

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

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

№ 7 (172) 2019

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів

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

Засновники:

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

Головний редактор
Ю. Половинчак

Редакційна колегія:
Н. Іванова (відповідальна за випуск), Т. Дубас

Заснований у 2011 році
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна
ознайомитись на сайті
Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuvar.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Беззуб І.
Ринок землі: українські реалії та
європейський досвід3
Полтавець С.
Антикорупційне танго по-українськи.....11
Кривецький О.
«Нова українська школа»: абстрактні
концепції чи реальні механізми20

**УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ
(16–31 березня 2019 р.).....23**

**ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ
Моніторинг законодавства.....32**

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *35

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Ринок землі: українські реалії та європейський досвід

Уже 17 років поспіль питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається одним з найбільш дискусійних в Україні. Питання власності на землю є гострим і спекулятивним, оскільки уособлює в собі одночасно суперечливі суспільні страхи та бізнес-інтереси. А з огляду на політичні дивіденди, які приносять спекуляція навколо питання створення та функціонування ринку землі, це може тривати ще нескінченно довго.

Тимчасова заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні почала діяти з 2002 р., коли Верховна Рада України (далі – ВРУ) затвердила зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України. Обмеження запроваджували на п'ять років і пояснювали його прагненням зупинити хаос на ринку землі. Розпаювання наділів в Україні відбулося незадовго до того, у 1999 р., і ринок лише почав формуватися. Утім, за п'ять років обіцяних механізмів для функціонування ринку землі так і не створили, а далі ВРУ щороку продовжувала мораторій, пояснюючи це бажанням захистити власників землі від недобросовісних покупців. Термін останньої заборони продавати і купувати сільгоспугіддя спливе 1 січня 2020 р., відповідно до прийнятого ВРУ законопроекту № 9355-5 від 4 грудня 2018 р.

Загалом на сільськогосподарські землі припадає понад 70 % української землі. І вся вона наразі залишається під заборонаю продажу. Мораторій дозволяє власнику землі здавати її в оренду або передавати в спадок, але забороняє офіційно продавати земельну ділянку чи передавати під заставу. Відповідно до законопроекту, Кабінет Міністрів України до 1 березня 2019 р. має розробити і внести на розгляд парламенту проект закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».

Саме законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» – головна

нині передумова відкриття земельного ринку в Україні. Це прописано в Земельному кодексі України. Цей проект закону має визначити, які землі продаватимуться, хто зможе їх купувати, як визначатиметься ціна на землі приватної, державної та комунальної власності, а також має врегулювати питання зміни власника і цільового призначення ділянок.

У Міністерстві аграрної політики України кажуть, що по-справжньому відкрити ринок землі можна буде лише через два роки після ухвалення відповідного законопроекту. За словами виконувача обов'язків міністра аграрної політики та продовольства М. Мартинюка, це пов'язано з тим, як працює цей ринок нині, коли великі орендарі накопичили цілі «банки» землі і, якщо ці земельні банки розпорошуватимуться, то відбудеться падіння валового виробництва.

Експерт із земельних питань К. Карелі також наголошує, що мораторій не можна скасовувати в один день. Це обіцяє Україні досить серйозні наслідки. До скасування мораторію треба підійти вкрай обережно – внести відповідні зміни в земельне законодавство.

Дійсно, на думку прибічників мораторію, без законодавчого врегулювання процедури обігу земель сільськогосподарського призначення його відміна в умовах військового стану та економічної кризи є загрозою як національній, так і продовольчій безпеці нашої держави, яка може втратити найцінніший ресурс – українські сільськогосподарські землі.

Фахівці аграрного ринку наголошують, що для справедливого розпродажу землі необхідно виконати неабияку підготовчу роботу. Основними передумовами для створення цивілізованого ринку землі та ефективного, висококонкурентного сільгоспвиробництва називають завершення інвентаризації сільгоспугідь, усунення недоліків кадастрової оцінки землі, своєчасне оновлення Державного

земельного кадастру та державних реєстрів. Крім того, перед запровадженням в Україні обігу земель сільськогосподарського призначення необхідно також напрацювати та прийняти законодавчу базу щодо формування розвинутої мережі фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації.

Не менш важливим є створення фінансово-кредитної установи для забезпечення можливості одержати пільговий іпотечний кредит на придбання землі тими, хто має бажання на ній працювати. Фахівці вважають, що кредит має надаватися під 1–2 % на 40 років. Зрозуміло, що в нинішніх скрутних умовах це можливо зробити лише за допомогою міжнародного співтовариства, яке, до речі, висловлює свою неабияку зацікавленість у відкритті цивілізованого ринку землі в Україні.

Дійсно, вимога щодо необхідності скасування мораторію на продаж сільгоспземель часто звучить у наполяганнях кредиторів та в заявах міжнародних партнерів. Зокрема, вона є важливою передумовою співпраці з МВФ, від якої в сучасних складних умовах важко відмовитися. В Угоді про асоціацію України з ЄС немає прямих зобов'язань щодо зняття цього мораторію, однак у ній ідеться про рівний рух товарів (тобто і землі).

За підрахунками Світового банку, земельний мораторій завдає суттєвих збитків українській економіці. Через те, що землю не можна продавати і купувати в державі немає повноцінного ринку землі, вартість наділів занижена. А це впливає і на оренду, від якої власники паїв щорічно недоотримають близько 3 млрд дол. Втрати держбюджету від заниженої ціни на оренду у 2017 р. становили щонайменше 60 млн дол. Цікаво, що ці цифри враховують лише зареєстровані в земельному кадастрі землі. Скасування мораторію дало б можливість Україні щороку нарощувати ВВП на 1–1,5 %.

У разі зняття мораторію на продаж землі Світовий банк готовий надавати більше фінансової допомоги Україні, а ціни на землю зростуть (3–3,5 тис. дол. за 1 га), заявила директор Світового банку у справах України, Білорусі та Молдови С. Кахконен.

Крім того, це дало б змогу виправити спотворену тіншовим ринком і корупцією ситуацію довкола одного з найбільших ресурсів України. А майже 7 млн українців-власників земельних паїв отримали б право по-справжньому розпоряджатися своїм майном.

Однак усередині країни поки що немає єдності щодо шляхів вирішення цього питання. Аргументів «за» і «проти» зняття мораторію вистачає в кожній із зацікавлених сторін.

На думку багатьох вітчизняних фахівців, мораторій є не тільки суттєвою перешкодою для іноземних інвестицій, а й стримує розвиток вітчизняного бізнесу. Як стверджує економіст IMF Group Ukraine, радник Держгеокадастру з питань земельної реформи М. Кухар, досвід східноєвропейських сусідів засвідчує, що лібералізація ринку землі сприяла відновленню економіки, зростанню ВВП та приборканню інфляції. Переваги від скасування мораторію отримає вітчизняний агробізнес. Зокрема, врожайність у країнах Центрально-Східної Європи після відкриття ринку землі зросла на 9 %. Відміна мораторію дасть можливість агробізнесу розширити горизонт планування: якщо сьогодні бізнес будує плани тільки на строк дії договору оренди, то в майбутньому – зможе вкладати гроші в довгострокові, але більш прибуткові проекти. Як зазначає директор Українського клубу аграрного бізнесу Т. Висоцький, український агробізнес не розвивається, бо підприємці не можуть планувати свою роботу довше ніж на рік, бо не відомо, що буде завтра. Ніхто не наважується запускати проекти з великими термінами окупності – будівництво зрошення, тваринництво. Нині всі фокусуються на рослинництві, зимових, масляних культурах, де сезон триває рік, говорить Т. Висоцький.

Одним з найбільш негативних наслідків мораторію на продаж ріллі є порушення конституційних прав людини. Противники мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення вважають його неконституційним, посилаючись на порушення ст. 41 Конституції України, де йдеться про право власності. Захист прав на приватну власність, як і право нею

розпоряджатися, повинно бути священним для розвинутої держави. В Україні все навпаки – держава наділила своїх громадян приватною власністю (землею) і заборонила нею розпоряджатися на власний розсуд.

Хоч мораторій існує на законодавчому рівні, насправді в Україні діє маса схем, за якими можна стати власником землі. Ними користуються як звичайні фермери, так і аграрні підприємства. Тобто ринок землі в Україні давно існує, але він знаходиться в «тіні». Проти його легалізації виступають політики та чиновники, які заробляють на цьому. Їх підтримують крупні агрохолдинги, яких влаштовує існуюча модель – оренда паїв за заниженими ставками та відсутність конкуренції. З іншого боку, відсутність конкуренції на землю змушує селян-власників здавати свою землю в оренду агрохолдингам за заниженими в п'ять разів цінами.

Мораторій погіршує якість землі, оскільки орендаторі, які орендують гектар землі за 20 євро в рік та не мають права (і чіткої перспективи) стати власником орендованої землі, не зацікавлені в збереженні родючості ґрунтів. Агрофірмам однаково, що буде з землею завтра. Але недбале ставлення до землі призводить до її деградації. За даними IMF Group Ukraine, за час дії мораторію вміст гумусу в середньому по Україні зменшився з 3,36 % до 3,14 %. А землі з 2,4 % гумусу вже не вважаються чорноземами (площа українських чорноземів – 28 млн га – одна з найбільших у світі). Коли ж мораторій знімуть, пайовики зможуть здавати землю в оренду за ринковою ціною. А бізнес, який купить землю, буде зацікавлений, щоб угіддя, в які вкладено інвестиції, зберігали родючість і продуктивність, додає аналітик компанії Easy Business Д. Лівч.

Мораторій негативно впливає на стабільність гривні, не дає розвиватись середнім та малим фермерам. Дія мораторію позбавляє фермерів доступу до інвестицій. Оскільки земля не може бути предметом застави, то банки не кредитують малі й середні підприємства. Доступ до інвестицій мають лише великі агрохолдинги, які орендуючи сотні тисяч гектарів ріллі, отримують кредитні ресурси від іноземних інвесторів.

Мораторій вбиває села. Агрохолдинги, орендуючи землю місцевого населення, не зацікавлені у розбудові регіону, створенні нової інфраструктури (окрім елеваторів) та збільшенні робочих місць. Аргументом прихильників зняття мораторію є також те, що це могло б вирішити і низку соціальних проблем, особливо сільського населення.

Отже, основна проблема подальшого існування мораторію – земля залишається неліквідним активом, а селяни через це не мають доступу до фінансових ресурсів. Але її не обов'язково продавати – під заставу землі можна взяти кредит, щоб розпочати власний бізнес. За час існування мораторію в сільській місцевості відбулося практичне знищення підприємництва. Головними гравцями в агробізнесі стали орендарі, які за мізерну орендну плату отримують доступ до головного виробничого активу, тоді як власники землі та їхні сім'ї позбавлені економічної свободи і ресурсів для розвитку. Тобто мораторій абсурдний як з правового, так і економічного погляду.

Слід зазначити, що за скасування мораторію на купівлю-продаж землі виступають уже 42 організації, які об'єднують близько 1500 сільськогосподарських виробників, підприємств, банків, організацій та асоціацій. 21 червня 2018 р. було створено відповідну Громадську коаліцію.

Серед ініціаторів та членів Громадської коаліції – Центр економічної стратегії, Український клуб аграрного бізнесу, Незалежна асоціація банків України, Українська Гельсінська спілка за права людини, асоціація «Укрсадпром», Спілка українських підприємців, Насіннева асоціація України, ВГО «Українська аграрна конфедерація», ГО «Харківська правозахисна група», ВГО «Українська Горіхова Асоціація», ВГО «Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України», ВО «Федерація роботодавців агропромислового комплексу та продовольства», Стратегічна група радників з підтримки реформ (SAGSUR), Dragon Capital, Нова Країна, ТОВ «Капітал Таймс», асоціація «Професійний

уряд» та ін. Серед підписантів Меморандуму також адвокатська фірма «Александров та партнери», громадські організації «Виробники амаранту та амарантової продукції» та «Центр розвитку громад “Перспектива”», фермерське господарство «Рибальське ранчо», девелоперська компанія «Карпатія Резорт» та ін.

Разом з тим, підтримуючи вільний ринок землі, багато фахівців, зокрема в Українському клубі аграрного бізнесу, вважають, що при цьому повинні бути певні обмеження. Так, для недопущення хаосу в основу урядової концепції ринку землі закладається орієнтир на дрібних і середніх агровиробників. Пропонується запровадити граничний розмір володіння – не більш як 200 га в одні руки. Тобто сім'я з чотирьох осіб зможе створити фермерське господарство із земельним банком у 800 га, чого більш ніж достатньо для ефективного господарювання.

Крім уряду свою позицію має і аграрний комітет ВРУ. З урахуванням пропозицій Інституту аграрної економіки, USAID, Світового банку та інших фахівців він розробив проект «Концепції обігу земель сільськогосподарського призначення», де також передбачено максимальний розмір земельних ділянок для фізичних осіб – громадян України до 200 га, а юридичним особам з урахуванням відносин контролю можна буде володіти (мати у власності) не більш, як 30 % сільгоспземель району, або 10 тис. га в межах одного району; або 2 % сільгоспземель області, або 40 тис. га в межах однієї області; або 0,5 % с/г земель України. При цьому зазначається, що такі обмеження не поширюються на площу земель, що перебувають в оренді юридичних осіб, які вони вже обробляють. Важко стверджувати, що запропоновані обмеження стануть запобіжниками створення земельних монополій.

Водночас цілий ряд політиків, фахівців та й просто пересічних громадян виступають категорично проти відкриття ринку землі. Передусім, невеликі та середні підприємства, а надто фермери, переважно проти ринку землі. Серед їхніх побоювань: подорожчання оренди, поява підґрунтя для рейдерських атак

або протестів пайовиків, відсутність грошей на придбання землі, неможливість взяти кредит тощо. Дехто з фермерів «прогнозує», що після запровадження ринку землі українські чорноземи скуплять іноземці. Але, якщо і погоджуються на запровадження ринку землі, то тільки після виконання трьох умов: закінчення бойових дій на Сході країни, подолання корупції та відновлення сталого економічного розвитку у країні.

Крім того, люди голосують проти, бо розуміють, що в нинішніх умовах ні вони, ні їхні діти купити землю не зможуть. Якщо холдинги готові придбати все і зараз без залучення позичкових коштів, то у простих селян грошей на це немає. Тому бідність переважної частини населення є неабиякою перешкодою становлення справедливого ринку земельних ресурсів.

Скасування мораторію – це загроза національній безпеці України. Приватизація землі, портів і енергетичного сектору – це питання стратегічної важливості. Якщо їх продати – потрапимо у зовнішньополітичну залежність, потім це використають проти нас, запевняє засновник маркетингової компанії, економіст Гео-М М. Зінченко.

Загалом соціологічне опитування, проведене компанією GfK і Центром економічної стратегії (ЦЕС), виявило, що в цій ситуації більшість українців досі не вважають земельну реформу пріоритетною, бо досі мало що знає про цю реформу.

Результати спільного опитування КМІС, Центру імені Разумкова і Соціологічної групи «Рейтинг» показують, що понад 2/3 українців виступають проти продажу земель сільськогосподарського призначення, 13 % населення – підтримують становлення ринку землі.

Згідно з опитуванням, яке проводилося з 19 жовтня по 2 листопада 2018 р., українці проголосували б так: 72 % – проти, 13 % – за, 5 % – не голосували б, ще 10 % – не змогли відповісти.

Думки людей щодо того, потрібно проводити земельну реформу чи ні, відрізняються залежно від віку респондентів, їх місця проживання і рівня життя.

Найбільше тих, хто проти введення земельного ринку, серед мешканців сіл. Так, 75 % населення в селах проти продажу земель, 11 % – за, 4 % – не голосуватимуть, 9 % – не змогли відповісти.

У містах проти продажу землі – 70 %, за – 14 %, не голосуватимуть – 6 %, складно відповісти – 10 %.

