиме доступ до особистої медичної інформації; до інформації про заклад та лікаря, до спільнот з певним станом здоров'я;
- зможе управляти своїм здоров'ям, відслідковуючи призначення лікаря, отримуючи дистанційну підтримку лікаря-консультанта, а також отримуючи інформацію про профілактичні заходи для себе та своєї родини;
- отримає доступ до інформації про свій стан здоров'я, включно з доступом до плану лікування, даних про медикаментозне лікування, до медичних записів про стан свого здоров'я;
- стане учасником процесу надання медичних послуг, що включає використання дистанційних пристроїв моніторингу, фіксування симптомів в електронній формі, взаємодію з лікарем або командою управління захворюванням;
- матиме доступ до інформації про виписані рецепти, відпущені ліки; напрямки на дослідження та їх результати; зможе записатися на прийом в режимі онлайн.

Електронна система охорони здоров'я фіксує взаємовідносини між громадянами та постачальниками медичних послуг. Це дані про оплату

медичних послуг, розрахунки внесків, фінансування та аудит постачальників медичних послуг, моніторинг стандартів лікування та інше.

eHealth дозволяє вести історію хвороби пацієнтів. В свою чергу, пацієнт обирає для своєї родини клініку, де зберігають усі дані, а не шукають їх по комп'ютерних закутках або у папірцях. Лікарям зручно, коли вся різнопрофільна інформація під рукою, можна бачити цілісну картину по пацієнту.

eHealth – це інструмент для фіксації всіх дій, рекомендацій, призначень лікаря, оскільки його відповідальність (зокрема, юридична) дуже висока.

Ось чому, наприклад, в Нідерландах, 16% бюджету лікарні витрачають на інформатизацію. Вони розуміють, що це працює на їхню користь. eHealth дає можливість зберігати всі дані і захищати як лікаря, так і пацієнта.

В Естонії, коли лікар виписує пацієнту рецепт на ліки, система перевіряє, які ще рецепти були виписані. Система не дозволить виписати ліки, несумісні з попередніми. Це живий приклад того, як eHealth покращує якість медичних рішень і послуг.

Щоб побачити дані про аналізи і обстеження пацієнта в іншому медичному закладі, лікарю більше не потрібно витратити час на паперові медичні картки. Лікар робить запит до загальнодержавної системи електронного здоров'я через свою медичну інформаційну систему, а у відповідь отримує затверджений (підписаний) документ у систему електронного здоров'я, де його можуть бачити інші лікарі, а також пацієнт. Щомісяця із системи електронного здоров'я Естонії надходять понад 2 мільйони запитів. Враховуючі, що Естонія – невелика країна, цей показник свідчить про дуже високу затребуваність такого інструменту.

Що в Україні? В Україні спаплюжене поняття eHealth. Мені жаль, що процес трансформації відбувається не на державницькій позиції, а на власний розсуд місцевої влади та керівництва закладів.

Наразі комп'ютери в медичних закладах використовуються для формування звітів для НСЗУ та в особистих цілях персоналу. Все зміниться, коли розпочнеться справжня конкуренція між медзакладами.

Конкуренція буде зростати. Збільшується обсяг фінансування галузі, нові пакети від НСЗУ і як наслідок в Україні з'являться нові клініки, що увійдуть в державну програму медичних гарантій. Це буде швидше, ніж може здаватися. Запрацює медичне страхування, і в Україну увійдуть іноземні компанії з великими інвестиціями на довготривалу співпрацю. Щоб українські лікарні не програли цю конкуренцію, навчитися конкурувати за пацієнта треба вже зараз. І не лише за вітчизняних пацієнтів, а й за іноземних.

Коли гостро постане питання конкуренції медичних закладів, виграють ті, хто засвоїв інформаційні технології та розробив план ІТ-розвитку закладу. Сучасний лікар – це агент здоров'я для людей, тому що такий лікар і пацієнт оперативно спілкуються і обмінюються інформацією через гаджети.

Лікарям та лікарням потрібен швидкий потужний інтернет, синхронний на віддачу і на прийом даних. Багато лікарень не враховують це в своїх фінансових планах. Хмарні технології підходять для сервісних функцій, такі як запис до лікаря, та базові інструменти на первинній ланці. Але повноцінний eHealth – це дуже великі обсяги інформації. В лікарнях мають бути ІТ-команди, сервер, нормальна мережа. Розумію, що фахівці в дефіциті, тому рішенням є співпраця лікарень з експертами та ІТ-компаніями для технічного супроводу. Подати заявку на допомогу в проведенні технічного аудиту ви можете за посиланням.

Потрібно закладати фундамент електронної системи охорони здоров'я на державному рівні та рухати це питання на місцях. Адже ми всі, і надавачі, і споживачі медичних послуг, зацікавлені в цьому, отже, і відповідальні за цей процес (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/badikov/5ee39c2943d7d/>). – 2020. – 12.06).

Блог на сайті «Цензор НЕТ»

Про автора: Михайло Цимбалюк, народний депутат України

Країна наразі не готова до накопичувальної системи пенсійного забезпечення

У Раді знову заговорили про накопичувальну систему пенсійного забезпечення. Відповідний Законопроект (реєстраційний №2683) минулого тижня розглядали на комітеті ВРУ з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів.

За змішаною системою (солідарною та накопичувальною) в Україні живе майже сотня тисяч пенсіонерів, проте в майбутньому це стосуватиметься всіх. В рамках реформи Україна поступово переходить від солідарної пенсії до системи добровільних внесків, де кожен українець сам відповідає за свої майбутні виплати. Накопичувальні пенсії – це перехідний етап, оскільки її отримують тільки ті громадяни, які сплачували внески в недержавні пенсійні фонди.

Спочатку накопичувальна система для всіх буде бонусом до основної пенсії. Українці робитимуть незначні внески (від 2% від зарплати – роботодавець і 1% – працівник).

Втім у впровадженні цієї системи є багато недопрацювань:

- у законодавстві України не передбачається, що інвестиційний дохід за усі роки повинен складати не менше індексу інфляції та адміністративних видатків структур, які будуть причетні до цих коштів. Цю норму необхідно врахувати, аби не сталося так, що при досягненні пенсійного віку особа отримуватиме незначні виплати;

- ініціатори законопроекту не вивчили світовий досвід цієї системи і не

надають відповідь чому 18 країн світу відмовилися від накопичувальної системи і перейшли до солідарної;

- у законодавстві України варто передбачити суворе покарання чиновників за зловживання з обігом коштів у недержавних пенсійних структурах, наприклад позбавлення волі та конфіскацію усього майна та грошей. Аби таким чином не повторилася доля банкрутства недержавного пенсійного фонду у Великій Британії;

- в законодавчому документі чітко не прописаний відсоток адміністративних видатків, який має бути прописаний при варіанті накопичувальної системи;

- у випадку банкрутства недержавного фонду держава має гарантувати повернення накопичених грошей, за принципом депозитних вкладів у банківській системі;

- варто також прописати на законодавчому рівні інвестиційну підтримку запровадження накопичувальної пенсійної системи, а також необхідно максимально вивчити європейський досвід.