Зазначається, що трохи вищий рівень підтримки проведення земельної реформи серед забезпечених і більш молодих опитаних. Зокрема, проти продажу таких земель – 57 % забезпеченого населення, за – 26 %, не голосуватимуть – 6 %, ще 11 % – не змогли відповісти.

Що стосується українців середнього рівня забезпечення, то в цій категорії населення: 67%–проти, 17%–за. Серед малозабезпеченого населення: проти – 74 %, за – 10 %.

Найбільше тих, хто проти, серед бідного населення України: проти продажу земель – 77 %, за – 9 %.

Розходяться думки респондентів щодо продажу земель сільгосппризначення і залежно від віку. Так, найбільше тих, хто проти продажу земель, серед українців старше 60 років (79 % – проти, 9 % – за), найменше – серед населення у віці 18–29 років (59 % – проти, 18 % – за).

Також у ЦЕС з'ясували, що ставлення українців до мораторію залежить від регіону проживання, від того, чи володіють вони земельними паями, а також від того, яким чином сформульоване запитання соціологів. Найбільше прихильників вільного продажу землі на Закарпатті – 72 %, Волині – 64 % і Рівненщині – 40 %. Найменше – на Сумщині й Хмельниччині – менше 3 %. В одних і тих самих регіонах, говорять у ЦЕС, на запитання «Чи хотіли б Ви мати право вільно продавати/ купувати землю, якби виникла потреба?» люди дають більше ствердних відповідей, ніж на запитання «Чи підтримуєте Ви земельну реформу та скасування мораторію?». Хоча фактично йдеться про одне й те саме. Подекуди, кажуть дослідники, ця різниця в одному регіоні може становити до 10 %.

Слід зазначити, мораторію саме в такій формі, як в Україні, коли приватна власність

є, але власникам заборонено розпоряджатися нею, більше ніде немає.

У всьому світі існує ринок землі, і якщо приклади далеких заокеанських країн можуть не надто цікавити українців, то приклади найближчих сусідів і партнерів, якими є країни Європейського Союзу, мають цікавити навіть найдрібніших власників землі (ринку землі, як такого, не мають Венесуела, КНДР, Куба, Таджикистан, Зімбабве).

Прикладів різних моделей ринку землі, придатних для впровадження в Україні та якими можуть скористатися законотворці для завершення довгоочікуваної земельної реформи, сьогодні існує як мінімум три. Якщо деякі з моделей можуть здатися занадто передчасними, наприклад, продаж землі без обмежень, тобто не лише українським громадянам, а й громадянам інших країн, то є такі моделі земельної реформи, які мають всі шанси на їх впровадження в нашій державі вже у найближчий час.

Скажімо, прекрасною моделлю для України може стати модель земельної реформи, яка передбачає лібералізацію ринку землі з кількісними обмеженнями і з обмеженнями для продажу землі іноземцям. Тобто треба розробити проект закону, який дасть можливість купувати землю лише українським резидентам, при цьому обмежуючи кількість землі, яку може придбати покупець. Така модель дасть змогу існувати дрібним фермерським господарствам, не боячись, що агрохолдинги, які вже й так мають досить великі сільськогосподарські угіддя, зазіхатимуть на їхні землі – як то кажуть, «віджимати» землю у дрібного власника.

Практично всі країни колишнього соцтабору, які приєдналися до Європейського Союзу у 2004, 2007 та 2013 р., уже пройшли (і досить успішно), шляхом лібералізації ринку землі, тому наші парламентарі мають усі можливості для створення якісних законів.

Після зняття залізної завіси в 1989 р. всі ці країни пройшли власний шлях трансформації від централізованої планової економіки до ринкової. Процес реформування ринку с/г земель у нових країнах-членах ЄС почався після отримання незалежності (в Польщі

та Угорщині – 1989 р., в Естонії, Латвії та Литві – 1991 р., у Чехії та Словаччині – 1993 р.). У період реформи економіки цих країн значно залежали від с/г виробництва. Частка с/г сектору у ВВП в деяких країнах сягала 25 %, і в більшості країн третина населення була зайнята у с/г виробництві.

У більшості цих країн реформа ринку землі була спрямована на повернення землі колишнім власникам та перерозподіл земель, які перебували у власності колгоспів та радгоспів, серед селян. Після 25 років перехідного періоду деякі країни вже завершили земельну реформу (Естонія, Литва, Румунія, Угорщина), у деяких країнах процес затягнувся і триває досі (Болгарія, Польща, Хорватія).

Після довгих років реформ та змін сьогодні на ринках майже відсутні абсолютні обмеження, які встановлювалися в перші роки реформ. Так, у жодній із країн даної групи немає цінової регуляції, обмеження щодо максимальної площі землі у власності присутнє лише в трьох країнах (Польщі, Угорщині та Румунії). Рівень податкового навантаження за придбання с/г землі у цих країнах є значно нижчим, ніж у старих країнах-членах ЄС. Водночас у деяких країнах (Болгарія, Польща, Чехія) с/г землі взагалі звільняються від оподаткування, що робить сектор привабливим для заняття фермерською справою.

Хоча зараз абсолютна більшість нових країн-членів ЄС відкрила ринки для іноземців (в основному для резидентів ЄС), як правило, спочатку на певний період для іноземців там вводилися обмеження на володіння с/г землями. Ці обмеження діяли в середньому протягом семи років після вступу країн до ЄС і були спрямовані на запобігання спекуляції с/г землями.

Також після вступу країн до Європейського Союзу та, відповідно, лібералізації ринків, в усіх країнах цієї групи спостерігається активізація ринку. Наприклад, у Болгарії щорічний продаж с/г земель до вступу в ЄС був менш, ніж 2,5 % від загальної площі земель. А в період 2006–2008 рр. цей показник зріс до 45 %. У Чехії річний оборот придбаної с/г землі був менш, як 0,5 % від загальної площі с/г земель у період

1993–2001 рр., у період 2002–2004 рр. зріс до 1,5 %, а у 2005 р. досяг 3,3 %. У Румунії річний оборот ринку с/г земель перед вступом у ЄС був меншим 1,5 %; у період 2005–2009 рр. – зріс більш, ніж у 3 рази.

Абсолютно в усіх країнах-членах ЄС після реформи ринку спостерігалось зростання цін на с/г землю. А в Румунії, одному з найбільш лібералізованих та відкритих ринків серед країн цієї групи, мало місце найбільше зростання цін у перехідний період. За період 2002–2012 рр. CAGR (середньорічний темп зростання інвестицій протягом певного періоду часу) ціни на с/г землю в Румунії становили 37,5 %, а у 2005 р. перед вступом країни до ЄС ціна на землю зросла майже в три рази, порівняно з попереднім роком.

Ринки нових країн-членів ЄС здебільшого є відкритими та лібералізованими. При тому, що частка с/г виробництва у ВВП та зайнятості населення постійно зменшується, продуктивність і рентабельність виробництва зростають. Після проведення реформи та перерозподілу с/г земель серед колишніх власників і селян, країни цієї групи зіштовхнулися з проблемою фрагментації земель, яка негативно впливає на ефективність виробництва. І зараз у цих країнах розпочинається консолідація земель із метою підвищення продуктивності в галузі.

В очікуванні зняття мораторію на землі сільськогосподарського призначення в Україні, депутати й експерти часто наводять приклади функціонування вільного ринку землі в країнах Європи та радять впровадити деякі запобіжники в українську модель.

Так, наприклад, для того, щоб купити землю в Угорщині, треба володіти навичками у сфері сільського господарства або вести бізнес у сільському господарстві щонайменше три роки. Особи, які не виконують цих умов, можуть придбати не більше ніж 1 га сільськогосподарських угідь. Максимальна площа землі, яка може перебувати у власності, обмежена 300 га. Покупець має зобов'язання особисто вести сільськогосподарську діяльність, цільово використовувати землю протягом п'яти наступних років після купівлі,

а також не передавати право на користування нею третій стороні.

У Болгарії сільськогосподарські землі можуть придбати і володіти ними лише фізичні особи, які легально проживають у країні щонайменше п'ять років. Аналогічні вимоги поширюються на юридичних осіб – фірма мусить бути зареєстрована в Болгарії щонайменше п'ять років. Право на придбання та володіння землею сільськогосподарського призначення не поширюється на юридичні особи, у яких частку мають партнери або акціонери, зареєстровані у вільних економічних зонах.

30 квітня 2016 р. набув чинності закон щодо обігу землі, що вводить певні обмеження на продаж сільськогосподарських земель у Польщі. Згідно з законом, сільськогосподарські землі можуть купити лише держава, релігійні об'єднання й фермери, проте не всі без винятку. Бажаючий купити землю повинен володіти не тільки сільськогосподарськими навичками, а й бути власником сільгоспугідь площею до 300 га та проживати у місцевості, в якій бажає придбати землю. Більш того, щонайменше 10 років покупець зобов'язується вести на цій землі господарську діяльність і без дозволу суду не може цю землю ні продавати, ані здавати в оренду. Ці правові положення не стосуються сільськогосподарських угідь площею до 0,3 га (30 акрів).

Досить успішним прикладом реформи ринку землі серед країн Центральної та Східної Європи є Румунія. Порівняно із сусідніми країнами, лібералізація ринку землі в Румунії була проведена більш швидкими темпами. І хоча, після вступу до ЄС, Румунія також проходила через трансформаційний період сім років, у цей період зберігалось обмеження щодо доступу іноземців до ринку землі. Законом, який вступив у силу в 2014 р., ці обмеження були скасовані і ринок землі є відкритим для громадян ЄС, а також Ісландії, Ліхтенштейну і Норвегії. Іноземні компанії володіють приблизно 900 тис. га сільськогосподарських земель, що становить 11 % від загальної площі орних земель. При цьому Румунія має найбільшу частку іноземних власників сільськогосподарських земель у Європі.

Однак пріоритетністю у купівлі землі користуються співвласники, орендарі, власники земель, що прилеглі до земельної ділянки, яка продається, а також Румунське агентство громадської власності. Коли жодна зі сторін, котрі мають привілей пріоритетної купівлі, не виражає бажання придбати землю, вибір покупця має право здійснити продавець.

Загалом досвід нових країн-членів ЄС є дуже корисним та релевантним для України. Альтернативного прикладу з-поміж країн центрально-східної Європи, Балкан та Балтії немає. Жодного мораторію, який би на 15 років відбирав у селян право на ринковий розвиток своїх активів, як в Україні, теж ніде немає. У 1990-х роках вони опинилися в умовах, подібних до українських, але вибрали швидший та радикальніший метод розвитку ринку с/г землі, що зі свого боку і привело до різниці сьгоднішніх показників соціально-економічного розвитку України та нових країн-членів ЄС. Слід зазначити, що швидкість проведення реформи та лібералізація ринку с/г земель прямо пропорційна зростанню економіки та добробуту населення в нових країнах-членах ЄС. Так, ціна на землю, регульована базовими принципами ринку, у країнах колишнього соцтабору та Балтії у набагато гірших порівняно з Україною кліматичних умовах перевищує український показник у кілька разів. Відповідно, набагато вищими – часом у десятки разів – є розцінки на оренду землі, яка в середньому в Україні становить 900 грн на рік за гектар. Отже, 35 дол. в Україні, де ринок землі заморожений дією мораторію, проти 50–150 дол. у країнах колишнього соцблоку або Балтії, де давно запущено маховик лібералізації та відкритого ринку.

У розвинутих країнах Західної Європи земельна реформа тривала кілька десятиліть, але не була пов'язана із забезпеченням землевласників повним спектром прав на володіння власним майном.

Основною проблемою там було створення збалансованого постіндустріального ринку, залучення прямих інвестицій в агросектор та мотивація фермерів на вироблення продукції з максимально високою доданою вартістю.

Із цим у всіх розвинутих країнах ЄС упоралися за хрестоматійним лібертаріанським шляхом, знявши будь-які обмеження щодо участі іноземного капіталу чи цінові регуляції.

Навіть у країнах, де традиційно впливовим було «кейнсіанське лобі», із сільським господарством вирішили не експериментувати, переклавши частковий регуляторний контроль на місцеві осередки самоуправління, як-от у федеральних землях Німеччини чи самоврядних кантонах Швейцарії.

Так, у Німеччині діє закон про оборот земельних ділянок, прийнятий ще в 1961 р., який передбачає дозвільний порядок відчуження земельних ділянок. Всі землі більше 1 га підлягають продажу лише з дозволу місцевих органів влади. Дозвільний порядок придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення існує і в Австрії. Видача дозволу здійснюється районною комісією із земельного обороту, відповідно до федерального Закону «Про оборот земельних ділянок». У Нідерландах органи земельного контролю ратифікують кожну угоду, пов'язану з переходом права власності на землю. У таких країнах, як Франція, Данія, США купівля-продаж сільськогосподарських земель для несільськогосподарських цілей або забороняється (в районах особливо родючих земель), або обмежується (вимагається дозвіл місцевих органів влади, а також осіб, що проживають в такій місцевості). Крім того, з метою боротьби зі спекуляцією земельними ділянками передбачено, що будь-які куплені землі можуть бути продані лише зі збігом певного, встановленого законом строку. У Норвегії лише 3 % земель придатні для сільськогосподарського виробництва, тому відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється також у дозвільному порядку, дозволи видаються Міністерством сільського господарства та іншими органами державного управління. Дозвіл на купівлю видається лише особам, що мають необхідну професійну підготовку і згодні проживати у відповідній місцевості та вести своїми силами господарство. А ось основним правилом земельного ринку Швейцарії є те,

що земля повинна належати виключно тому, хто її обробляє. У сусідній Польщі ринок земель регулюється переважно економічними засобами. Держава через спеціально створене Агентство сільськогосподарської власності державної казни здійснює викуп у селянських господарств земель та нерухомості і продає їх перспективним господарствам, переселенцям – малоземельним, молодим селянам тощо. Пріоритет надається покупцям, що мають необхідну кваліфікацію. Розрахунки здійснюються з розстроченням на 20–30 років. В Угорщині пріоритетне право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення надається особам, що пов'язані із сільськогосподарською діяльністю та мають необхідну кваліфікацію.

Але повністю орієнтуватися на захід в цьому питанні не можна, адже історично у європейських країнах і земельний устрій формувався зовсім іншим шляхом, а більшість розвинутих країн Європи не знають, що таке колгоспи, розпаювання.

За результатами аналізу можна виділити чотири типові сценарії запровадження реформи українського ринку: повна лібералізація, лібералізація з кількісними обмеженнями, лібералізація з обмеженнями для іноземців, пролонгація умов закритого ринку, аналіз яких мав би надати матеріал для конструювання ідеальної моделі формування та розвитку ринку землі в Україні.

Таким чином, вбачається, що в будь-якому випадку, для ефективного економічного розвитку нашої держави потрібен цивілізований ринок земель з можливістю купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. Але неузгодженість позицій прихильників і супротивників зняття мораторію є причинами того, що серйозна народногосподарська проблема не вирішується вже тривалий час. Влада під тиском обох сторін намагається створювати законодавчі та інші необхідні умови, однак дуже повільно і боязливо, що може тривати безкінечно.

Це призводить до серйозних негативних наслідків. Зростаючи, як сніжний ком, вони швидко руйнують країну, позбавляють її

можливості стати на шлях ефективного розвитку. У цій безвихідній ситуації необхідно приймати жорстке політичне рішення щодо поетапного запровадження ринку землі на умовах, вигідних усій країні, а не лише окремим заможним і впливовим індивідам. Потрібно ретельно прорахувати всі моменти, вивчити досвід країн, які мають успішну практику з реалізації цих питань.

Справа створення цивілізованого ринку землі є надзвичайно складною, а тому не може робитися поспіхом (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>); офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua>); газета «Сьогодні» ([*ukr.segodnya.ua*\); сайт Deutsche Welle \(<https://www.dw.com>\); сайт ETCETERA.MEDIA \(<https://etcetera.media/>\); веб-сайт «Судово-юридична газета» \(<https://sud.ua/>\); веб-сайт «Західної інформаційної корпорації» \(<https://zik.ua/>\); веб-сайт «ZN.UA» \(<https://dt.ua/>\); веб-сайт «Цензор.НЕТ» \(<https://censor.net.ua/>\); веб-сайт «Економічна правда» \(<https://www.epravda.com.ua/>\); журнал Landlord \(<https://landlord.ua/>\); інформаційне агентство «ЗРАДА» \(<https://zrada.today/>\); веб-сайт AgroPolit.com \(<https://agropolit.com/>\); веб-сайт «Український світ» \(<http://ukrsvit.org/>\); веб-сайт «Громадське Телебачення» \(<https://hromadske.ua/>\); веб-сайт видання «Агробізнес Сьогодні» \(<http://agrobusiness.com.ua/>\); веб-сайт NV.ua \(<https://nv.ua/>\); веб-сайт аграрного інформаційного агентства Agravery \(<https://agravery.com/>\)\).](http://</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

С. Полтавець, канд. політ. наук НЮБ НБУВ

Антикорупційне танго по-українськи

Наприкінці лютого 2019 р. Конституційний Суд України (далі – КСУ) прийняв рішення, яке викликало величезний резонанс як серед широких кіл громадськості, так і серед експертів. Не забарилися з коментарями й представники багатьох міжнародних організацій та політики. Ідеться про те, що 26 лютого 2019 р. КСУ, вивчивши конституційне подання народних депутатів України щодо ст. 368-2 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) (про незаконне збагачення), підтримав звернення парламентарів та визнав неконституційною цю статтю. На перший погляд, здавалося б, що це рядове, «прохідне» рішення, але не в цьому випадку. Передісторія цього рішення така: у грудні 2017 р. 59 нардепів звернулися до КСУ з відповідним клопотанням про неконституційність згадуваної вище статті ККУ. Обґрунтовуючи свою позицію, депутати стверджували, що запроваджена стаття про «незаконне збагачення» порушує аж дев'ять норм, прописаних в Конституції України. Серед найголовніших депутати виокремлювали такі: порушення ст. 1 Основного закону, яка твердить, що

Україна є «правовою державою»; ст. 58 про те, що «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі...» і найважливішу, з точки зору авторів, звернення ст. 62 Конституції України «...Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину...». Саме цю останню норму найчастіше в коментарях згадували автори звернення, коментуючи своє рішення підтримати подібне клопотання до вищої судової інстанції країни.

У цьому контексті важливими, з нашого погляду, є декілька деталей. По-перше, серед загальної кількості народних депутатів-підписантів представники парламентської більшості становлять 34 особи (11 від «БПП», 23 – «Народного фронту»), до того ж представником авторів звернення у КСУ був народний депутат від «Народного фронту» П. Пензенник – перший заступник голови Комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України; інші депутати представляли такі фракції парламенту: «Відродження» – 11; «Воля народу» – 3; «Опоблок» – 10; Радикальна партія – 1. Важливим є також той факт, що

понад 20 депутатів, що підписали звернення до КСУ у 2014 р., голосували за ст. 368-2 ККУ саме в чинній редакції. По-друге, двох народних депутатів – М. Полякова та Є. Дейдея (НФ) – правоохоронні органи підозрюють у незаконному збагаченні і отриманні неправомірної вигоди, а щодо С. Мельничука НАЗК встановило, що останній у деклараціях за 2015 та 2016 р. не задекларував корпоративні права у двох господарських товариствах, загальний розмір яких у грошовому еквіваленті становить 1 054 000 грн. Таким чином, можна висловити припущення, що згадані співавтори звернення були безпосередньо зацікавлені в скасуванні ст. 368-2 ККУ. Звернення депутатів ВРУ до КСУ фактично більше ніж на два роки «загальмувало» всі кримінальні справи, які були відкриті за статтею «про незаконне збагачення». Судові інстанції так само не розглядали їх, чекаючи на рішення КСУ.

Член КСУ С. Головатий у студії програми «Свобода слова» 05.03.2019 р. на каналі ICTV так пояснив своє голосування «проти»: «По-перше, Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції (UNCAC), яка набрала чинності для нашої держави 1 січня 2010 р. По-друге, особа, яку підозрюють в корупції або звинувачують у ній, даючи пояснення про джерела своїх статків, не свідчить проти себе. Не пояснивши зростання своїх статків у значних розмірах. По-третє, я вивчив матеріали Висновку Amicus Curiae, підготовлені експертами КМЄС і ЕУАСІ і абсолютно з ними погодився, бо наведені в ньому аргументи є відповіддю на такі самі “питання”, котрі виникали у свій час у високопосадовців Литви щодо конституційності норми зафіксованої у згаданій вище Конвенції ООН». Солідарними із С. Головатим були також такі судді КСУ: В. Колісник, В. Лемак та І. Сліденко.

В експертному середовищі викликала подив реакція Генерального прокурора Ю. Луценка на рішення КСУ, щодо статті «про незаконне збагачення». Генпрокурор назвав цю статтю «мертвою», тобто такою, яку не можна застосувати на практиці, при цьому зіславшись на неназваних юристів. Такий висновок виглядає дуже специфічно, особливо з огляду

на те, що свого часу народний депутат України Ю. Луценко був серед співавторів критикованої ним тепер законодавчої норми.

Натомість, реагуючи на критику багатьох інституцій, голова КСУ С. Шевчук на своїй сторінці у мережі Фейсбук, зокрема, зазначив: «...У мотивувальній частині рішення, що опубліковано, суд детально надав аргументи, за яких він дійшов відповідного висновку. Зокрема, застосована юридична конструкція “законність набуття яких (доходів) не підтверджено доказами”, суперечить ст. 8, 62 та 63 Конституції України та фактично покладає на обвинуваченого обов’язок збирати докази для доведення своєї невинуватості під загрозою позбавлення свободи. Це непросте рішення, проте абсолютно виправдане з огляду на те, що боротьба з корупцією має бути реальною, а не удаваною. Якість антикорупційних законів має особливе значення у цій боротьбі, але насамперед вони повинні відповідати Конституції України та, зокрема закріпленому у ній принципу верховенству права і презумпції невинуватості. В іншому випадку боротьба з корупцією не буде ефективною. Хочу принагідно зауважити, що Сполучені Штати Америки, які зробили дуже багато у сфері протидії корупції, відмовилися криміналізувати незаконне збагачення та ратифікувати ст. 20 Конвенції ООН щодо незаконного збагачення саме через суперечність вказаної норми презумпції невинуватості, закріпленої у Конституції США...».

Важливо, що «американський аргумент» С. Шевчука не спрацював, бо в інтерв’ю виданню «Українська правда» від 1 березня 2019 р. прес-аташе Посольства США в Україні Р. Кастілло заявив: «США ратифікували конвенцію ООН проти корупції 30 жовтня 2006 р. І ми рішуче підтримуємо цілі конвенції і інструментарій, які вона надає... Ми використовуємо свідчення про незаконне збагачення, як докази у наших кримінальних справах. І ми використовуємо незаконне збагачення, як підставу для зняття корумпованих офіційних осіб з їхніх посад. Уряд США на усіх рівнях використовує цілу низку статутних документів, щоб боротися з корупцією і руйнівною атмосферою, яку

вона породжує». Посол США в Україні М.-Л. Йованович натомість заявила: «Ми вважаємо, що рішення Конституційного Суду України є серйозним ударом в боротьбі з корупцією в Україні... таке рішення послаблює антикорупційну архітектуру України, включаючи Вищий антикорупційний суд, який повинен бути створений найближчим часом і Національне антикорупційне бюро України». Посол стурбована також тим, що рішення КСУ супроводжується іншими процесами в українській судовій системі, які викликають стурбованість в США, зокрема у сфері формування складу Верховного Суду України. Дипломат переконана в тому, що для подолання цієї ситуації в Україні повинна бути прийнята нова, більш досконала поправка до ККУ, «яка не тільки відновлює незаконне збагачення як інструмент протидії корупції, а й відновлює десятки справ, які були підірвані рішенням суду». Дипломат робить загальний «вбивчий висновок» щодо антикорупційних реформ в Україні: «Стає все більш очевидним, що унікальна для України можливість змін, за яку така висока ціна була заплачена п'ять років тому на майдані, ще не призвела до антикорупційних або правових реформ, які українці очікують чи заслуговують...».

Інші міжнародні інституції в перші дні після оприлюднення рішення КСУ висловили спочатку дипломатичну «стурбованість», так, наприклад, віце-президент Єврокомісії В. Домбровскіс, зустрічаючись зі студентами та викладачами ІМВ КНУ, зазначив, що принцип правової презумпції і того, що особа, яка має у своєму розпорядженні активи, має бути спроможною довести походження своїх статків, – це принцип, встановлений на міжнародному рівні. При цьому Антикорупційна ініціатива EUACI – найбільша програма технічної допомоги ЄС у боротьбі з корупцією в Україні була більш категоричною, реагуючи на рішення КСУ, EUACI оприлюднила такі висновки: «...У конституційному поданні не досліджуються сутність та релевантність відповідних правових принципів щодо норми ККУ, яка заперечується, а також не проводиться поглиблений аналіз відповідної прецедентної практики

Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) або іноземної конституційної практики. Можна стверджувати, що конституційне подання також неправильно тлумачить правову норму ККУ, яка заперечується та ігнорує презумпцію конституційності й, таким чином, останній доступ до можливостей тлумачити цю норму кримінального права способом, що був би сумісний з конституційними вимогами». Фахівці EUACI переконані, що «з конкретного формулювання злочину незаконного збагачення в Україні та судової практики ЄСПЛ і конституційних судів інших держав впливає, що ст. 368-2 ККУ не передбачає будь-якого перекладання тягаря доказування і, таким чином, не порушує презумпцію невинуватості...» і далі «По-перше, ст. 368-2 ККУ не вимагає від обвинуваченого надавати будь-які пояснення і не зобов'язує в прямій формі обвинуваченого надавати інформацію. Підсудний має право, але не зобов'язаний надавати пояснення щодо походження активів, про незаконність яких стверджує обвинувачення. Положення ККУ, як таке не встановлює будь-якого тягаря доведення щодо надання доказів. Це регламентується виключно правилами кримінального провадження, – ідеться в документі. – Беручи до уваги те, що ст. 368-2 ККУ не передбачає перекладання тягаря доказування, а також не змушує обвинуваченого до самозвинувачення у кримінальній справі, пов'язаній з незаконним збагаченням, то, таким чином, вона також не впливає негативним чином на гарантії справедливого судового розгляду... Це означає, що брак доказів на користь обґрунтованого збільшення активів становить достатню ознаку для виникнення кримінальної відповідальності. Кримінальне переслідування за незаконне збагачення не потребує одночасного переслідування за предикатний злочин, тобто для того, щоб у межах останнього положення настала кримінальна відповідальність, потребується лише відсутність обґрунтування суттєвого збільшення активів, а не вчинення обвинуваченим інших конкретних злочинів чи правопорушень».

У преамбулі до Висновку AMICUS CURIAE сказано, зокрема таке: «...Представництво

ЄС в Україні і Консультативна місія Європейського Союзу (КМЄС) вірить, що *Amicus Curiae*, підготований експертами КМЄС і EUACI, надасть КСУ корисний аналіз і юридичні аргументи щодо конституційності криміналізації незаконного збагачення, який допоможе суду в ході обговорень подання стосовно конституційності цього питання». Вагомим є той факт, що цей Висновок був переданий до КСУ ще в червні 2018 р., тобто тоді, коли КСУ ще розглядав подання 59 народних обранців. Він (Висновок AMICUS CURIAE «Про Конституційний Суд України») щодо відповідності Конституції України ст. 368-2 ККУ був підготовлений за вимогою Європейського Союзу Генеральним секретарем Конституційного Суду Литовської Республіки доктором І. Данелене, експертом з антикорупційних питань Д. Котляром і старшим радником КМЄС/EUACI з питань боротьби з корупцією К. Мюллером, головою Конституційного Суду Литовської Республіки професором Д. Жалімасом та колишнім суддею Європейського суду з прав людини Н. Цоцорія. Додатково обґрунтовуючи свою позицію, міжнародні експерти стверджували: «...Таке принципове рішення відповідає низці міжнародних угод (включно з КООНПК – Конвенцією ООН проти корупції), причому у понад 45 країнах світу запроваджено кримінальну відповідальність у межах боротьби з накопиченням державними посадовими особами статків незрозумілого походження. В Україні поняття злочину незаконного збагачення вперше було введено 2011 р., а потім переглянуто 2014 р. у світлі відповідності до міжнародних рекомендацій». Експерти, наводячи аргументи на користь вищезгаданої статті в ККУ, власне нагадують своїм колегам із КСУ, зокрема про таке: «...Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії у своєму звіті про Україну за підсумками Третього раунду оцінювання в межах моніторингу Стамбульського плану дій привітала той факт, що у межах законодавчих змін 2014 і 2015 рр., Україна переглянула формулювання злочину незаконного збагачення таким чином, що “загалом відповідає

закладеній в КООНПК концепції”». До того ж, Контракт для України з розбудови держави, що діяв між ЄС та Україною в 2014–2015 рр. вимагав серед іншого приведення положень ККУ щодо злочинів, пов’язаних із незаконним збагаченням, у відповідність до положень КООНПК. Аналогічну умову було включено до програми фінансування МВФ для України».

Низка громадських організацій, у тому числі й міжнародних: «Трансперенсі Інтернешнл Україна», Всеукраїнське об’єднання «Автомайдан», «Центр політико-правових реформ», «Центр протидії корупції», «Центр UA», «Антикорупційний штаб», «Інститут законодавчих ідей», «Громадський Контроль», «Рух ЧЕСНО», «Фундація DEJURE», «Центр громадського моніторингу та досліджень», «Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО)» 27 лютого 2019 р., реагуючи на рішення КСУ, оприлюднили спільну заяву такого змісту: «Декриміналізація незаконного збагачення означатиме повну амністію для абсолютно всіх посадовців із сумнівними статками, а отже – практично нівелює всю антикорупційну реформу в Україні.

Таке рішення Конституційного Суду України призведе до закриття щонайменше 50 справ щодо ймовірного незаконного збагачення топ-посадовців, які наразі розслідує Національне антикорупційне бюро, а також до закриття проваджень щодо всіх справ, які наразі слухаються в судах.

Більше того, всі суб’єкти е-декларування отримають індульгенцію на сумнівні статки, набуті протягом останніх двох із половиною років, після введення в дію відповідальності за незаконне збагачення в чинній редакції.

Рішення про неконституційність цієї статті Кримінального кодексу України матиме зворотну дію в часі. Цілком законними можуть виявитися статки чиновників, вартість яких на мільйони гривень перевищує офіційні доходи цих державних службовців.

У разі скасування відповідальності за незаконне збагачення буде зруйнована концепція е-декларування посадовців. Система декларування перетвориться із механізму викриття корупційних статків та ініціювання

притягнення до відповідальності на систему інформування населення про збагачення чиновників.

За відсутності відповідальності за незаконне збагачення чиновники декларуватимуть розкішні статки без жодного остраху та без жодних юридичних наслідків.

Злочин брехні в декларації також втратить значення, адже, якщо набуття невинуватого майна стане законним, то “потреба” у неправдивому декларуванні зникне.

Декриміналізація незаконного збагачення порушує міжнародні зобов'язання України та може призвести до припинення співпраці з Міжнародним валютним фондом. Правила МВФ передбачають відмову у фінансуванні програми з країною, яка порушила будь-яке з важливих зобов'язань попередніх років, навіть у разі повного виконання поточних зобов'язань.