Так, дефіцит Пенсійного Фонду України наразі складає понад 170 мільярдів гривень, і без жодних сумнівів ситуацію навколо цього потрібно змінювати. Але при переході на накопичувальну систему варто все ж усунути всі ризики, з якими можуть стикнутися понад 10 мільйонів пенсіонерів...

Пенсійна реформа дійсно необхідна, але потрібно сідати за стіл глибокої дискусії і знайти відповіді на запитання – що робити для того, щоб нова система гарантувала людині таку мінімальну пенсію, аби громадянин міг реально прожити, бо ж зараз спостерігаємо соціальний розрив між мінімальним прожитковим мінімумом та мінімальною пенсією.

А завдання кожного з нас – дотримуватися статті 46 Конституції України, згідно з якою «громадяни України мають право на соціальний захист

у

старості»

(https://censor.net.ua/blogs/3200821/krana_naraz_ne_gotova_do_nakopichuvalno_sistemi_pensyinogo_zabezpechennya). – 2020. – 09.06).

Блог на сайті «AgroPolit.com»

Про автора: Леонід Корейба, голова громадської спілки «Центр розвитку земельних правовідносин в Україні»

Державні землі на переправі: якою буде доля 10,5 млн га сільськогосподарських земель після прийняття законопроекту №2194

Доля 10,5 млн га державних земель знаходиться в межах запропонованого депутатами законопроекту №2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо

удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин».

Основна мета та причина подання законопроекту №2194, як вказано у пояснювальній записці його авторів, це спрощення доступу до земельних ресурсів населення та бізнесу шляхом припинення існування Держгеокадастру як органу виконавчої влади з питань проведення землеустрою. Оскільки, з початку земельної реформи, цитую абзац пояснювальної записки:...органи земельних ресурсів поступово перетворилися на потужну вертикально-інтегровану «державну корпорацію», що починає агресивно відстоювати та лобіювати власні відомчі інтереси на всіх рівнях державного управління».

Тут же сказано, що видатки на утримання величезного апарату Держгеокадастру обійшлися платникам податків у 2017 році в 1,11 млрд гривень (близько \$41,7 млн). Поряд із цим, видатки на картографічну діяльність (яка має бути у пріоритеті) склали менш ніж 0,5% від усього кошторису діяльності даної держслужби. Також є незаперечним факт неякісного виконання, або й невиконання взагалі, функції здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Таким чином, «...суспільні видатки на державне управління суттєво перевищують вигоди від цього управління».

Відповідно до законопроекту №2194 – у власність, а отже й у розпорядження сільських рад перейдуть землі державної власності, якими на даний час розпоряджається Держгеокадастр. Сьогодні до цих земель належать: землі запасу та землі резервного фонду.

Аналізуючи наявність земель, які є потенційними до передачі у комунальну власність, постає питання, скільки таких земель залишилося та чи є вони взагалі. Звісно, від початку створення земель запасу та резервного фонду минуло чимало часу та є незаперечним факт зменшення їхніх площ. На жаль, даний процес ніяк не відповідає початковій меті формування запасу та резерву, що передбачала розширення потреб сільської місцевості та надання землі тому, хто найбільш її потребує. Нині громадяни отримали у власність із земель запасу та резервного фонду значні площі. Але більшість із них отримали ці землі з метою наступного їх перепродажу. Тож гасло «земля для тих, хто її обробляє» не завжди має місце.

Водночас, із 1 лютого 2018 року вже започатковано процес передачі державних земель у власність територіальних громад на основі розпорядження Кабміну від 31 січня 2018 р. № 60-р ст. та статті 117 земельного кодексу. Половина державних земель за клопотанням ОТГ вже перейшли у комунальну власність громад.

Наразі також спостерігається інтенсивна передача державних земель у користування на правах аукціону. Здебільшого дані земельні ділянки отримують в оренду сільськогосподарські підприємства. Площі таких ділянок є досить великими – понад 100 га. Але, в залежності від ОТГ,

коливаються в середньому від 30 до 300 га. За зміни власника ділянки необхідне буде переукладення договору оренди. Очевидно, що за збільшення таких площ відбуватиметься збільшення надходження коштів до бюджету громади за рахунок орендної плати. Проте даний позитивний ефект затьмарюється корупцією в ОТГ. Відомо, що питання зменшення корупційної складової при передачі повноважень розпорядження землями громадам залишається риторичним. Адже є немало фактів панібратства та хабарництва під час погодження клопотань щодо надання земельних ділянок із неприватизованих земель, попри проведення цієї процедури через сесію сільської ради. До того ж, пересічному громадянину отримати ділянку в межах безоплатної приватизації дуже складно, або й неможливо. На це є мотивована відмова: «немає площ відповідних земель», «ділянка планується на аукціон», «використовується під громадське пасовище» (яке згодом з'являється на кадастровій карті у вигляді нарізаних окремих ділянок та наданих окремим власникам). То чи залишаться нероздані землі у розпорядженні громади взагалі?

Тому саме сьогодні, в момент наступного етапу довготривалої земельної реформи, необхідно звернути увагу на земельні питання громад і, передусім, продумати в нових законодавчих документах статті та пункти, що дадуть можливість саме громаді, а не окремим депутатам сільської ради, вирішувати долю земель комунальної власності. Подолання корупції є особливо актуальним під час передачі державних земель у комунальну власність та є вирішальним фактором збереження земельного банку територіальних громад і поповнення їхнього бюджету за рахунок передачі в оренду земель комунальної власності. На жаль, останні зареєстровані законопроекти не враховують дані проблеми (<https://agropolit.com/blog/388-derjavni-zemli-na-perepravi-yakoyu-bude-dolya-105-mln-ga-silskogospodarskih-zemel-pislya-priynyattya-zakonoproektu-2194>). – 2020. – 16.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Вадим Івченко, народний депутат України

Влада веде наступ на профспілки

Безсумнівно, що профспілка за своєю суттю є основним захисником прав працівника адже вона знаходиться безпосередньо на підприємстві та складається з таких же працівників, які трудяться на ньому ж. І я теж згоден, що законодавство, яке регулювало її діяльність, є дещо застарілим.

Проте запропонований депутатами монобільшості законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо окремих питань професійних спілок)» (реєстр. № 2681) порушує фундаментальні Конвенції Міжнародної організації праці, а також основні принципи діяльності

профспілок - незалежність, самоврядність та невтручання держави у її діяльність. Це є загально визнані нормам міжнародного і національного законодавства, а також безперечні умови функціонування системи соціального партнерства.

Слід зазначити, що даний законопроект було розроблено без погодження із профспілками, він містить дискримінаційні та обмежувальні положення щодо їх діяльності, які можуть негативно відобразитися на рівні захисту трудових та соціально-економічних прав та гарантій працівників.

Зокрема:

- профспілка втрачає можливість вимагати звільнити керівника підприємства, якщо він порушує законодавство про працю;
- позбавляється повноважень щодо здійснення контролю за підготовкою та поданням власником або уповноваженим ним органом документів, необхідних для призначення пенсій працівникам і членам їх сімей;
- обмежується створення первинних профспілкових організацій в закладах освіти, а також створюється дискримінаційна норма, що до складу первинної профспілкової організації має входити не менше 10 членів профспілки, що є неможливим на підприємстві – суб'єкті малого підприємництва, де працює менше 10 осіб та фактично позбавляє працівників конституційного права на участь у професійних спілках.
- профспілки позбавляються права на участь у розгляді проєктів нормативно-правових актів; надання своїх пропозицій; безоплатне отримання інформації, входження, як представників застрахованих осіб, до складу наглядових рад фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- націоналізується все майно профспілок, набуте ними у законний спосіб (станом на 24 серпня 1991 року) та яке набуло у переважній більшості статусу приватної власності.

Законопроект також ініціює втручання у внутрішню статутну діяльність профспілок їх організацій та об'єднань, що заборонено згідно із чинним законодавством. І це тільки невелика кількість зауважень по законопроекту!

Профспілки вирішили захищатись. Але широке обговорення серед громадськості, бурхливі акції протестів людей праці та навіть міжнародна місія представників глобальних профспілок та міжнародних національних профспілкових центрів у протистоянні за профспілковий захист працівників не отримали зворотної реакції ні від авторів законопроекту, ні від керівництва Верховної Ради та президента.

На сайті Верховної Ради України було розміщено електронну петицію заступника голови профкому ПМГУ ПрАТ «Північний гірничо-збагачувальний комбінат» Павла Третьякова з проханням (вимогою) «не розглядати законопроект 2681, як такий, що порушує та обмежує права профспілок в Україні», яка набрала більше як 25 тис підписів, що є достатнім для її розгляду. Але подальші кроки влада робити не квапиться взявши

петицію до відома та рекомендував законопроект (реєстр. № 2681) щодо окремих питань діяльності професійних спілок прийняти в першому читанні за основу.

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, який представляє 7 мільйонів працівників, заявив рішучий протест законопроекту № 2681 та закликав працівників, членів професійних спілок та небайдужих громадян України висловити свою громадянську позицію для захисту власних трудових прав та інтересів, а також прийняти участь у масових заходах протидії його прийняттю.

Мною, як представником профспілок у Верховній Раді, було отримано звернення від профспілок в якому від керівництва Верховної Ради вимагають відтермінувати прийняття рішення щодо включення даного законопроекту до порядку денного засідань Верховної Ради України, а також рекомендувати профільному Комітету провести додаткові погоджувальні процедури з профспілками з метою недопущення порушень Конституції, законів України в забезпеченні дотримання трудових прав громадян нашої держави.

Без сумніву, час для змін на законодавчому рівні для профспілкового руху вже давно настав. Але ключовим при проведенні цих реформ мають бути принципи справедливості! Адже профспілка має виступати дієвою стороною соціального діалогу на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях. Реалізація же вимагає від влади високого рівня соціальної та правової свідомості, відповідальності та ефективної взаємодії
(https://lb.ua/blog/vadym_ivchenko/459431_vlada_vede_nastup_profspilki.html).
– 2020. – 09.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Владислав Власюк, адвокат, засновник і партнер юридичної фірми «ePravo»

4 фейки про прискорений перехід держорганів на хмарні IT-рішення: хто гальмує законопроект №2655

На розгляді Верховної Ради знаходиться законопроект «Про хмарні сервіси», який передбачає прискорений перехід державних органів на хмарні IT-рішення та урегулювання цього ринку як такого. Законопроект рекомендовано до прийняття профільним комітетом; Мінцифри (вперше з осені) публічно висловились на його підтримку. Однак, з парламенту лунають різні сигнали щодо перспектив ухвалення #2655. Чому черговий етап діджиталізації нажив собі опонентів і хто вони?

Про що “хмарний” законопроект

Законопроект #2655 врегульовує основні аспекти здійснення публічних закупівель хмарних послуг. Ключовими є встановлення базової термінології, вимога до розміщення в Україні, концепція пріоритетності хмарних рішень – все це становить максимальний публічний інтерес. Ключовими наслідками очікується створення нарешті однакових умов публічних закупівель послуг у провайдерів “традиційних” і хмарних ІТ-рішень, а також економія бюджетних коштів за рахунок більшої гнучкості та ефективності хмар; надійніший захист персональних даних у захищених ЦОД (центр обробки даних).

Спростовуємо фейки

Такі очевидні для держави переваги подобаються, однак, не всім. Основною групою противників #2655 стали постачальники “традиційних” ІТ рішень – дистриб’ютори серверного “заліза”. Логічно, адже неминучим наслідком прийняття закону для них стане зменшення частки на ринку публічних закупівель. Зброєю проти #2655 обрали звернення та публікації, у яких поширюють фейки про законопроект.

В одному зверненні стверджується про нібито невідповідність положень #2655 Конституції та відсутність аргументів щодо економії бюджетних коштів. Насправді, про економіку законопроекту неодноразово зазначалось, зокрема й приклад Великої Британії, де зекономили 3,6 млрд за 5 років при впровадженні аналогічного технологічного переходу. А аргумент “неконституційності” авторів звернення зводиться до “державна не має права втручатись” – на наш погляд, врегулювання публічних закупівель є обов’язком держави, тим паче задля економії коштів платників податків.

У іншій публікації пишуть фейк про створення додаткового корупційного органу по контролю за володільцями ЦОД. Насправді, мова йде про орган, уповноважений перевіряти відповідність провайдера хмарних послуг високим стандартам якості послуг та безпеки. Нагадую, це публічні закупівлі, де мова йде про обробку та зберігання надважливої інформації та персональних даних.

Тільки про публічні закупівлі, сенситивна інформація – зберігається тільки в Україні

Поширеними фейками є також:

“законопроект #2655 зобов’яже всіх перейти в хмари” – неправда, оскільки закон стосується включно державних закупівель, а не приватного ринку; та

“#2655 передбачає розміщення даних держорганів і громадян закордоном” – неправда, оскільки у законопроекті є положення про заборону розміщення ЦОД для персональних даних та інформації з обмеженим доступом публічних користувачів за межами України чи на тимчасово окупованій території.

Михайло Федоров: «Дуже багато людей приходять домовлятися і пропонують відсотки»

Економіка хмар

Відомо також про випадки звернень до народних депутатів від осіб, пов'язаних із постачанням серверного “заліза” в Україну. Вони переконують депутатів “валити” #2655 хоч би й без об'єктивних на це причин. Розміри аргументації не уточнюються, однак обсяги ринку і перспективи його зростання дозволяють робити чималі припущення. На хвилинку, ще у 2018 ринок тільки хмарних рішень в Україні становив 33 млн. \$, а до 2023 становитиме понад 300 млн. \$. Цікаво також, що серверне залізо в Україні не виробляється, тобто все - імпорт. А от 5 з 7 найбільших провайдерів хмарної інфраструктури – українські компанії, що створюють робочі місця і сплачують податки в Україні. Крім того, саме українські розробники пропонують хмарні рішення. Сподіваюся, нардепи дослухаються до аргументів «за» і уважно проаналізують названі цифри, а не керуватимуться фейковими звинуваченнями та перекрученнями змісту законопроекту, який рухає державний апарат до сучасних технологічних стандартів та економить при цьому державні кошти.