Декриміналізація незаконного збагачення фактично означатиме забезпечення безкарності чиновників ціною значних фінансових проблем для всіх українців.

Наголошуємо також на відсутності юридичних підстав вважати злочин незаконного збагачення неконституційним та таким, що порушує презумпцію невинуватості.

Твердження щодо того, що злочин незаконного збагачення начебто змушує особу доводити свою невинуватість, не відповідає дійсності.

Тягар доведення злочину незаконного збагачення лежить на стороні обвинувачення. Так, для кваліфікації діяння за статтею 368-2 ККУ прокуратура повинна буде довести наявність усіх елементів відповідного складу злочину.

Більше того, усі сумніви щодо доведеності стороною обвинуваченням вини особи мають тлумачитись на користь особи.

Водночас, навіть якби положення статті 368-2 Кримінального кодексу України обмежувало дію принципу презумпції невинуватості, це не повинно було б перешкоджати криміналізації незаконного збагачення та притягненню до кримінальної відповідальності осіб, які збагатилися незаконно.

Практика Європейського суду з прав людини (рішення у справі Салабіаку проти Франції) доводить, що у випадку, якщо йдеться про важливі суспільні інтереси, а право особи на захист є забезпеченим, кримінальне право допускає розумне та пропорційне припущення щодо певного факту чи права.

Варто нагадати, що редакція статті 368-2 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне збагачення відповідає Конвенції ООН проти корупції, яку Україна ратифікувала у 2006 році.

Ключові антикорупційні організації закликають Конституційний Суд України не ставити майбутнє України під загрозу заради бажання політичної еліти безкарно грабувати країну». Коментуючи рішення найвищої судової інстанції України, голова правління організації Transparency International Д. Рубіо заявила, що, якщо з цього питання не буде знайдено рішення, то є ймовірність заморозки безвіза з Євросоюзом і надання фінансової допомоги від МВФ. Оцінюючи рішення КСУ, на прохання видання DW, 28.02.2019 р., виконавчий директор «Трансперенсі Інтернешнл Україна» А. Боровик зазначав: «Це абсолютно нівелює е-декларування. Всі чиновники будуть показувати, які в них є статки... Весь світ і вся Україна побачать, які багаті у нас чиновники і жодної відповідальності за незаконне збагачення...». Важливою для нашої держави та політичної еліти мала б бути заява країн G7 та Світового банку. Ці два важливі організації у спільній заяві 04.03.2019 р. наголошували, що поточні розслідування за незаконне збагачення давали надію на притягнення до відповідальності тих, хто скористався службовим становищем для особистого збагачення... скасування відповідальності за незаконне збагачення в ККУ – це поразка в боротьбі з корупцією в Україні. Це послабило вплив всієї антикорупційної архітектури, включаючи Вищий антикорупційний суд, який незабаром мають створити. Це також вплинуло на здатність Національного антикорупційного бюро розслідувати корупцію в вищих ешелонах влади. G7 та Світовий банк закликали українську владу активізувати свої зусилля для

забезпечення ефективності антикорупційних правових інститутів, включно з відновленням кримінальної відповідальності за незаконне збагачення відповідно до принципів ООН, ОЕСР та ЄСПЛ, а також – знайти спосіб продовжити десятки розслідувань та кримінальних переслідувань, завершення яких було поставлене під загрозу цією постановою.

За словами голови делегації Європарламенту з асоціації з Україною Д. Росаті, рішення КСУ може становити небезпеку для безвізу, якщо це визнають порушенням зобов'язань України. Як результат, це може призвести до потреби переглянути майбутнє візової лібералізації – прокоментував виданню DW рішення української вищої судової інстанції євродепутат з Польщі. Узагальнюючи цю частину оцінок від міжнародних експертів, можемо стверджувати, що загальний рефрен, попри намагання міжнародних інституцій та дипломатичну стриманість представників іноземних держав, підтверджує незадоволення та й, відверто кажучи, осуд рішення КСУ з боку міжнародних партнерів.

Наступним блоком нашого дослідження буде підбір висновків від вітчизняних державних антикорупційних інституцій, як реакції на рішення КСУ. Так, наприклад, 27 лютого 2019 р. НАБУ оприлюднило Заяву: «Скасування статті про незаконне збагачення – крок назад в антикорупційній реформі України»

Національне бюро вважає, що позбавлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, яке є наслідком рішення Конституційного Суду України, відкриває посадовцям можливості для зловживань та надає індульгенцію на вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень. Відтепер мільйонні статки, отримані з джерел, законність яких не доведена, в Україні не вважаються карним злочином.

Такий крок, на думку Національного бюро, є політично вмотивованим і протирічить зобов'язанням України за ратифікованою Конвенцією ООН проти корупції, домовленостям із Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом.

Україна – не перша держава, яка проходить на випробування конституційності норми про переслідування за незаконне збагачення.

Подібні суперечки щодо нібито неконституційності редакції статті мали місце і у Литві. Однак, розглянувши це питання, литовський Конституційний Суд визнав норму «Незаконного збагачення» такою, що відповідає Основному Закону держави. Зазначимо, що ця норма у Литві набагато жорсткіша за українську редакцію. Її дія поширюється не лише на фізичних, а й на юридичних осіб. Зокрема, стаття передбачає, що особа, яка на основі речового права володіє майном вартістю понад 500 мінімальних розмірів прожиткового мінімуму (понад 19,5 тис. євро) і знала або повинна була знати, що дане майно не могло бути придбане за рахунок законних доходів, підлягає покаранню у формі штрафу або арешту або тюремного ув'язнення на строк до 4 років з обов'язковою конфіскацією власності.

Національне бюро переконане, що страх відповідальності напередодні початку роботи новоствореного Вищого антикорупційного суду України, який розглядатиме справи від НАБУ і САП, в тому числі і з цією кваліфікацією, включив своєрідні політичні механізми регуляції.

Наразі детективи НАБУ розслідують факти незаконного збагачення на загальну суму понад півмільярда грн в межах 65 кримінальних проваджень. Серед осіб, походження статків яких викликає питання на предмет законності джерел походження, – чимало суддів, прокурорів, народних депутатів, колишніх та чинних керівників органів державної влади. Рішення КСУ означає, що всі кримінальні провадження в частині, що стосується незаконного збагачення цих осіб, будуть закриті. Так само, як і справи, які вже слухаються в суді. Йдеться про голову Державної аудиторської служби (обвинувачується у незаконному збагаченні на майже 10 млн грн), військового прокурора сил АТО (майже 3 млн грн незаконного збагачення), судді з Луганщини (понад 13 млн грн), міністра інфраструктури (понад 4 млн грн).

Поновити розслідування стосовно фігурантів всіх 65 кримінальних проваджень, а також підозрюваних та обвинувачених за вже викритими фактами незаконного збагачення (в разі повернення відповідної статті до ККУ)

буде неможливим, адже закон не має зворотної сили. Тому набуте майно за замовчуванням вважатиметься законним, безвідносно до джерел його походження.

Переконані, що такий перебіг подій не відповідає суспільним інтересам та вимогам очищення влади від корупції. Прийняте рішення Конституційного Суду України – це крок назад у антикорупційній боротьбі України та крок назустріч реваншу старої системи.

(Для довідки. Як реакція на виконання чинного законодавства в НАБУ 12.03.2019 р. повідомили Справу про незаконне збагачення колишнього в. о. Державної фіскальної служби М. Продана мають закрити).

У свою чергу САП на власній сторінці у мережі Фейсбук 28 лютого 2019 р. відреагувала так: «Про антикорупційну реформу»

Рішенням Конституційного Суду України від 26.02.2019 р. ст. 368-2 Кримінального кодексу України, якою передбачалась кримінальна відповідальність чиновників за незаконне збагачення, визнано неконституційною.

Вказана правова норма набрала чинності 26.04.2015 р. і діяла рівно 3 роки і 10 місяців.

Стисло результати її застосування в діяльності САП та НАБУ за весь час такі:

- розпочато розслідування у 106 кримінальних проваджень;
- 4 з яких передано до суду для розгляду по суті з обвинувальним актом;
- 37 – закрито;
- ще 65 справ залишаються у провадженні, у тому числі у 2 уже повідомлено про підозру.

Рішення Конституційного Суду України є остаточним, не підлягає оскарженню і не може бути переглянутим.

Результатом його безумовного виконання стане припинення кримінального переслідування усіх цих осіб у визначеній процесуальним законом у формі – закриття детективами НАБУ кримінальних проваджень, у яких про підозру повідомлено ще не було; закриття проваджень прокурорами САП стосовно підозрюваних, досудове слідство, у яких триває; зміна або ж відмова від обвинувачення у справах, які вже в суді.

Особливо «очікуваною» ця новина стала для підсудних у чотирьох справах (стосовно

колишнього прокурора сил АТО, судді з Луганщини, голови Держаудитслужби та міністра інфраструктури), обвинувальні акти, в яких передано до суду протягом 2016–2019 рр.

Неконституційність статті про незаконне збагачення тягне за собою недопустимість всіх доказів, зібраних під час розслідування, передбаченого нею злочину – передусім результатів негласних слідчих (розшукових) дій.

Тому в трьох останніх справах прокурори САП змушені переглянути доказову базу та визначитись щодо можливості продовження доказування хоча б злочину, передбаченого ст.366-1 ККУ (декларування недостовірної інформації), який є легким злочином і фактично не становить небезпеки для суб'єктів.

На відміну від тепер нечинної ст. 368-2 ККУ, що передбачала 10 років позбавлення волі та конфіскацію майна.

Випереджаючи будь-які інсинуації, ситуація, коли внаслідок цієї «втрати» доказів незаконного збагачення банально не залишиться інструментів для доказування недостовірності декларування є абсолютно ймовірною.

Доля четвертого кримінального провадження – стосовно колишнього прокурора сил АТО – зрозуміла вже зараз. Йому інкримінувалось лише незаконне збагачення від обвинувачення, у вчиненні якого прокурор САП має відмовитись уже в наступному судовому засіданні.

На четвертому році діяльності САП цей випадок, на жаль, не єдиний приклад серйозної зміни правил кримінального переслідування у бік ускладнення виконання своїх функцій саме стороною обвинувачення, але перший, коли знівельовано результати уже проробленої роботи.

Наголошуємо – досягнення помітних результатів з протидії топ-корупції в Україні можливе лише за наявності доброї волі всіх уповноважених суб'єктів – прийняття Верховною Радою України якісних законів, здійснення детективами НАБУ якісного розслідування, якісного підтримання публічного обвинувачення прокурорами САП та винесення незалежними судами якісних рішень.

За повідомленням прес-служби Національного агентства з питань запобігання

корупції, НАЗК не може встановлювати ознаки незаконного збагачення в 500 деклараціях держслужбовців через скасування КСУ статті про незаконне збагачення. Принципову позицію очолюваної ним структури в цьому питанні підтвердив голова Національного агентства О. Мангул: «Вважаю надважливим питанням запровадження у Кримінальному кодексі України статті стосовно незаконного збагачення посадовців усіх рівнів та встановлення відповідальності за вказаний злочин. НАЗК готове долучитися до експертизи внесених до ВРУ законопроектів задля зміцнення юридичних конструкцій». Він, зокрема, нагадав про те, що криміналізація такого діяння, як незаконне збагачення є одним із зобов'язань України, які вона взяла на себе при ратифікації Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173), додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191), і визначена рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій.

Голова Комітету Верховної Ради у закордонних справах Г. Гопко переконана, що визнання ст. 368-2 ККУ «незаконне збагачення» неконституційною створює пряму небезпеку того, що дія безвізового режиму для українців з Європейським Союзом може бути зупинена. Серед причин прийняття такого неоднозначного рішення нардеп називала такі: тиск із боку ВРУ, тих депутатів, яким загрожувало позбавлення волі через чинність такої правової норми; деякі члени КСУ теж мали б проблеми з поясненням свого стилю життя, кількістю майна та рівнем доходів. Її колега, член Комітету з питань запобігання і протидії корупції парламенту народний депутат України В. Чумак, висловлюючи власне обурення рішенням КСУ, натомість пропонував такий вихід із ситуації: «Дія ст. 368-2 ККУ про незаконне збагачення може бути безперервною тільки у випадку, якщо КСУ визнає помилковим своє рішення про визнання неконституційності цієї норми». Серед народних обранців членів ВРУ, окрім тих 59, які подали позов до КСУ, є

й інші, які теж переконані, що згадана норма ККУ порушує їхні права, так, наприклад, нардеп С. Мельничук обґрунтовував свою позицію таким чином: «Я один з тих, по кому порушені кримінальні провадження були... Я думаю, що це були політичні переслідування. Я не повинен доводити свою непричетність до якихось злочинів». Опонуючи С. Мельничуку, нардеп О. Сотник, зокрема, стверджувала: «...Є конвенція, ратифікована Україною. Це стаття 20. Її трактують дуже по-різному. Але ця стаття накладає обов'язок особи надати відповідні підтверджуючі факти, що вона належним чином і добросовісно набула ті чи інші активи... це несе дуже серйозні міжнародні ризики. Вже і МВФ розглядає питання можливості впливу на Україну у зв'язку з порушенням зобов'язань. Ми до кінця не усвідомлюємо той негатив, який може бути».

Серед експертів та представників громадських організацій ми не зустріли жодного коментаря, який би схвально оцінював рішення КСУ, щодо неконституційності ст. 368-2 ККУ. Переважна більшість коментаторів насамперед апелюють до ратифікованою Україною, вже згадуваною нами вище Конвенції ООН. Так, коментуючи для DW прийняте КСУ рішення, Д. Каленюк із Центру протидії корупції зазначала: «Це рішення матиме зворотню дію в часі. Значить, що всі, хто зараз притягаються до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, вони автоматично звільняються від відповідальності. Якби в нас вже і були вироки по незаконному збагаченню, то люди також вийшли б з тюрми. виправити ситуацію якимось новим законом – це просто спосіб врятувати обличчя, хоча всі розуміють, що вже врятувати нічого неможливо. Це рішення не можна замінити новим законом. Якщо буде новий закон про незаконне збагачення, то він буде діяти на ті вчинки, які були скоєні вже після вступу в силу цього закону».

«Ознайомлення з текстом рішення КСУ та його правовий аналіз вказують на те, що саме рішення в більшості базується на необґрунтованих припущеннях, а не на доктринальному науково-філософському аналізі правових норм і не забезпечує реалізацію однієї з основних

функції КСУ – функції конституційного контролю. Навпаки КСУ поставив під сумнів здатність цілої європейської держави Україна виконувати власні міжнародні зобов'язання, які приймаються в критичний і потрібний для держави момент та фактично допустив можливість нівелювання даних зобов'язань після досягнення потрібного результату. Дана стаття швидше була символом у свідомості суспільства, аніж робочим ефективним інструментом у запобіганні та протидії корупції. Дуже часто символізм має набагато більше значення, ніж фактичний результат. Особливого значення символізм набуває саме тоді, коли результат майже відсутній, як було до цих пір в Україні в сфері боротьби з корупцією. Однак при відсутньому результаті не можна чіпати символи, не дивлячись ні на що, оскільки саме символи вказують на ідею, мрію, шлях до істини та надихають своїм існуванням. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством, як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства.

Справедливість – одна з основних засад права і є вирішальною у визначенні його, як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають, як властивість права, виражену, зокрема в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню», – так розлого прокоментував у власному блозі рішення КСУ директор із запобігання і протидії корупції, радник президента ДП НАЕК «Енергоатом» О. Поліщук.

На закінчення варто зауважити, що автор свідомо подавав у підготовленому матеріалі повний текст заяв деяких органів державної влади та громадських організацій. Це було зроблено з єдиною метою – якомога ширше представити резонанс, який викликало більш ніж дискусійне рішення КСУ. Власне, якби автор обмежився узагальненим переказом

зауважень, могло б скластися враження, що міжнародні інституції, громадські організації висловили звичайне чергове «занепокоєння» з приводу провалу українською владою якоїсь із сотень нездійснених реформ. Власне специфіка ситуації й полягає в тому, що йдеться про згорання вже розпочатих реформ. Як коротке резюме хотілося б запропонувати вислів директора Європейського управління з боротьби із шахрайством Дж. Кесслера в інтерв'ю Радіо «НВ» 23 березня 2019 р., він зауважив, що для того, щоб Україні сформувати цілісний підхід до боротьби з корупцією, необхідні три компоненти: запобігання корупції, впровадження ефективних механізмів з її виявлення та працюючий механізм покарань за корупцію (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: веб-сайт «Новое Время» (<https://nv.ua>; <https://www.dw.com>); інтернет-портал «Українське право» (<http://ukrainepravo.com>); веб-сайт Національного антикорупційного бюро України (<https://nabu.gov.ua>); веб-сайт ZN.UA (<https://dt.ua>); веб-сайт «Трансперенсі Інтернешнл Україна» (<https://ti-ukraine.org>); веб-сайт «Центр Протидії Корупції» (<https://antac.org.ua>); веб-сайт «Цензор.НЕТ» (<https://censor.net.ua>); веб-сайт European Union*

*Anti-Corruption Initiative (<https://euaci.eu>); веб-сайт LB.ua (<https://lb.ua>); веб-сайт «Західна інформаційна корпорація» (<https://zik.ua>); веб-сайт Transparency International (<https://www.transparency.org>); веб-сайт «Радіо Свобода» (<https://www.radiosvoboda.org>); веб-сайт «Телеканал новин “24”» (<https://24tv.ua>); інтернет-портал «РБК-Україна» (<https://www.rbc.ua>); веб-сайт «СЕГОДНЯ.ua» (<https://ukr.segodnya.ua>); веб-сайт телеканалу ICTV (<https://svoboda.ictv.ua>); веб-сайт прес-центра «ЛІГАБізнесІнформ» (<https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/32712>); веб-сайт АСН (<http://asn.in.ua>); веб-сайт «центр політико-правових реформ» (<http://pravo.org.ua>); веб-сайт Depo.ua (<https://www.depo.ua>); веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції ([19](https://nazk.gov.ua/news/nazk-povidomylo-nabu-pro-deklaruvannya-nedostovirnoyi-</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

informaciyi-narodnym-deputatom-ta); Facebook (<https://www.facebook.com/stanislaw.shevchuk.3/posts/2353731244671247>); веб-сайт «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/03/1/7208110/>); веб-сайт «Європейська правда» (www.eurointegration.com.ua/news/2019/02/27/7093377/); веб-сайт інформаційного агентства «ЛІГАБізнесІнформ» (<https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/32712>)).

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

«Нова українська школа»: абстрактні концепції чи реальні механізми

Міністерство освіти України планує реформувати середню освіту в Україні. Урядом подано на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про повну загальну середню освіту», що доповнює Закон України «Про освіту» і дає механізми для реалізації реформи «Нова українська школа» для учнів, учителів, батьків і освітніх управлінців. У проекті нового закону «Про повну середню освіту» передбачаються деякі нововведення, які дають можливість здобуття дистанційної освіти. Зокрема, авторами законопроекту запропоновано введення в українських школах так званих індивідуальних освітніх траєкторій (програм) для учнів з інвалідністю, дітей, які тривалий час перебувають у лікарні на стаціонарі або тих, хто серйозно захоплюється музикою, спортом чи іншими позашкільними дисциплінами. Така категорія дітей зможе займатися дистанційно за індивідуальним планом. Вчителі, спільно з такими учнями та їхніми батьками, мають розробити для цих дітей індивідуальний освітній навчальний план-графік, затверджений керівником навчального закладу, за яким наприкінці року буде проведено оцінку рівня їх знань або державну підсумкову атестацію. Для підтвердження результатів оцінювання з домашнього навчання двічі на рік необхідно здавати семестровий контроль. Крім того, департаментом освіти рекомендовано керівникам освітніх закладів створити міжкласові групи для поглибленого вивчення тих або інших предметів, за вибором учнів, а також, у разі звернення батьків дитини з особливими освітніми потребами, в обов'язковому порядку створити інклюзивні чи спеціальні класи.

На думку міністра освіти і науки Л. Гриневич, новий закон змінить життя українських дітей, нові можливості дадуть багатьом дітям додаткові шанси комфортно навчатися, підвищувати свої знання і в результаті отримати документ про середню освіту.

Реформа стосуватиметься й педагогів, яким нададуть більше свободи в розробці і складанні навчальних програм, систем оцінювання та підвищення кваліфікації за рахунок держави. Також, завдяки закону, учителям за завідування шкільними ресурсними кімнатами для дітей з особливими освітніми потребами, кабінетами інформатики та спортивними залами передбачається збільшення доплат з 10 до 20 % від зарплатні, які встановлюватиме засновник закладу. Крім того, педагогам буде запропоновано пройти педагогічну інтернатуру. Це ще одна новація для учителів, адже її впровадження передбачатиме, що молодий учитель, прийшовши до навчального закладу після навчання у виші, отримає наставника, який його консультуватиме і за це отримуватиме доплату до зарплати та особисто буде зацікавлений в успіху молодого вчителя. У проекті передбачено й створення безпечного середовища для дітей, а саме документ визначає, що всі учителі пройдуть курси підготовки та надання першої медичної допомоги. «В українських школах неодноразово мали місце прикрі випадки, коли діти, з різних причин, “згасали” в стінах школи за лічені хвилини тоді, як ані медсестра, ані лікарі “швидко” просто фізично не встигали надати їм необхідну невідкладну допомогу. Натомість, якби вчитель володів основами домедичної допомоги, то ці

діти могли б залишитися живими. Тому цей документ передбачає обов'язковість такої підготовки для учителя, а батьки дітей з особливими освітніми потребами отримують можливість супроводжувати своїх дітей та бути присутніми на уроках», – додала міністр освіти Л. Гриневич.

У законопроекті прописано нововведення і для освітніх управлінців. Згідно з Законом України «Про освіту», директор навчальної установи може обіймати свою посаду не більше двох термінів по шість років поспіль в одному закладі. Задля ефективності цієї норми закону для розвитку установи, вважає голова Департаменту освіти, механізми виборів директорів мають бути прозорі та чесні. Тому в цьому проекті було передбачено, що в конкурсному відборі директора на незалежній основі братимуть участь колектив школи і батьки, яким буде відведено дорадчу роль у цьому відборі, а сам конкурс проводитиме незалежна комісія. Також обов'язковою є відеотрансляція і відеофіксація відбору керівника загальноосвітньої школи. Це повинно мінімізувати використання адмінресурсу директором, а також вплив виборів на навчальний процес.

Проте не всі позитивно сприймають такі новаторські освітні ідеї щодо отримання повної середньої освіти. Так, директор Центру експертизи освітніх реформ, доктор педагогічних наук, професор Л. Ващенко вважає: «Для суспільства ці нововведення – ризик отримати в майбутньому маргіналів – громадян із низьким рівнем здібностей оцінювати соціальні процеси у країні і брати активну участь в її прогресивних змінах. Адже те, що учень може отримати за денної (стаціонарної) форми навчання не йде ні в яке порівняння з такою собі заочною формою за індивідуальним планом».

А ось думка психолога О. Сошенко: «Дистанційне навчання – це фактично ізоляція дитини від однолітків, адже школа має не лише давати знання, а й соціалізувати підлітка. За такої форми навчання батьки позбавляють дитину навиків соціалізації та комунікації, залучення до соціуму. Батькам треба добре

подумати перш, ніж наважитися навчати дитину за домашніх умов!».

О. Лінник, експерт із питань забезпечення освіти: «Школа – це і програмне, і комп'ютерне забезпечення, розроблене фахівцями освіти, яке має певні переваги над дистанційним навчанням учнів, а також надає можливість дитині отримувати додаткові знання через спілкування з однолітками, педагогічним колективом школи, що розвиває дитину, як особистість, духовно її збагачує!».

Експерт аналітичного центру «Український інститут майбутнього» М. Скиба говорить: «На мій погляд, поданий законопроект несе ризики звуження можливостей для учасників освітнього процесу і консервації сталої парадигми школи, зокрема це стосується врахування потреб учнів, організації навчального процесу та системи оцінювання тощо».

Інтерес в освітніх фахівців викликає редакція ст. 51 документа «Ресурсне (інформаційне, науково-методичне, матеріально-технічне) забезпечення», де вперше йдеться про нову ресурсну складову – інформаційне забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів. Застерігаючи щодо обмеження можливостей дитини в опрацюванні великих потоків інформації та недостатньої ефективності використання в навчальному процесі лише телекомунікаційних засобів (Інтернет), фахівці вбачають за доцільне виконання нової посередницької функції з підготовки інформації покласти саме на шкільні бібліотеки, як інформаційний центр. На думку освітян, шкільний бібліотечно-інформаційний центр (підрозділ) мав би забезпечувати попереднє опрацювання та передачу інформації учасникам освітнього процесу, зокрема пошук, відбір, класифікацію, зберігання, комплектування, передачу педагогу та учням потрібної інформації напередодні проведення кожного заняття. Проте як шкільні бібліотекарі, так і вчителі даремно намагалися віднайти в статті хоча б згадку про цей підрозділ, на який мало би бути покладено виконання інформаційної функції.

Водночас позитивним аспектом документа є те, що законопроект «Про повну середню

освіту» передбачає для дітей-представників національних меншин три моделі навчання, що відрізняються залежно від мовних груп, які потребують різного обсягу часу для вивчення української мови, а також від мовного середовища – аби мати більше часу для вивчення мови у разі, якщо дитина живе в іншому мовному середовищі. Першу модель передбачено для корінних народів України, які мешкають у мовному середовищі своєї мови, а також державної мови та не мають держави, яка б цю мову захищала і розвивала. Зокрема, ідеться про кримських татар, яким буде надано можливість отримування знань рідною мовою впродовж навчання поряд із ґрунтовним вивченням української мови та частини предметів державною мовою.

Другу модель розроблено для шкіл з мовою навчання нацменшин, мова яких належить до мов ЄС. Залежно від мовної групи і мовного середовища проживання, така форма може трохи відрізнитися, але основні принципи передбачають, що рідною мовою діти навчатимуться у початковій школі, а вже з 5-го класу не менше 20 % предметів (річного обсягу навчального часу) має викладатись українською мовою, з поступовим збільшенням цього обсягу, аби до 9-го класу не менше 40 % навчання, а в старшій школі – не менше 60 % здійснювалося державною мовою.

Третя модель стосується тих національних громад України, мова яких є однією з українською мовної сім'ї, а також тих, хто мешкає переважно

в середовищі власної мови, наприклад, якщо це в більшій частині російськомовні території. Початкова освіта здійснюватиметься рідною мовою паралельно з вивченням української, і діти ще до завершення початкової школи матимуть можливість оволодіти українською мовою, тому з п'ятого класу вже не менше 80 % навчального часу освітня програма буде викладатися державною мовою.

Безумовно, освітні нововведення спрямовано насамперед на підтримку й захист школи, а також усіх учасників освітнього процесу, зокрема для забезпечення ефективного навчання дітей з особливими освітніми потребами і дітей національних меншин. У разі прийняття цього документа ці нововведення найближчим часом стануть нормою для шкіл, а діти з особливими освітніми потребами отримають захищене законом право здобувати освіту в спеціальних школах і медичних закладах. Хотілося б сподіватися, що нова освітня реформа нарешті матиме не якісь там абстрактні концепції, а вже реальні механізми для розвитку можливостей і таланту кожної української дитини, розкриття потенціалу наших вчителів та освітніх управлінців *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: веб-сайт державного інформаційно-виробничого підприємства, видавництва «Педагогічна преса» (<https://pedpresa.ua>); веб-сайт «Osvita.ua» (<https://ru.osvita.ua>); веб-сайт «МІСТ-online» (<http://meest-online.com/ukraine/>); Youtube (<https://www.youtube.com/>)).*

УКРАЇНА У ФОКУСІ ІНОЗЕМНИХ ЗМІ (16–31 березня 2019 р.)

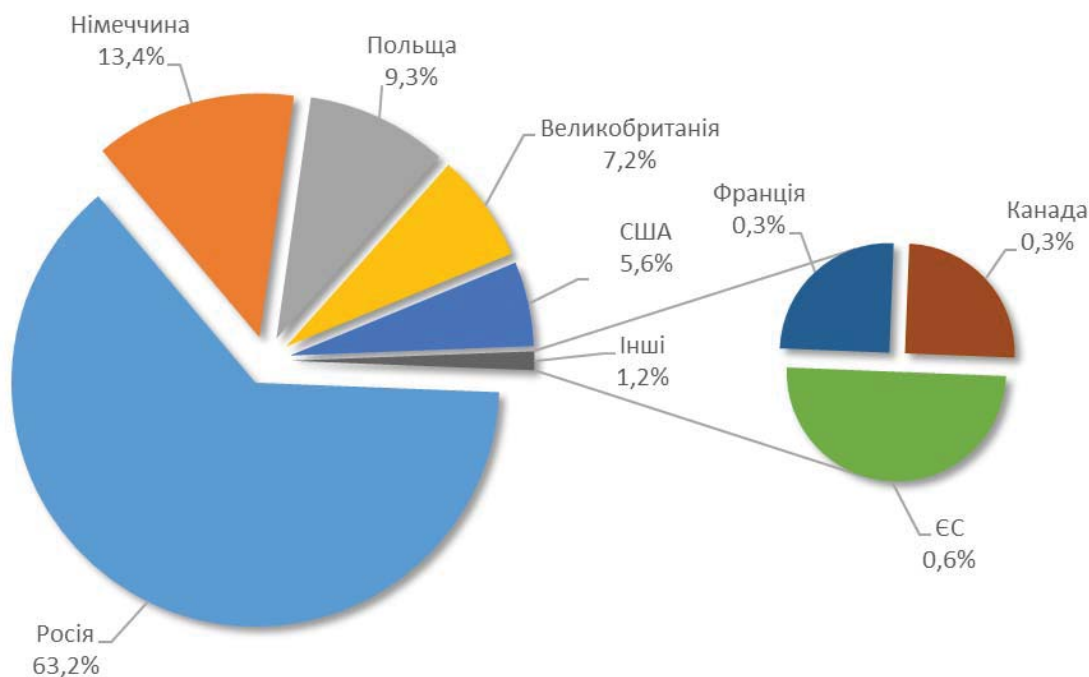
Підготовка і виконання проекту:

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 16 по 31 березня 2019 р. дозволив виявити та проаналізувати 319 повідомлень, які висвітлюють проблеми України. Загалом опрацьовано 41 сайт інозем-

них ЗМІ, зокрема 30 сайтів західних ЗМІ та 11 – російських. Загальна кількість відібраних для аналізу матеріалів за даний період складає 201 повідомлення, опубліковане російськими ЗМІ та 118 – західними ЗМІ, що у відсотковому відношенні становить 63,2% та 36,8% відповідно.



Діаграма 1. Співвідношення кількості публікацій за країнами

Аналіз інформаційного поля, продемонстрував, що політична ситуація в Україні залишається актуальною активно обговорюваною у просторі іноземних ЗМІ. Показники тематичного тегу «Вибори – 2019» досягли пікових значень як у російських мас-медіа, так і у західних, що можна спостерігати на діаграмі 8 (фактично паритет у кількості опублікованих матеріалів: 56 західних та

68 російських). Західні публікації, які стосуються виборів, містять аналіз та роз'яснення з негативною та позитивною тональністю, тобто демонструють загалом збалансовану позицію; для російських публікацій характерна інформаційна спрямованість з нейтральною тональністю.