Наразі проходження #2655 ще навіть до включення до порядку денного для розгляду у сесійній залі, зіштовхнулось із протидією лобі любителів заробляти на публічних закупівлях. Інструментом, за браком кращих, обрали поширення фейків про законопроект. Ключові бізнес-асоціації та громадські організації, однак, готові підтримувати законопроект, і наполягають на тому, що він зменшить корупцію у публічних закупівлях. Вірю також у те, що всі ті, від кого залежатиме голосування, розберуться у спрямованих на дискредитацію законопроекту фейках. Ключові автори #2655 активно закликатимуть до його прийняття, а громадськість – допоможе (https://lb.ua/blog/vladyslav_vlasyuk/459549_4_feyki_pro_priskoreniy_perehid.html). – 2020. – 10.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Роман Головін, кандидат наук з державного управління

Затінізована земля: повернути землю собі

Хто ж насправді в тіні землі, а в кого земля в тіні і хто економічний злочинець. Хто грабує селян і як наживаються орендарі. Хто важливіший: люди чи бізнес; власники землі чи орендарі. Продовжуємо шукати відповіді в серії законів про те, як «віджати» землю.

Рада буде розглядати детінізацію сільгоспвиробництва, а саме законопроект №3131 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо детінізації виробництва сільськогосподарської продукції». Комітетом з питань аграрної та земельної політики 04.06.2020 р вручене відповідне подання про розгляд законопроекту.

Законопроект шляхом доповнення Податкового кодексу України підпунктом 170.14.3. передбачає збільшення податку на землю для власників сільськогосподарської землі, яке може скласти зростання податку в 16,66 рази - це з 0,3% до 5% від нормативно-грошової оцінки землі (5% - це поставлене податкове зобов'язання, яке власник землі повинен платити незалежно від будь-яких обставин, відповідно до запропонованих законодавчих змін).

Законопроектом №3131 запропоновано доповнити Податковий кодекс України підпунктом 170.14.2., відповідно до якого поставлене податкове зобов'язання не визначається для власників земельних ділянок, які передали свою землю в користування (оренду чи емфітевзис) на підставі зареєстрованих відповідно до законодавства договорів.

Тобто ті власники, які віддадуть землю в оренду, не будуть сплачувати податок на землю особисто, за них це буде робити орендар, тільки за ставкою в 5 разів меншою – орендарі є платниками єдиного податку 4 групи і максимально що сплачують - це єдиний податок у розмірі не більше 0,95% від нормативно-грошової оцінки землі, яку орендує (фактично податок на землю). Цим вимальовується яскрава преференція для зростання прибутковості діяльності орендарів-олігархів і не тільки прибутковості – це заплановане податкове примушення власників землі повертатися до орендарів, а ніяка там не детінізація.

Земля на продаж. Довідник земельної реформи

Законопроект містить у назві слово «детінізація», що певною мірою робить закон за назвою викривачем злочинної економічної діяльності і хоче перевести її в легальне поле з правовим і економічним впливом. Логічно, що злочинцями є українці-власники землі. А на «чисту воду» українців виводять їх же слуги.

Але зовсім інша «картина» розкривається, коли починаєш вдивлятися в законопроект та його супровідні документи - справжніх цілей законопроекту, насправді, законотворці-слуги не приховують. Цілями і завданнями в пояснювальній записці до законопроекту визначено, що встановлення нового механізму оподаткування власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, який передбачає встановлення мінімального розрахункового податку (поставлене податкове зобов'язання в розмірі 5% від нормативно-грошової оцінки), «...стимулюватиме їх (власників землі, авт.) до офіційного оформлення відносин оренди та праці, унеможливить приховування доходів від оренди та реалізації сільгосппродукції та ухилення їх від оподаткування, а також утворить рівні умови ведення бізнесу для всіх сільгосптоваровиробників».

Ми бачимо неприхований лобізм депутатів в інтересах орендарів – законом хочуть загнати вільних власників землі в оренду, а іншим орендарям відбити бажання вивільнитися з оренди. Цим орендарі хочуть вбити двох зайців одразу: орендарі мають наростити земельний банк і в 5 разів менше,

ніж одноосібники (власники землі, які не уклали ні з ким договір оренди), перераховувати податок на землю.

Але чому б не вбити і третього зайця, тим більше, що він сам біжить в пащу орендарів – у власників землі при такому законі вимушено зростатиме бажання продавати землю – вона для них стає не вигідною. За розпланованими законами про так званий ринок землі землю купувати може тільки орендар з економічних і правових причин. До цих причин належить повсюдна довгострокова оренда, яка робить в економічному напрямі нецікавою купівлю землі для будь-кого, окрім орендаря, прийняті в першому читанні проекти законодавчих змін, які забороняють продавати землю її власниками без згоди орендарів, та інші негативні для власників землі фактори.

Проект закону №3131 - це не про детінізацію – це осучаснений аналог «продрозверстки» від новітніх орендарів. Аналог «продрозверстки», яка в 1932-1933 роках призвела до голодомору українців. Саме таке за змістом оподаткування селян діяло в голодоморні роки - поставлене податкове зобов'язання.

Взагалі упущено важливий момент. Перед тим, як розглядати (приймати) такий закон про так звану детінізацію, необхідно було б прийняти закон про прогресивні земельні відносини в інтересах власників землі. І тоді, скоріше за все, закон про так звану детінізацію вже не був би потрібен.

Закон про прогресивні земельні відносини:

- надає права і можливості власникам землі самостійно господарювати через учать у Товариствах власників землі;

- надає право розривати договори оренди для переходу до самостійного господарювання;

- надає право товариствам власників землі отримувати державну підтримку, в тому числі дешеві кредити за рахунок прямого державного кредитування;

- надати можливість отримувати дешеве споживче кредитування;

- визначають ціну землі у разі її продажу громаді чи державі.

І такий проект закону «Про прогресивні земельні відносини» вже зареєстровано в раді, №3208 від 12.03.2020 року.

Другим моментом є те, що, насправді, орендарі (їх діяльність) не оподатковуються. Скарги орендарів на величезні суми сплати податків з 1 гектару орендованої землі змушують прочитати їм маленьку лекцію і розкрити великий секрет. Орендар є звичайнісіньким посередником (прокладкою, якщо комусь так більш зрозуміліше) у сплаті податків (податковим агентом) між державою і власником землі та працівниками.

Держава зобов'язала Орендаря перераховувати податки за громадян, нас з вами: громадян-власників землі (податок на землю і єдиний податок для 4 групи платників); громадян-працівників (ПДФО, ЄСВ, військовий); громадян-покупців в магазинах як кінцевих споживачів (ПДВ).

Єдиним податком, який би міг оподатковуватися орендар – це податок на прибуток, базою оподаткування якого є сформований прибуток на підприємстві. Але орендарі є «спрощенцями», платниками єдиного податку (4 група) зі ставкою єдиного податку максимум 0,95% від нормативного-грошової оцінки землі. Але земля то чия? – громадянина-власника землі, і платить орендар за власника землі, знову ж таки, як податковий агент, а не об'єкт оподаткування – він просто обчислювач і перераховувач податків власників землі.

Я не думаю, що тільки мені одному здається, що спочатку з «тіні» необхідно вивести орендаря, адже саме він не платить податки.