Проблеми російсько-української неоголошеної війни залишаються актуальними

і часто обговорюваними в аналізованих іноЗМІ. У досліджуваній період проблеми Кримського півострова висвітлювали здебільшого західні ЗМІ. Війна на Сході, сепаратистські «республіки», українська армія та озброєння – ці проблеми описують російські мас-медіа.

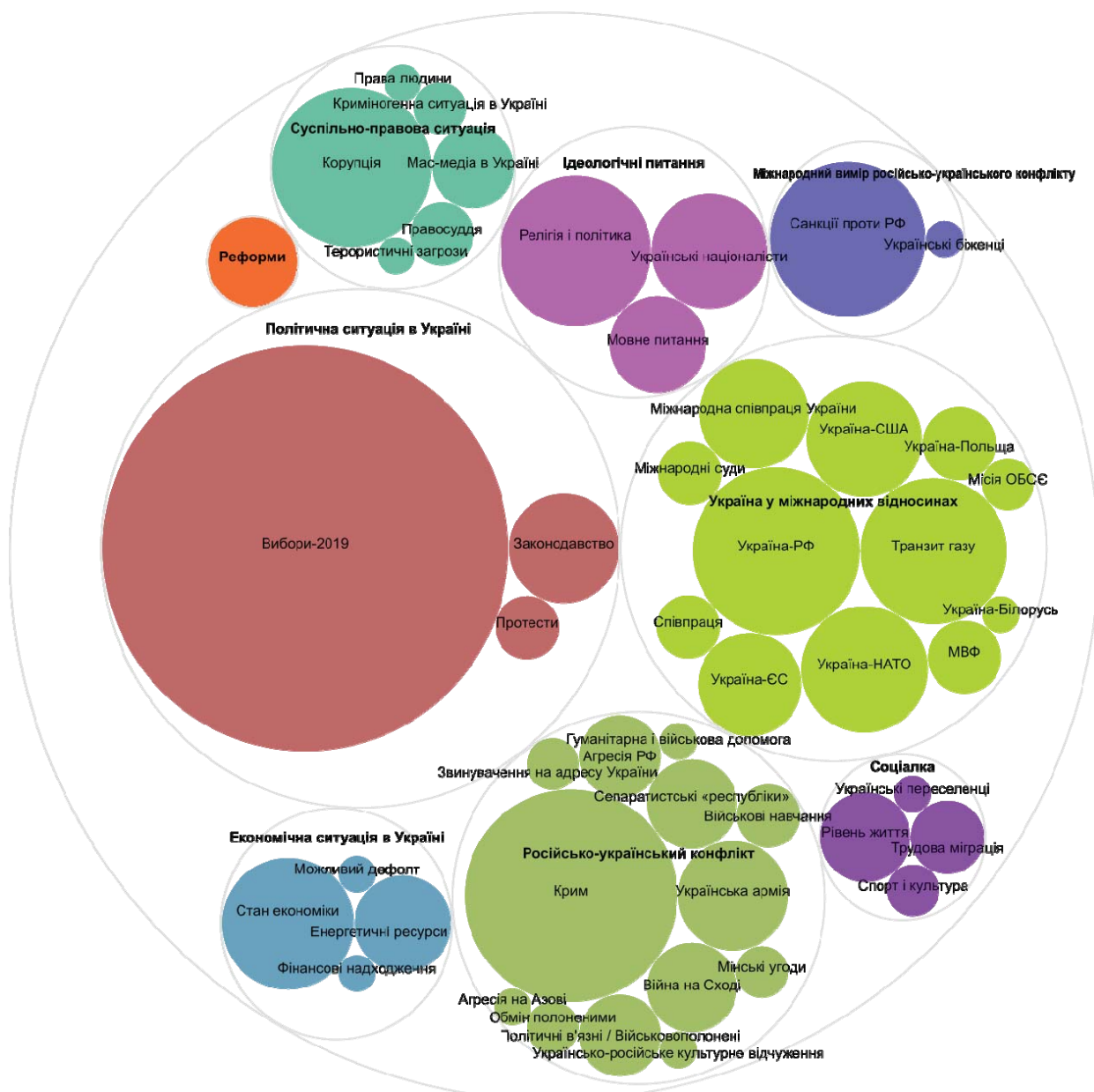
Вимір російсько-українського конфлікту іншими державами, перед усім у питанні санкцій проти Росії, має суттєвий показник згадуваності у західних ЗМІ.

Однак, якщо брати до уваги не окремі питання, а ширші тематичні блоки, то висвітлення у іноЗМІ проблемних питань взаємовідносин нашої держави з іншими країнами світу (Україна в міжнародних відносинах) є досить частими. Російсько-українські відносини здебільшого

обговорювались у російському інформаційному просторі. Аналізовані повідомлення, у даній тематиці є інформаційними і констатують лише факти: емоційно безбарвні з нейтральною тональністю. Проблеми транзиту газу, газотранспортної системи та магістрального газопроводу «Північний потік-2» аналізують та пояснюють як західні так і російські ЗМІ.

Релігійні питання мало обговорювані західними мас-медіа, проте, у російському інформпросторі зустрічаються такі повідомлення.

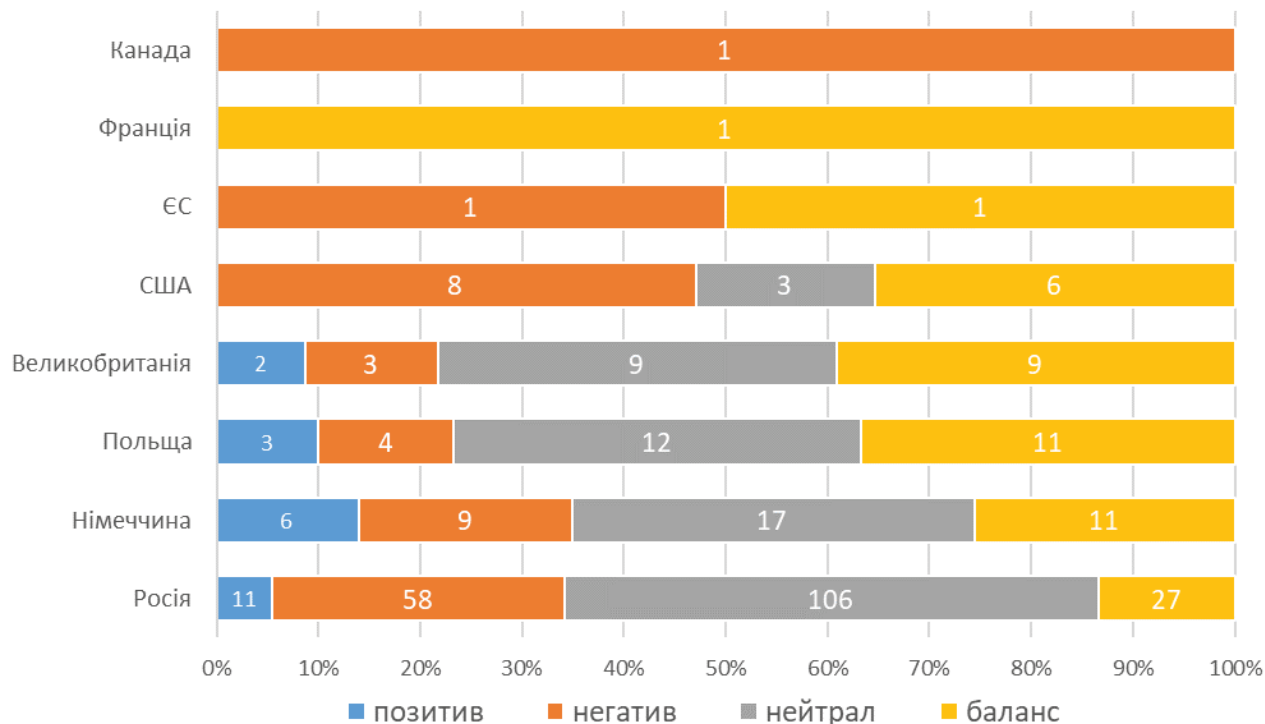
Суспільно-правову ситуацію в Україні висвітлюють здебільшого російські ЗМІ, натомість стан економіки та українські реформи описують західні мас-медіа.



Діаграма 2. Загальна ієрархія тематичних тегів за групою

Повідомлення, подані іноземними ЗМІ та проаналізовані нами, представлені в різному контексті: 147 повідомлень з негативним забарвленням, 84 нейтрального характеру – констатація фактів з мінімальним

емоційним фоном; 66 згадувань мають як позитив, так і негатив у висловлюванні, тобто характеризуються як збалансовані повідомлення та 22 – компліментарного контексту (позитив).



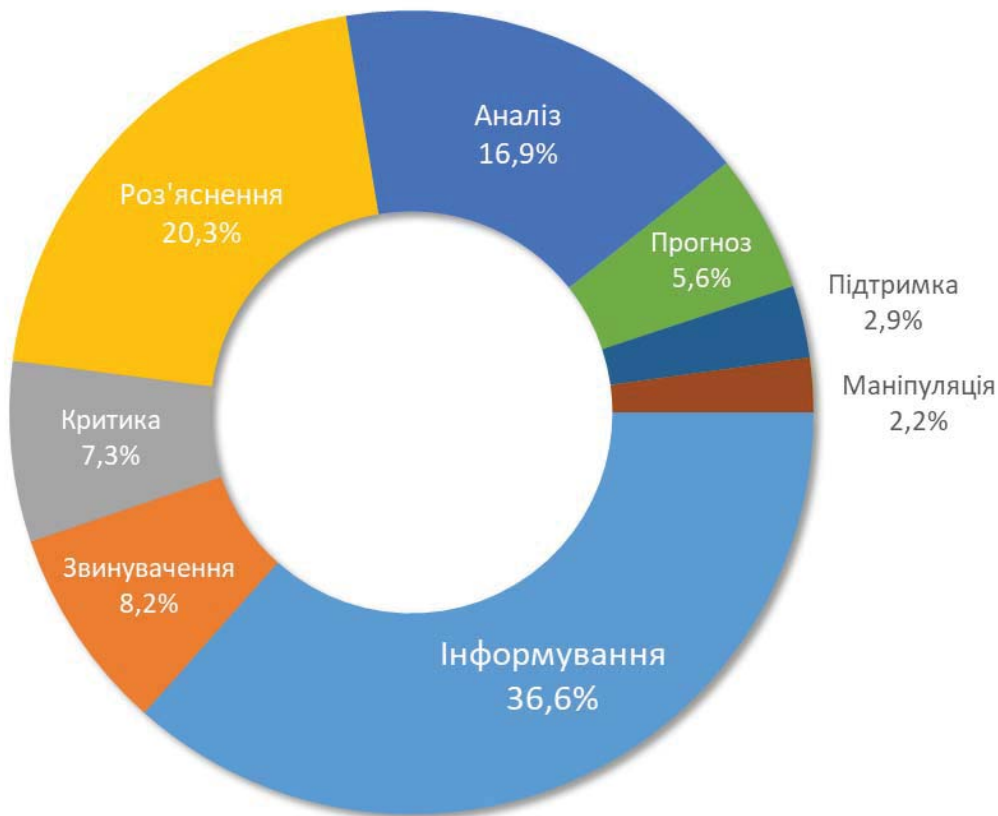
Діаграма 3. Контекст повідомлень за країнами світу



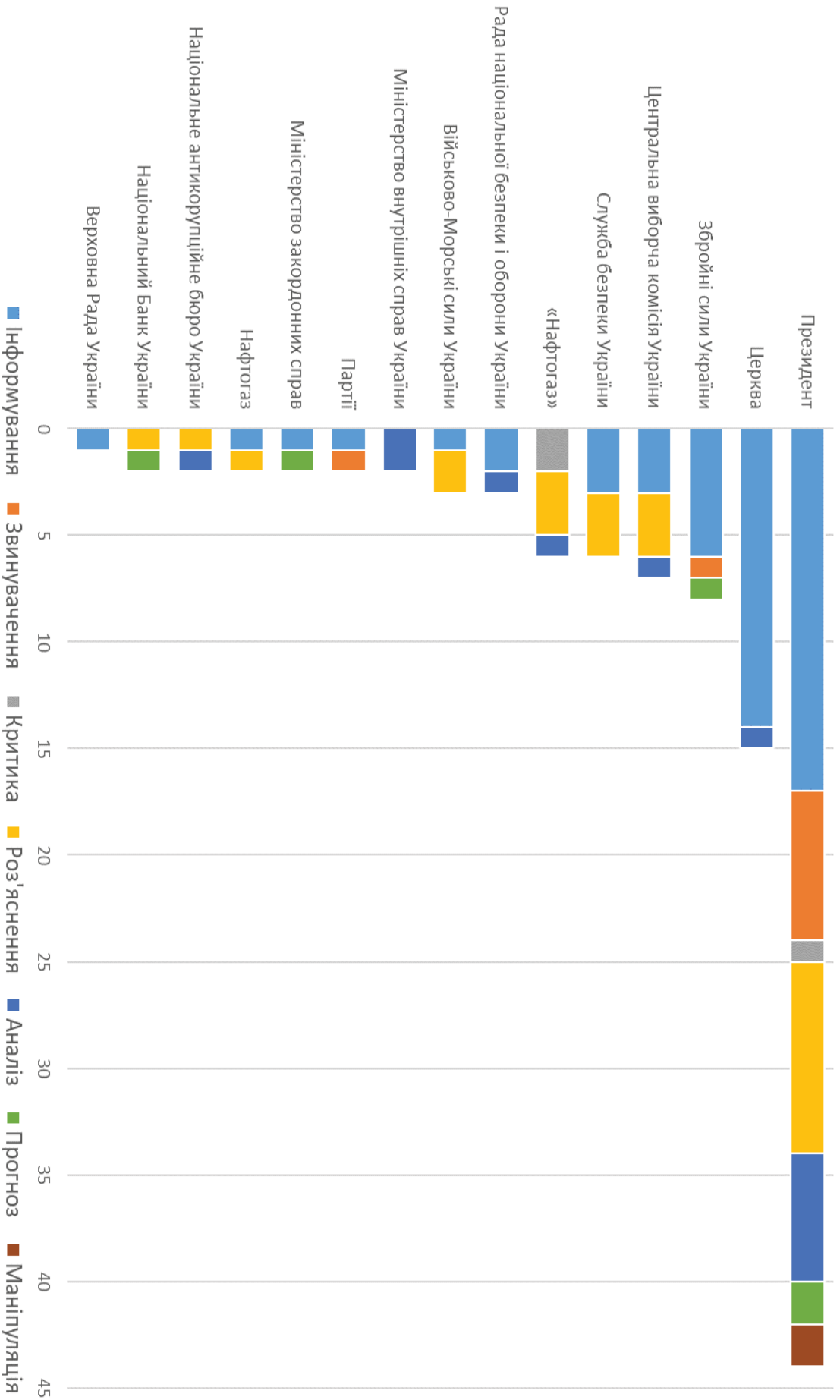
Діаграма 4. Контекст повідомлень

Повідомлення в інфопросторі іноземних ЗМІ про Україну мають перш за все інформативну тональність. У 84 відібраних публікаціях присутні роз'яснення, 70 повідомлень мають

аналіз; звинувачення та критика, у досліджуваний період, прослідковується в рівних пропорціях; мінімальна кількість згадувань, що містять прогнози, підтримку та маніпуляції.

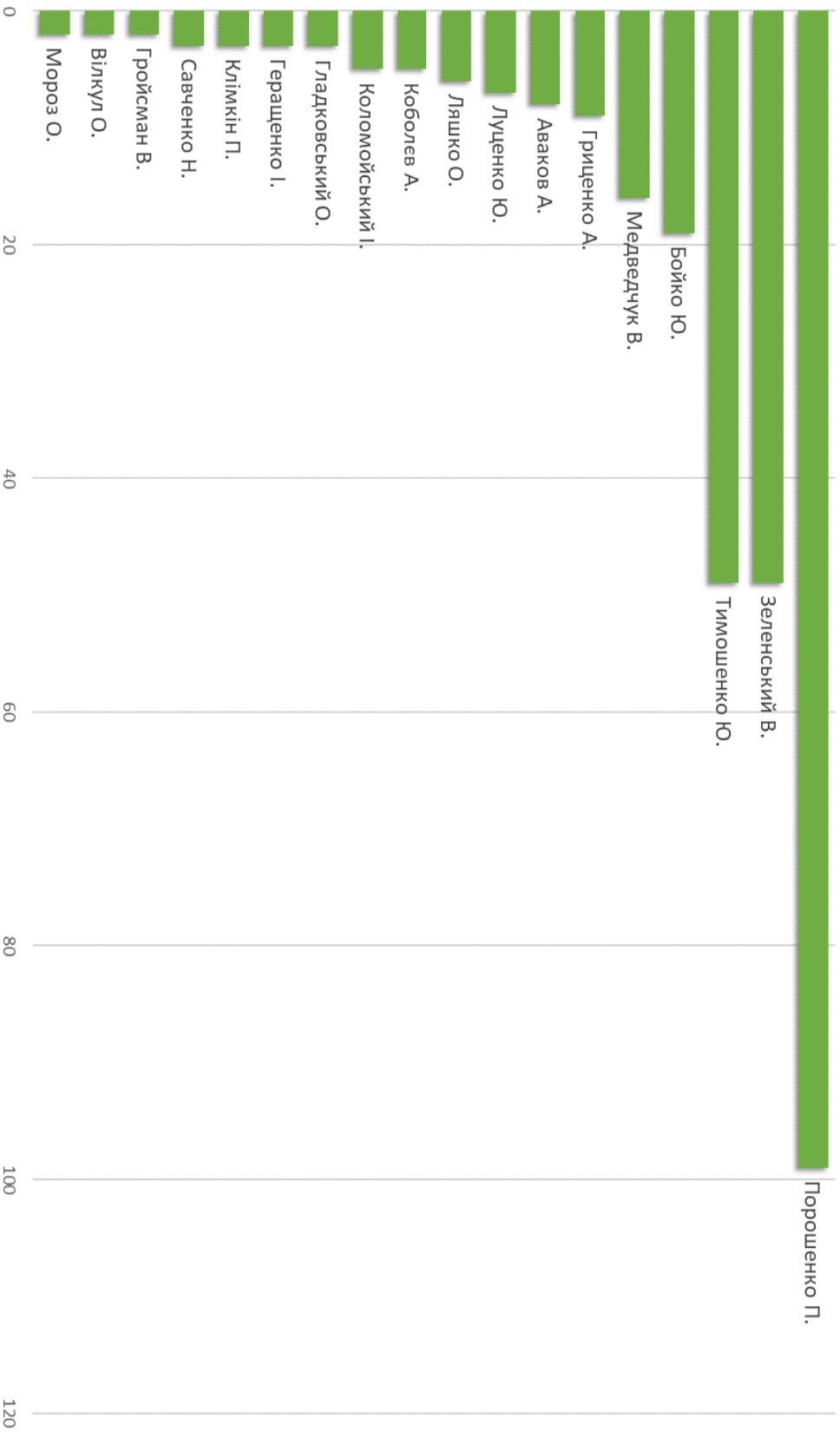


Діаграма 5. Інтенції (мета публікацій)



Діаграма 6. Інтенція (мета) повідомлень за соціальними інститутами

Аналіз відібраних повідомлень показав, що найбільш обговорюваними персоналіями стали кандидати в президенти або люди, що критикували чи звинувачували кандидатів. Як і в попередній період, лідирує за згадуваністю Президент України П. Порошенко (99 повідомлень), йому поступаються Ю. Тимошенко (49) та В. Зеленський (49).



Діаграма 7. Персоналії

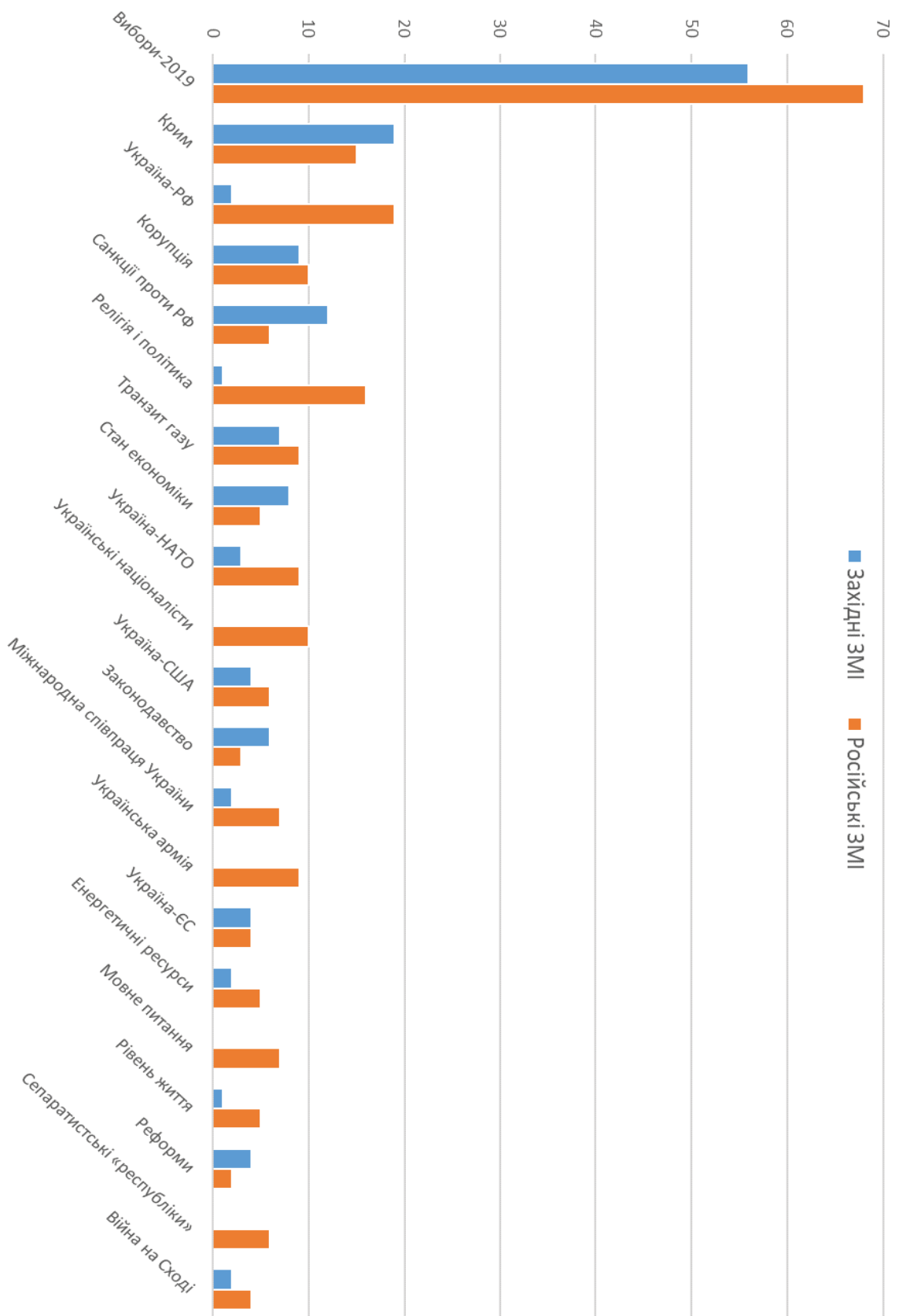
Найбільш обговорювані іноземними ЗМІ проблеми, у повному обсязі розкривають тематичні теги, на **діаграмах 8 та 9** показано піки їх згадувань.



Діаграма 8. Найбільш згадувані тематичні теги в російських та західних ЗМІ



Діаграма 9. Масштабовані показники тисів, що не мають високих значень



Діаграма 10. Найбільш згадувані тематичні теги в російських та західних ЗМІ

Україна у фокусі іноЗМІ: висновки

Отже, моніторинг інформаційного поля за темою «Україна у фокусі іноземних ЗМІ» за період з 16 по 31 березня 2019 р. засвідчує, що відібрані повідомлення в більшості є інформаційними та мають негативну тональність. Найбільш обговорюваними в цей період були питання виборів в Україні.

Проблеми російсько-українського конфлікту, зокрема війни на Сході, залишаються актуальними і часто обговорюваними в аналізованих ЗМІ. Міжнародна співпраця та міжнародні відносини України з іншими державами є не менш згадуваними та актуальними в досліджуваній період.

ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ

Моніторинг законодавства

Податки та збори

Податок на додану вартість

ІПК ДФС України від 12.03.2019 № 1018/6/99-99-15-02-02-15/ІПК

Враховуючи те, що суми упущеної вигоди за зовнішньоекономічним договором не виокремлені як окремий вид доходу, що отримується нерезидентом з джерелом походження з України, такі виплати розглядаються у складі інших доходів від провадження нерезидентом (постійним представництвом цього або іншого нерезидента) господарської діяльності на території України. Оскільки у разі виплати платником ПДВ – отримувачем послуг з розробки програмного продукту упущеної вигоди нерезиденту – постачальнику таких послуг у зв'язку з достроковим розірванням ліцензійної угоди за її змістом така виплата з метою оподаткування ПДВ може розглядатись як компенсація вартості таких послуг, а відтак підлягати оподаткуванню.

Повідомлення ГУ ДФС у Запорізькій області від 09.04.2019 ГУ

ДФС у Запорізькій області роз'яснило, що виплата дивідендів у натуральній формі оподатковується ПДВ у загальному порядку за ставкою 20 %.

Роз'яснення ДФС від 23.03.2019

ДФС на сторінках видання «Вісник. Офіційно про податки» роз'яснила, що у

випадку, коли індивідуальний податковий номер платника зазначено правильно, а в найменуванні платника допущена незначна помилка, її можна не виправляти. Водночас якщо в найменуванні платника допущено значні помилки або взагалі зазначено іншу назву чи форму власності, таку помилку доцільно виправити шляхом складання та реєстрації розрахунку коригування.

Зовнішньоекономічна діяльність та валютний контроль

ІПК ГУ ДФС у Житомирській області № 1511 від 09.04.2019

У разі прийняття до розгляду судом, міжнародним комерційним арбітражем позовної заяви резидента про стягнення з нерезидента заборгованості, що виникла унаслідок недотримання нерезидентом строку, передбаченого ЗЕД (контрактом), або прийняття до провадження уповноваженим органом відповідної країни документа про стягнення такої заборгованості з боржника-нерезидента на користь резидента в позасудовому (досудовому) примусовому порядку, граничні строки, встановлені ст. 13 Закону України «Про валюту і валютні операції», зупиняються з дня прийняття до розгляду такої заяви (прийняття до провадження відповідного документу) і пеня за порушення строків в цей період не нараховується.

*Трансферне ціноутворення***Постанова ВС від 09.04.2019
у справі № 803/1013/16**

Якщо сума господарських операцій перевищує 50 млн гривень, стороною вказаних операцій є нерезидент, зареєстрований у державі яка входить до переліку держав, в яких ставка податку на прибуток (корпоративний податок) на 5 і більше відсоткових пунктів нижче, ніж в Україні, вказані операції підпадають під визначення контрольованої операції незалежно від сутності операцій.

*Державна допомога, ЄСВ***ІПК ДФС від 08.04.2019
№ 1487/6/99-99-13-02-03-15/ІПК**

ДФС нагадала, що ЄСВ за особу з інвалідністю сплачується в розмірі 22% з нарахованої суми заробітної плати (лікарняних) до дати отримання завіреної копії довідки МСЕК. І лише після отримання довідки – в розмірі 8,41%.

**Державне регулювання
Митне регулювання****Постанова ВС справа №814/921/17
від 26.03.2019 05.04.19 набув чинності**

Закон, яким збільшено завищені ставки експортного мита на брухт чорних металів та продовжено їх використання. Так, до 15 вересня 2021 року ставки вивізного (експортного) мита на товари, зазначені в пункті 1 ЗУ «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів» становить 58 євро за 1 тону. Нагадаємо, що до набуття змінами чинності до вересня 2019 року мала застосовуватись ставка 42 євро за тону.

**Лист Мінфіну від 21.03.2019
№ 11310-09-63/7948**

У разі здійснення операцій з вивезення товарів за межі митної території України датою виникнення податкових зобов'язань з ПДВ є дата оформлення митної декларації, що засвідчує факт перетинання митного кордону України.

**Об'єкти правовідносин
Земля****Постанова КМУ
від 10.04.2019 № 315**

Уряд вирішив продовжити до 01.10.2019 строки реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і проведення повного аналізу їх ефективності.

**Наказ Держгеокадастру
від 21.02.2019 № 59**

У 2019 році заплановано провести інвентаризацію несформованих сільгоспділянок державної власності та державних земель сільгосппризначення, відомості про які відсутні у Державному земельному кадастрі (крім земель, які знаходяться в постійному користуванні державних підприємств, установ та організацій). Інвентаризація проводитиметься на території 141 об'єднаної територіальної громади.

**Запитання – відповідь,
розміщені на ЗІР в категорії 112.04**

Земельний податок за земельні ділянки, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин та розробки родовищ корисних копалин на рік становить 25% від суми земельного податку, обчисленої за ставкою, встановленою рішенням місцевої ради, на території якої знаходиться ділянка. При цьому у розділі I «Розрахунок суми земельного податку» декларації з плати за землю зазначається: у колонці 13 – річна сума земельного податку, обчислена за ставкою, встановленою рішенням відповідної ради, у колонці 17 – річна сума земельного податку до сплати (25% від суми земельного податку, зазначеної у колонці 13 декларації), у колонці 16 – різниця значень колонок 13 і 17.

**Запитання – відповідь,
розміщені на ЗІР в категорії 112.04**

Юрособи та ФОП – платники єдиного податку, які мають підстави для звільнення від сплати земельного податку, не подають до контролюючих органів податкову декларацію

з плати за землю та звіт про суми податкових пільг щодо сплати земельного податку.

Конкуренція

Постанова ВС від 09.04.2019 у справі №914/968/18

Небезпечно використовувати форми документації іншого учасника публічних закупівель (з попередніх торгів) під час підготовки вже власної тендерної пропозиції для нових торгів, та ще й тоді, коли разом з Вами приймає участь і той самий інший учасник. Так, відділення АМКУ побачило у діях таких учасників змову, за що й наклало на них штраф. Посприяло його скасуванню судом відсутність доказів подачі таких пропозицій з одного місця, а також те, що форми іншого учасника знаходились у вільному доступі в мережі Інтернет.

Постанова ВС від 09.04.2019 у справі №908/1049/18

Встановлення різних ставок орендної плати за користування земельними ділянками однакового виду цільового призначення, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування. Рада не змогла скасувати рішення АМКУ, яким її зобов'язано привести відсоткові ставки до однакового рівня.

Праця

Постанова ВС від 02.04.2019 у справі № 808/434/16

Податківці не можуть притягти роботодавця до відповідальності за порушення зобов'язань з нарахування та сплати ПДФО, ВЗ та ЄСВ за неоформлених працівників лише на підставі письмових пояснень зазначених осіб. Якщо висновки податкового органу щодо

виявлених порушень ґрунтуються лише на таких поясненнях, однак суми, вказані в акті, не підтверджені, фактично ґрунтуються на припущеннях, то це свідчить про протиправність нарахування податковим органом зобов'язань позивачу по ПДФО, ВЗ та ЄСВ.