Третій моментом є те, що податки платити потрібно і будь-яке виробництво повинно бути легальним, але потрібно створити умови для легального виробництва, і ці умови зовсім не полягають в тому, щоб власників землі обкласти «продподатком» у вигляді поставленого зобов'язання, а потім влаштувати «продрозверстку» по-новому, у вигляді «віджиму» землі - а далі тільки Бог знає, як буде погано.

Четвертим моментом є те, що коли будуть створені умови для прибутковішого самостійного господарювання власників землі через участь у товариствах власників землі, то можна тоді запроваджувати і детінізацію, визначивши законодавчо поставлене податкове зобов'язання – в цьому разі виникають абсолютно інші економіко-суспільні стимулюючі підстави і передумови, а саме: переходити до організованого самостійного господарювання через участь у товариствах для отримання більшого прибутку. Є велика економічна різниця стимулювати отримувати більші прибутки і стимулювати отримувати менші втрати.

Влада налаштована прийняти законопроект №3131 і не приховує справжню мету. Але за цим Законом детінізація не відбудеться. Ті, хто самостійно обробляв землю, будуть і надалі намагатися обробляти її одноосібно самостійно. Просто будуть платити більше податку зі свого гектару й отримувати менше прибутку від землі, але будуть залишатися вільними.

Одноосібники або взагалі не платять ніякого податку при отриманні доходу у вигляді зібраного врожаю чи при його продажу, або не є платниками податку на додану вартість, це є причиною, що врожай у одноосібників купують за ціною на 25-30% нижчою, ніж у орендарів. Це суттєва існуюча втрата для одноосібників.

Одноосібнику економічно не вигідно переходити на загальну систему оподаткування. Причина проста – ведення бухгалтерського обліку на 2- 5 гектарах не тільки «з'їсть» прибутки, а і «зажене» в збитки.

Зростання податку на землю до 1500-1900 грн за 1 гектар все ж таки створить певні ризики і складнощі для власників землі – одноосібників і впливатиме на їх рішення відносно землі.

Можна відверто говорити, що цей закон проти власників землі, але

немає лиха без добра.

Орендарі прогадали. Для одноосібників є вихід і з кращими результатами, ніж очікували самі одноосібники.

Вислизнути з мертвецьких об'єм оренди, а головне - отримувати більший прибуток від землі, ніж в орендних відносинах чи при одноосібному господарюванні, і бути добросовісним платником податків можна через об'єднання власників землі в Товариства власників землі.

Товариство власників землі може бути платником єдиного податку 4 групи, що зумовить зникнення податкових переваг у орендарів. Відмінністю орендаря і Товариства є те, що товариство перераховуватиме свої податки, а орендар - чужі.

Тому єдиним шляхом для одноосібників є об'єднуватися, мати спільну бухгалтерію і, як наслідок, зменшаться витрати на облік та інші матеріальні і організаційні витрати та зросте прибуток від землі, бо ціна на врожай в товаристві зросте – не буде 25-30% заниження ціни.

Товариства власників землі, право розривати договори оренди і переходити до самостійного господарювання, пряме державне кредитування Товариств власників землі, дешеве споживче кредитування власників землі – це норми закону «Про прогресивні земельні відносини» в інтересах джерела влади, в інтересах українського народу, а не орендарів-тіньовиків і агроолігархів.

А тепер ви самі зробіть висновок і про так звану детінізацію, і про так званий ринок землі, і про інші моменти в цьому напрямі (https://lb.ua/blog/roman_holovin/459594_zatinizovana_zemlya_povernuti_zemlyu.html). – 2020. – 11.06).

Блог на сайті «Судово–юридична газета»

Про автора: Ірина Гловюк, доктор юридичних наук, професор, член НКР при Верховному Суді

Повноваження суду першої інстанції щодо закриття кримінального провадження у зв'язку з декриміналізацією діяння: доктрина і практика

Втрата суспільної небезпечності злочину внаслідок декриміналізації не означає відсутності підстави кримінальної відповідальності.

КПК України, закріплюючи у ст. 284 повноваження суду закрити кримінальне провадження, передбачає: якщо обставини, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, виявляються під час судового розгляду, суд зобов'язаний ухвалити виправдувальний вирок. Якщо обставини, передбачені пунктами 5, 6, 7, 8, 9, 9-1 частини першої цієї статті, виявляються під час судового провадження, а також у випадку, передбаченому пунктами 2, 3 частини другої цієї статті, суд постановляє ухвалу про закриття кримінального провадження. Проте ці формулювання

КПК України не надають відповіді на запитання, як поступати суду у ситуації, коли має місце декриміналізація діяння, тобто обставина, передбачена п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, - набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою. Пункт 2 ч. 3 ст. 314 КПК України натомість передбачає, що у підготовчому судовому засіданні суд має право прийняти такі рішення: закрити провадження у випадку встановлення підстав, передбачених пунктами 4 - 8, 10 частини першої або частиною другою статті 284 цього Кодексу; тим самим визнаючи можливість застосування п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України у судовому провадженні. У інформаційному листі ВССУ «Про деякі питання порядку здійснення судового розгляду в судовому провадженні у першій інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» було зазначено, що суд має враховувати положення пунктів 4 - 8 ч. 1 та ч. 2 ст. 284 КПК і у разі виявлення зазначених у них обставин постановляти ухвалу про закриття кримінального провадження. Загалом КПК України доволі фрагментарно регламентує застосування підстави закриття кримінального провадження, яка передбачена п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, - набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою.

Відмітимо, що ККС ВС надав певну відповідь на це запитання у постанові від 3 грудня 2019 року. Вироком Кременецького районного суду Тернопільської області від 12 вересня 2018 року ОСОБА_1 визнано винуватим та засуджено до покарання у виді обмеження волі на строк 1 рік. На підставі ст. 75 КК ОСОБА_1 звільнено від відбування покарання з випробуванням з іспитовим строком тривалістю 1 рік, з покладенням обов'язків, передбачених пунктами 1, 2 ч. 1 ст. 76 КК. У касаційній скарзі прокурор просив скасувати судові рішення у зв'язку з істотним порушенням вимог кримінального процесуального закону, неправильним застосуванням закону України про кримінальну відповідальність, а кримінальне провадження щодо ОСОБА_1 - закрити на підставі п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК, у зв'язку з декриміналізацією злочину. ККС ВС зазначив, що суд апеляційної інстанції під час розгляду апеляційної скарги засудженого про призначення йому менш суворої міри покарання залишив її без змін, при цьому не зважив, що 1 січня 2019 року набрав чинності Закон № 2531-VIII, яким внесено відповідні зміни до статті 246 КК. Тобто за наявності підстав, передбачених п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК, для закриття кримінального провадження щодо ОСОБА_1, у зв'язку зі скасуванням кримінальної відповідальності за вчинене ним кримінальне правопорушення, апеляційний суд не виконав обов'язкових вимог кримінального процесуального закону та не закрив провадження, чим допустив істотне порушення вимог кримінального процесуального закону, визначених п. 1 ч. 2 ст. 412 КПК. Тим самим ККС ВС підтвердив можливість закриття кримінального провадження судом за п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України. Із цією позицією слід погодитись, проте ряд питань реалізації п. 4 ч. 1 ст. 284

КПК України у судому провадженні залишилися невирішеними.

Зважаючи на те, що рішенням про закриття кримінального провадження у зв'язку з відсутністю в діянні складу злочину в разі, коли злочинність і караність цього діяння були усунені новим кримінальним законом до вступу вироку в законну силу, забезпечується реалізація вимоги рівних підстав для поширення нового кримінального закону на осіб, які відповідно до статті 62 Конституції України щодо питання про кримінальну відповідальність вважаються невинними, незалежно від того, до чи після його прийняття було скоєно діяння. Таке рішення констатує відсутність злочинності та караності діяння за змістом нового кримінального закону і, відповідно, не тягне для особи будь-яких кримінально-правових наслідків, навпаки, воно спрямоване на захист прав цієї особи і само собою не може розглядатися як заподіяння їй шкоди, а тому – враховуючи, що питання про кримінальну відповідальність за діяння, яке втратило якість злочинності, виключається в принципі, – то й кримінальне переслідування відносно підозрюваного, обвинуваченого підлягає припиненню, то суд у судовому провадженні (не тільки підготовчому) не може не відреагувати на зміну державної оцінки певного діяння, і має у процесуальному порядку відреагувати на скасування кримінальної відповідальності за діяння. Зважаючи на те, що для підготовчого провадження передбачено можливість закриття кримінального провадження за цією підставою, і те, що ч. 7 ст. 284 КПК України для судового розгляду як підстави ухвалення виправдувального вироку прямо передбачає лише ті, що передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, суд першої інстанції під час судового розгляду вправі закрити кримінальне провадження на підставі п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України.

КПК України не вказує, до якого різновиду підстав відноситься декриміналізація діяння. Слід підтримати думку про те, що втрата суспільної небезпечності злочину внаслідок декриміналізації не означає відсутності підстави кримінальної відповідальності. На момент вчинення діяння містило склад злочину, було підставою для кримінальної відповідальності, тому декриміналізація діяння є нереабілітуючою підставою. Дійсно, враховуючи положення Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», зокрема те, що законодавцем не наділено особу, відносно якої закрито кримінальне провадження за даної підстави, правом на відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним переслідуванням, законодавець відносить дану підставу до нереабілітуючих підстав.

Процесуальний порядок закриття кримінального провадження за цією підставою та локальний предмет доказування у КПК України не виписаний. Разом з тим, враховуючи нереабілітуючий характер цієї підстави, слід вказати на логічність підходу, за якого особа, щодо якої кримінальну справу закрито у зв'язку з усуненням новим кримінальним законом злочинності і

караності інкримінованого їй діяння, повинна мати можливість реалізувати у суді своє право на судовий захист, а суд, в свою чергу, – перевірити і оцінити законність і обґрунтованість прийнятих у даному провадженні процесуальних рішень, в яких зафіксована висунута щодо особи підозра у злочині на основі матеріалів, зібраних як на стадії досудового розслідування, так і на стадії судового розгляду, і в разі встановлення фактів, які підтверджують незаконність і необґрунтованість кримінального переслідування особи, вирішити питання про реабілітацію, тобто відновлення честі, гідності, які поставлені під сумнів неправомірними підозрою, обвинуваченням, відновлення її порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди. Закриття провадження з цієї підстави потребує таких же серйозних повних та всебічних досліджень, як і у справі, зокрема, з обвинувальним актом, судовий розгляд такої справи повинен відбуватися відповідно до чітко встановленої законом процедури; у випадку встановлення судом під час судового розгляду провадження декриміналізацію діяння, за вчинення якого обвинувальний акт відносно особи перебуває на розгляді в суді, суд повинен встановити: чи мала місце подія кримінального правопорушення, наявність в діянні обвинуваченого саме того складу кримінального правопорушення, яке йому інкриміноване органами досудового слідства, та безпосередньо встановити факт декриміналізації діяння, в тому числі й перевірити чи набув чинності закон на підставі якого караність діяння було усунено.

Зважаючи на те, що декриміналізація діяння є nereабілітуючою підставою закриття кримінального провадження, а отже, її застосуванням фактично констатується причетність особи до вчинення кримінально-караного діяння, то вона може бути застосована лише, якщо в судовому засіданні доведено, тобто встановлено доказами, що особа вчинила діяння і кримінальна відповідальність за це діяння скасована.

КПК України не передбачає, як вказувалося вище, особливостей процедури застосування п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, зокрема, і у ситуаціях, коли обвинувачений під час судового засідання наполягає на ухваленні виправдувального вироку. У даному випадку має бути застосована аналогія закону, керуючись ст. 8, ч. 6 ст. 9 КПК України. Подібні суспільні відносини регулюються ч. 8 ст. 284 КПК України, яка передбачає, що закриття кримінального провадження або ухвалення вироку з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої цієї статті (тобто у зв'язку зі звільненням особи від кримінальної відповідальності), не допускається, якщо підозрюваний, обвинувачений проти цього заперечує. В цьому разі кримінальне провадження продовжується в загальному порядку, передбаченому цим Кодексом. Зважаючи, що звільнення особи від кримінальної відповідальності також є nereабілітуючою підставою, ці норми є релевантними для застосування за аналогією і при застосуванні п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України. Відмітимо, що у доктрині визнається логічність такого шляху вирішення цієї

проблеми. Так, С.В. Томин зазначає, що у випадку заперечення обвинуваченим проти закриття кримінального провадження у зв'язку з прийняттям нового кримінального закону, який скасовує злочинність і караність інкримінованого йому діяння, суд зобов'язаний перевірити у судовому засіданні по суті викладені доводи обвинуваченого і оцінити законність і обґрунтованість висунутої підозри в інкримінованому йому діянні, і, відповідно, вирішити питання про наявність підстав для застосування процедури реабілітації, якими у всякому випадку повинні бути незаконність відкриття кримінального провадження, незаконність підозри, обвинувачення, незаконність обвинувального акту[7]. Х.М. Павич вважає, що якщо було заявлено клопотання про необхідність реабілітації обвинуваченого, то таке закриття можливе лише на стадії судового розгляду, за результатами якого суд повинен встановити: чи мала місце подія кримінального правопорушення, наявність в діянні обвинуваченого саме того складу кримінального правопорушення, яке йому інкриміноване органами досудового розслідування, та безпосередньо встановити факт декриміналізації діяння, в тому числі й перевірити, чи набув чинності закон, на підставі якого караність діяння було усунуто. У випадку, якщо судом буде встановлено відсутність події кримінального правопорушення чи відсутність в діянні складу кримінального правопорушення, суд ухвалює виправдувальний вирок, що дає особі право на так звану реабілітацію[8]. Таким чином, якщо обвинувачений під час судового засідання наполягає на ухваленні виправдувального вироку, вважаємо, що суд не вправі закрити кримінальне провадження за наявності підстави, передбаченої п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, і має продовжувати провадження у загальному порядку та ухвалити вирок.

Отже, викладені проблемні аспекти застосування п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України свідчать про нагальну потребу внесення змін та доповнень до КПК України з метою вирішення вищезазначених питань(<https://sud.ua/ru/news/blog/171051-povnovazhennya-sudu-pershoyi-instantsiyi-schodo-zakrittya-kriminalnogo-provazhennya-u-zvyazku-z-dekriminalizatsiyeyu-diyannya-doktrina-i-praktika>).- 2020. – 12.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Лірон Едері, голова «Федерації Єврейських громад України», головний рабин м. Кривий Ріг

Сучасна освіта для нацменшин в Україні

Українська культура століттями тісно перепліталася з культурами інших народів, що проживали на її території. Історія освітніх традицій єврейського

народу на території України є важливою віхою розвитку науково-культурного розвитку к

Кожна людина має потребу і законне право на освіту. Важливою сферою діяльності держави є забезпечення освітніх потреб національних меншин, враховуючи спосіб життя та традиції представників національних меншин під час освітнього процесу, що є основою людиноцентристського підходу в державній політиці.

Сьогодні нашою метою є побудова діалогу з владою для створення комфортного освітнього середовища для єврейської діаспори в Україні. Закон України «Про освіту» лише частково враховує потреби нацменшин під час освітнього процесу. Ми звертаємося до влади з пропозиціями наступних змін, що, на наш погляд, дозволять налагодити процес здобуття освіти для національних меншин.

По-перше, необхідно внести зміни до Закону України «Про освіту» та передбачити відповідні положення щодо формування малокомплектних класів для здобуття профільної середньої освіти, враховуючи особливості національних меншин в Україні.

По-друге, треба вдосконалити законодавство, зокрема, процедуру запровадження автономії навчальних освітніх закладів національних меншин, що сприятиме налагодженню ефективного управління закладом, дозволить вирішити питання фінансування кошторного харчування і придбання спеціальних підручників для єврейських дітей.

Окрім вищезазначеного, необхідно встановити критерії набуття приватними освітніми закладами статусу державних і, у разі необхідності, передбачити можливість створювати школи з двома співзасновниками на рівних правах управління, оскільки, у випадку з єврейськими освітніми закладами, будівля та обладнання закладу належить єврейській громаді, яка, спільно з місцевими органами влади, фінансує заклад освіти, де навчаються діти національних меншин.

Разом з тим, важливими є:

– внесення змін до локальних нормативно-правових документів щодо можливості зарахування дітей до освітніх закладів нацменшин;

– врахування культурних особливостей національних меншин в призначенні дат проведення олімпіад, державних іспитів, атестацій та ЗНО;

– передбачення в чинному законодавстві України положень щодо забезпечення права на відпустку або вихідний день працівникам, що є представникам національних меншин в освітніх закладах незалежно від форм власності на періоди свят національних меншин;

– адаптування підручників з історії України для єврейських освітніх закладів, додавши до них розділи про вплив єврейських громад на розвиток та становлення української державності, що буде відображено в освітніх програмах та державних іспитах.

Ми вважаємо, що співпраця з Міністерством освіти і науки України в

організації роботи відповідного консультативного органу є важливою віхою щодо вирішення питань з розробки дієвого законодавства та документів, які задовольнять потреби та захистять права єврейських громад в освітній сфері (https://lb.ua/blog/liron_ederi/459817_suchasna_osvita_natsmenshin.html). – 2020. – 15.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Дмитро Рибальченко, голова фінансово-аудиторського комітету Групи компаній “Октава Капітал”

Імплементация BEPS: антиофшорні заходи чи нові регуляції для бізнесу

Наприкінці минулого місяця набрав чинності Закон “Про вдосконалення адміністрування податків” більш відомий під аббревіатурою BEPS. Що передбачають норми нового Закону та які наслідки для вітчизняного бізнесу він спричинить? Саме з цим і спробуємо розібратись у даній колонці.

Якщо узагальнювати, то лише той факт, що між ухваленням Закону Парламентом та його підписанням Президентом пройшло більше чотирьох місяців, наочно демонструє його неоднозначність як у професійному бізнес-середовищі, так і серед політикуму.

Саме через неоднозначність ухвалених нововведень Офіс Президента доручив уряду розробити зміни до нещодавно підписаного Закону “для поліпшення ухвалених норм або відстрочки у зв’язку з падінням економіки”. Що ж такого наголосували депутати, а Президент візував, що вже на наступний день необхідно удосконалювати?

Зосереджусь на головному, введення в законодавче тіло поняття контрольована іноземна компанія (КІК). А це означає, що українські фізичні особи, які володіють часткою в іноземній компанії або управляють її банківським рахунком, або навіть ведуть від її імені переговори, визнаються контролюючими особами і зобов’язані щорічно разом з податковою декларацією подати спеціальний Звіт про КІК.

Більше того, до вищезгаданого ще потрібно прикласти аудиторську фінансову звітність КІК і заплатити 18% податку з нерозподіленого прибутку КІК. При цьому, щоразу купуючи або продаючи частку або передаючи контроль над КІК потрібно подати повідомлення про це в податкову.

Якщо ж заглибитися ще детальніше в суть ухвалених змін, то можна виокремити три ключові ризики для бізнесу. Ризик перший, будь-який іноземний договір може вимагати сплати спеціального КІК-податку, КІК-звітності і стати КІК-утворенням. А це означає, що КІК-утворенням можуть вважатися будь-які договори з фінансовими потоками, наприклад про спільну діяльність, франчайзинг, дилерські або агентські угоди.

Ризик другий, КІК-податок необхідно сплачувати не з частки володіння в прибутку КІК, а з усього прибутку. В даному випадку навіть пояснювати не потрібно до чого це призведе.

Ризик третій, досі не зрозуміло коли саме необхідно подавати КІК-звітність і за який саме період. Законодавець передбачив, що положення про КІК набирають чинність з 1 січня 2021 року, а штрафні санкції застосовуються з 2023-го. Проте, жодного слова немає про те, з якої дати і за який період необхідно подавати перший звіт по КІК.

Ухвалений Закон часто називають антиофшорним через його спрямованість на попередження податкових зловживань та ухилень від сплати податків, особливо щодо операцій з нерезидентами. Проте, по змісту цей Закон жодним чином не сприяє детінізації та деофшоризації української економіки. Навпаки, додаткові регуляції створюють зайві перешкоди та нівелюють стимули для бізнесу працювати в “білу” (https://lb.ua/blog/dmytro_rybalchenko/460447_implementatsiya_beps_antiofshorni.html). – 2020. – 23.06).

Блог на сайті «LB.ua»

Про автора: Наталія Рябцева, заступник Голови НСЗУ

Про електронну систему охорони здоров'я

Передісторія. Чим не влаштовують «паперові» дані?

У 2016 році я допомагала Швейцарському інституту охорони здоров'я та тропічної медицини адаптувати курс про планування мережі медичних закладів для України. Для цього ми взяли дані про захворюваність і роботу мережі з однієї з областей.

А далі почалося найцікавіше: при внесенні даних у швейцарську модель програма регулярно видавала помилку. Просту математичну помилку. Бо цифри зі звітних форм між собою не сходилися. Суто арифметично.

Для навчального інструменту ми знайшли рішення. Але що робити, коли на основі таких даних потрібно приймати рішення про медичну допомогу? Де потрібна лікарня? Скільки ресурсів треба закласти на надання медичних послуг? Хто ризикує залишитися без допомоги? Де взяти надійні дані тим, хто приймає рішення, від яких залежить здоров'я та життя?

Національна служба здоров'я України: нова спроба

У 2019 році команда НСЗУ працювала над розробкою першої в Україні повної Програми медичних гарантій. У процесі розробки, серед іншого, була проведена масштабна аналітика основних звітних форм, включно із широко відомою у медичних колах формою №20. За три роки критичних змін не відбулося - цифри, введені в математичну модель, не зводилися до купи. На основі цих даних НСЗУ мала розробити Програму медичних гарантій та

порахувати тарифи.

Величезна робота зі збору та триангуляції даних, а також експертні обговорення допомогли знайти рішення. Але було би значно простіше й швидше від початку мати дані, на основі яких не страшно приймати рішення на рівні країни.

Для чого Україні електронна система охорони здоров'я?

Якщо коротко, то можливість використовувати надійні й оперативні дані в сфері, де рішення можуть вартувати здоров'я, - надзвичайно цінна. І це, певно, основний аргумент, чому потрібно інвестувати в розвиток електронної системи.

Як не дивно, описані вище дива зі статистикою відбуваються в країні, що має розвинуту сферу ІТ, широке використання смартфонів, доволі непогане забезпечення недорогим інтернетом. От тільки сфера охорони здоров'я, в якій надійність даних має особливе значення, дуже мало послуговувалася цими можливостями.

Ситуація почала змінюватися, коли було розпочато впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я в 2017 році. Тоді урядом було прийнято рішення, що кожен новий етап реформи може відбуватися лише за наявності необхідних ІТ інструментів.

Так електронні дані стали важливим джерелом для прийняття рішень, а електронна система - цінним інструментом і часто - передумовою розвитку медичної реформи. Саме в електронній системі відбувається укладення договорів, на підставі електронних даних здійснюються виплати закладам, а головне - відтепер медична інформація зберігається в одному місці та може бути звітти отримана. Не потрібно повторно вносити одні й ті самі дані чи робити наново обстеження, бо загубився папірець; можна легко отримати аналітику по наявних у системі даних, відкривши дашборд чи зробивши відповідний (електронний) запит. Держава отримує можливість приймати рішення та розподіляти кошти на основі надійних даних. Лікарям більше не потрібно переписувати медичну інформацію з однієї форми в іншу та «вручну» рахувати статистику. Пацієнти матимуть простіший доступ до своїх медичних даних і додаткові онлайн послуги.

Модель електронної системи охорони здоров'я в Україні

З початком реформи фінансування охорони здоров'я Україна обрала найсучаснішу модель електронної системи. Тоді, як розвинуті країни думали, як перейти від фрагментованих ІТ системи до можливості легко обмінюватися даними, Україна одразу почала будувати так звану гібридну модель. Її ідея така: держава будує центральну базу даних (що містить основні реєстри) та визначає основні стандарти, а бізнес створює медичні інформаційні системи (програмні застосунки) та пропонує користувачам «асортимент» рішень.

Що дає така система? З однієї сторони, держава визначає критично необхідні набори даних і реєстри, формує уніфіковані вимоги до них. Це

гарантує, що обмін даними між різними системами можливий. Також, саме держава (в особі Національної служби здоров'я України) відповідає за зберігання та захист даних, що потрапляють у центральну базу даних (ЦБД). З другої сторони, бізнес значно краще за державу розробляє вже кінцеві рішення для користувачів (лікарів, пацієнтів, управлінців, аптек). Орієнтація на користувача, здорова конкуренція між різними медичними інформаційними системами (МІС) дозволяє створювати сучасні ІТ рішення та підтримувати постійний розвиток. А користувач завжди може змінити МІС, не втративши при цьому доступ до даних у ЦБД.

Звісно, на практиці це означає, що процес запуску нових модулів електронної системи забирає більше часу. Адже спочатку йде розробка на рівні ЦБД, а далі - на рівні МІС. Але досвід багатьох інших країн показав - держава ніколи не зможе створити продукт для користувача краще за бізнес.

Єдиним виключенням може бути проміжне або тимчасове рішення, якщо за стандар-тним процесом не виходить вчасно запустити критично важливий функціонал. Таки-ми прикладами в Україні стали:

- проміжне рішення (торговий майданчик) для контрагування спеціалізованих медичних закладів (цільова модель - повноцінна інформаційна система НСЗУ, для закупівлі якої наразі проходить тендер)
- тимчасова форма для звітування по пріоритетних послугах, оскільки не всі заклади мали потрібний функціонал у МІС (яка буде прибрана, щойно всі заклади матимуть необхідний функціонал).

Також, на перших етапах впровадження користувачам не завжди легко розібратися, які питання слід адресувати до НСЗУ, а які - до МІС; або ж - який функціонал має зв'язок з ЦБД, а який - є додатковою послугою від МІС. Відповіді на найчастіші питання можна отримати, звернувшись до контакт-центру НСЗУ за номером 16-77 або до служби підтримки МІС.

Скільки це триватиме та хто платить за цей «бенкет»?

Насправді запровадження електронної системи - це дорогий і тривалий процес. Для багатьох європейських країн це були десятки років і десятки мільйонів євро. Тож, досвід України і тут є особливим. По-перше, стрімкість розвитку навіть при гібридній моделі. Від самої ідеї наприкінці 2016 року до зараз - маємо електронні договори, електронні декларації між пацієнтом і лікарем, електронні рецепти, електронні направлення, електронні медичні записи. Для прикладу - Німеччина та Бельгія кілька років лише планували запуск електронного рецепту. В Україні електронний рецепт для програми «Доступні ліки» був запущений у рекордні півроку.

Важливо, що розробка нового функціоналу відбувається не хаотично, а відповідно до задач реформи фінансування. Окрім того, НСЗУ виробила чіткий підхід до розробки. Суть його така: насамперед, описують очікувану модель, а до неї - детальні бізнес-процеси; на основі бізнес-процесів паралельно розробляють ІТ рішення та необхідні нормативні акти. На завершальному етапі навчанням користувачів новому функціоналу

опікується як Академія НСЗУ, так і МІСи.

Розробка електронної системи триватиме ще не один рік, з основним наголосом на все більшу деталізацію медичних даних та інтеграцію різних реєстрів. Але найкритичніший функціонал буде доступний вже цього року.

Настільки стрімкий розвиток став можливий виключно завдяки об'єднанню зусиль і ресурсів декількох гравців. Політична воля та активне включення держави (насамперед, МОЗ і НСЗУ) створили сприятливе середовище, необхідну регуляторну базу, належну технічну підтримку та захист системи. Інвестиції міжнародних донорів дозволили розробити функціонал ЦБД, залучити консультантів, забезпечити додаткову кібербезпеку системи. Бізнес активно інвестував у розробку МІС і навчання користувачів; наразі на вибір представлено близько 30 МІСів.

Вже зараз на міжнародних заходах досвід України викликає великий інтерес і захоплення. Але важливішим за міжнародне визнання є подальший поступ у розбудові електронної системи охорони здоров'я. (https://lb.ua/blog/natalia_riabtseva/460534_pro_elektronnu_sistemu_ohoroni.html). – 2020. – 24.06).