Транспорт

Повідомлення на веб-сайті ГСЦ МВС України від 05.04.2019

Головний сервісний центр МВС України повідомив про запроваджені зміни в процедурі видачі посвідчень водія, підготовки водіїв та акредитації автошкіл. Зокрема, найголовнішими нововведеннями вважаються: – запровадження відеофіксації процесів складання іспитів зі знань ПДР і навичок керування транспортними засобами; – неможливість складення теоретичного іспиту в одному територіальному сервісному центрі МВС, а практичного – в іншому. – скорочення до 2-ох років строку чинності отриманого в автошколі Свідоцтва про закінчення навчального закладу з підготовки водіїв ТЗ. Нормативними змінами також передбачено, що всі випускники, які закінчили навчання з підготовки водіїв у закладах професійно-технічної освіти будуть допущені до складання іспитів без додаткового навчання в автошколі. Окремо були виділені і нововведення, що стосуються діяльності автошкіл. Так, відтепер передбачається: – скасування необхідності придбання в територіальних сервісних центрах МВС бланків свідоцтв про закінчення закладу з підготовки водіїв транспортних засобів; – передачу функції акредитації закладів від ГСЦ МВС до регіональних сервісних центрів МВС за місцезнаходженням закладів; – спрощений механізм акредитації закладів, що належать до сфери управління Міністерства освіти та науки. Запроваджуватися вищевказані нововведення будуть протягом півроку.

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті «Судебно-юридическая газета»

Про автора: Володимир Кампо, член Асоціації суддів Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, суддя КСУ у відставці

Конституція України і президентські вибори-2019: яка конституційна політика нас очікує?

Будь-які вибори в Україні – це завжди велике випробування для її Конституції, а відтак, і для органів публічної влади, громадянського суспільства і громадян. Президентські вибори-2019 – не виняток.

Вступ

Президентські вибори-2019 в Україні не можна віднести до числа традиційних, рядових виборів, на яких заздалегідь відомий переможець, як це було пару разів (Л. Кравчук у 1991 році, Л. Кучма у 1999 році) та майже завжди відбувається в Росії. Поява на виборах-2019 позасистемного фаворита перегонів В. Зеленського змінила їх формат, оскільки найближчі до нього за рейтингами системні кандидати так і не склали йому серйозної конкуренції.

Спочатку президентські вибори-2019 дещо нагадували дочасні президентські вибори 1991 і 2014 років, коли лідерами перегонів були, відповідно, Л. Кравчук і П. Порошенко, які в один виборчий тур стали першим і п'ятим президентами України. Однак лідери перегонів у 2019 році – Ю. Тимошенко і В. Зеленський не змогли повторити їх успіх. У другий тур президентських виборів-2019 вийшли актор В. Зеленський і Президент України П. Порошенко.

Президентські вибори варто аналізувати під кутом зору Конституції України, оскільки вони стосуються політичного інституту, чия діяльність визначена виключно конституційними положеннями. Президент України є системоформуєчим, конституційним інститутом, який забезпечує життєдіяльність

держави та є гарантом її суверенітету і територіальної цілісності. Саме тому він виконує обов'язки глави держави і виступає від її імені. Крім того, Президент гарантує дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина всіма конституційними інститутами публічної влади (ст. 102 Конституції України).

Конституційний аналіз будь-якого значного суспільно-політичного явища має важливе значення для формування не тільки громадської думки, нових наукових знань, але й для визначення певних засад конституційної політики держави, що має цілком самостійне значення, тощо. Саме під цим кутом зору спробуємо розглядати й президентські вибори-2019 в Україні.

Будь-які вибори в Україні – це завжди велике випробування для її Конституції, а відтак, і для органів публічної влади, громадянського суспільства і громадян. Президентські вибори-2019 – не виняток. Ці вибори відбуваються в умовах четвертої спроби становлення конституційної демократії в Україні (перша була після проголошення незалежності України в 1991 році, друга – після прийняття Конституції України 1996 року, третя – після Помаранчевої революції 2004 року і четверта – після Революції гідності 2013–2014 років) і вже тому мають доленосний характер.

За роки незалежності України змінилося чотири президенти, проте майже не змінювався один формат їх діяльності: усі вони досить байдуже ставились до виконання і дотримання Конституції України. Причина – глибокий конституційний нігілізм, що фактично проник у всі сфери державного та суспільного життя і з яким практично не ведеться боротьба.

Такою є конституційна реальність т. зв. перехідної демократії в Україні, коли

* Збережено стиль і граматику оригіналу

її Конституція – це одне, а суспільно-політичне життя – щось інше, відмінне. Однак конституційна матерія не терпить пустоти, і там, де вона виникає, місце положень Основного Закону заповнюють понятійні правила т. зв. «тіньової» конституції, тобто позаконституційні суспільно-політичні практики, що виробляються в інтересах паразитичного правлячого класу. По суті, саме ця «конституція» до певної міри домінує в державі й накладає значний відбиток на президентські вибори-2019.

За такої обставини не виникає запитання: чи можна провести президентські вибори без порушень чинної Конституції України? Це риторичне запитання, і ніхто з політичних гравців, схоже, не ставив перед собою мету діяти виключно згідно з її положеннями. Знов-таки, риторичне запитання: чому? Тому, що Конституція України для більшості політиків – не більше, ніж гарна декларація, що існує для присяги, інших символів, а не для того, щоб її виконувати чи дотримуватись. Адже для них практичне значення має інша, «тіньова» конституція, яку вони можуть змінювати й застосовувати на свій лад, не звертаючись до чинної Конституції України.

До чого призводить орієнтація зазначеного вітчизняного політикуму на «тіньову» конституцію, вже видно з практики президентських виборів-2019. З точки зору Революції гідності ці вибори мали б стати новим вагомим кроком на шляху до утвердження євроінтеграції, включаючи вступ до НАТО й Європейського Союзу – відповідне положення нещодавно було долучено до тексту Конституції України. Проте не виключено, що вони приведуть до іншого результату: корекції цивілізаційного руху України або, у крайньому разі, до його певного гальмування. Хоча будемо сподіватись, що це триватиме недовго.

Конфронтаційності президентським виборам-2019 додали політичні сили, що хотіли переглянути не тільки економічну, соціальну й військову стратегію держави, але й саму Конституцію України, яку вони вважали такою, що вичерпалася! І все це робилося фактично задля одного – збереження у новій упаковці

кланово-олігархічної системи, що останнім часом суттєво підупала. Тому зазначені сили йшли на всі мислимі й немислимі кроки, щоб тільки завоювати президентське крісло.

На президентських виборах завжди насторожує ситуація, коли різні силові відомства фактично мають «своїх» кандидатів у Президенти України. Роз'єднання і протистояння правоохоронних органів – це серйозний виклик і величезна небезпека для стабільності та внутрішнього спокою в державі. А сьогодні тим більше з огляду на п'ятирічну російську агресію на українському Донбасі.

Є над чим замислитись: і Помаранчева революція, і Революція гідності приводили до розколу всередині правоохоронців. Тоді це було на користь народу. А зараз? Посли країн «Великої сімки» (G7) направили листа міністрові внутрішніх справ України А. Авакову із застереженням щодо можливого зриву виборів і загрози діяльності «екстремістських рухів» в Україні, які кілька тижнів перед цим демонстрували своє бажання «захистити» чесні вибори. США відверто бояться третього Майдану, який, скоріш за все, буде далеко не мирним.

Не виключене і пряме втручання імперської Росії у президентські вибори-2019, якщо складуться деякі обставини. Наприклад, голова Конституційного Суду України відмовиться привести до присяги новообраного «старого» президента через фальсифікації на виборах, виникне третій Майдан на захист демократичних виборів, відбудеться захоплення Центральної виборчої комісії протестувальниками, чинна влада вдасться до насилля та репресій тощо.

Конституційна природа президентських виборів

Такі вибори в Україні традиційно є головними серед інших виборів – парламентських і місцевих. Незважаючи на зміну форм правління – від президентської (за президентства Л. Кравчука у 1991–1994 роках) до президентсько-парламентської (за президентства Л. Кучми у 1995–2004 роках та В. Януковича у 2010–2014 роках) та парламентсько-президентської (за президентства В. Ющенка у 2006–2010 роках та П. Порошенка у

2014–2019 роках), президентські вибори є найважливішими у державі. Тому що українці традиційно вважали і вважають Президента України відповідальним за стан справ у державі й на виборах фактично делегують йому мандат на ухвалення всіх необхідних рішень. Очевидно, що це не зовсім правильно, адже у глави держави є чисто конституційні повноваження, за межі яких він не вправі виходити. Проте оскільки в Україні немає конституційної просвіти громадян, їм у більшості це незрозуміло.

У свою чергу, кмітливі кандидати у президенти України використовували подібні настрої людей та намагались їм обіцяти все, чого вони хочуть. Так президентські вибори фактично перетворюються на обрання вождя нації, який має зробити для громадян усе навіть ціною власного життя. Звичайно, що ніхто не віддає свого життя, але після фіаско черговий вождь швидко перетворюється в народній пам'яті на карикатурний образ.

Очевидно, що народні уявлення про президентські вибори в Україні далекі від конституційних положень про інститут глави держави. Тим більше, що їх реалізація розрахована на практику конституційної демократії. Тобто на політичну конкуренцію ідеологічних партій, їх політичну відповідальність, конституційну просвіту громадян, верховенство права, включаючи верховенство Конституції України тощо. На жаль, цього поки що немає, і це ще один доказ того, що країні необхідно долати відстань між перехідною і конституційною демократією. Для цього треба швидше запроваджувати принципи конституційної демократії, без яких Україна завжди буде жертвою кланово-олігархічної системи та імперської політики Росії.

Самі по собі конституційні положення про президентські вибори, насамперед ст. 69–71 і 103–104 Конституції України виконують роль правової першооснови, що встановлює статус кандидатів у Президенти України, підстави і строки проведення цих виборів тощо. Порядок проведення та підбиття підсумків цих виборів у відповідності з Конституцією визначається законом.

Звичайно, роль Конституції України не обмежується лише формальним закріпленням інституту президентських виборів. Є й інші конституційні положення, без яких ці вибори неможливі: про права і свободи громадян і верховенство права, про систему демократичних інститутів, що гарантують вибори – парламент, Центральна виборча комісія, політичні партії, громадські організації, ЗМІ тощо. Однак ефективно впливати на ці вибори Основний Закон не може, оскільки за відсутності конституційної демократії його роль нерідко виконує «тіньова» конституція, що веде до грубих його порушень, у т.ч. з ключових питань виборчого процесу. Прикро визнавати, але ніхто системно з цією квазіконституцією боротьбу не веде, а тому вона досить вільно конкурує з чинним Основним Законом. Тільки в окремих випадках така боротьба ведеться, і вона буває ефективною.

Засади виборчого процесу

Неупереджений аналіз виборчого процесу на президентських виборах 2019 року вказує на те, що його учасники чи суб'єкти іноді нехтували положеннями і принципами Конституції України. Між тим, Основний Закон досить чітко визначає правові параметри цього процесу, статус кандидатів у Президенти та інших суб'єктів виборчого процесу, їх відносини з державою та між собою, й вимагає їх виконання і дотримання. До таких параметрів, насамперед, належать: засади верховенства права, включаючи верховенство Конституції України; ідеологічний і політичний плюралізм демократичного суспільства; вільні вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування тощо.

На жаль, у виборчому процесі на президентських виборах-2019 активно діяли дещо інші «засади», що стосувались «війни» компроматів, підкупу виборців, зловживань передвиборною агітацією, маніпулювання громадською думкою, політичного тиску на кандидатів і виборців, розпалювання міжнаціональної та міжрелігійної ворожнечі, протиставлення жителів Заходу і Сходу України, втручання Росії у виборчий процес та багато іншого. Все це – результат дії «тіньової»

конституції, що особливо оживилась під час виборчого процесу.

Усе це сумно констатувати, та як тільки будуть підбиті підсумки президентських виборів 2019 року, кандидати у президенти України, які вважатимуть себе несправедливо обійденими і позбавленими президентського крісла, швидко знайдуть десятки і сотні, якщо не тисячі порушень Конституції та законів України для того, щоб вимагати у суді скасувати їх результати. Така робота окремими командами кандидатів уже ведеться, а її результати будуть видимі пізніше.

Деякі прозорливі політологи сьогодні пропонували скасувати вибори-2019 та провести їх через рік, оскільки нічого, крім нового Майдану або ще гірше – на радість російським імперіалістам – довгоочікуваної ними громадянської війни в Україні вони не принесуть. Ідея перенесення виборів учасникам президентських перегонів, звичайно, не сподобалась. Вони ніколи не допустили б, щоб витрачені ними сотні мільйонів гривень на вибори просто вилетіли в трубу. Де ж потім знову взяти величезні суми на нові вибори? Їх спонсори можуть вдруге і не дати.

Очевидно, що «тіньова» конституція підтримує виборчий хаос, у ході якого росте число виборчих правопорушень. Заяви правоохоронців про те, що вони зможуть стримати вал цих правопорушень, викликають великі сумніви. На виборах, як і всюди, правоохоронці діють за принципом: хоч риба гниє з голови, але чистять її з хвоста. Можливо, за окремими винятками.

На сьогодні правоохоронці вже зафіксували тисячі дрібних виборчих правопорушень, головним чином на місцях. Проте головні фігуранти організованої виборчої злочинності, звичайно, поза підозрою. Тут мало законодавчих і правоохоронних заходів – потрібно піднімати конституційну та політичну культуру громадян, їх матеріальний рівень життя тощо, і тоді буде легше боротися з цим суспільним злом. Поки що жоден кандидат у президенти України не підняв питання, зокрема, про конституційну просвіту громадян, хоч на неї вже давно час звернути увагу.

Конституційна просвіта громадян

Виборчий процес на президентських виборах-2019 мав би зовсім інший характер, якби держава забезпечила належну конституційну просвіту своїх громадян. Відповідно до ч. 1 ст. 57 Конституції України, кожному гарантується знати свої права та обов'язки. Це означає, що кожен громадянин вправі вимагати від держави належних знань про свої права та обов'язки, зокрема, на президентських виборах; про ризики і небезпеки, які на нього чекають при голосуванні; про механізми правового і політичного захисту своїх прав та інтересів тощо.

Проте недружня до народу бюрократична держава про конституційну просвіту громадян відмовчується, хоч про це у різних формах пишуть і говорять деякі політики та громадські діячі (С. Вакарчук та інші). Бюрократії байдуже, що громадяни масово необізнані зі своїми правами з питань управління державними справами, зокрема, через інститут президента України тощо, і стають жертвами політичних маніпуляцій та шахрайства на виборах. Традиційно для чиновників краще, щоб громадяни були не надто конституційно грамотними і менш критично ставились до державної політики і політиків, у т.ч. й кандидатів у президенти – тоді після виборів їм буде легше виконувати політику глави держави, що мало співпадатиме, як правило, з інтересами більшості громадян.

Зрозуміло, що у випадку проведення масової конституційної просвіти громадян, особливо перед виборами, значна частина, якщо не переважна більшість кандидатів не мала б жодних шансів на успіх. Але це було б великим благом для громадянського суспільства, оскільки відкрило б шлях до формування нової політичної еліти.

Дійсно, на політичній авансцені з'явилися б нові демократичні лідери, що представляли б різні напрями світової демократії: консерватизм, демократичний лібералізм та соціал-демократію, їх поєднання чи диференціацію. Так, замість нинішнього паразитичного правлячого класу до управління державою нарешті прийшов би новий демократичний

правлячий клас, а отже, Україна швидше б прийшла до конституційної демократії – однієї з головних цілей Помаранчевої революції та Революції гідності. Нарешті, українці почали б жити як громадяни країн Центральної та Східної Європи, а може, ще й краще.

Тому конче потрібне законодавство про конституційну просвіту, яке гарантувало б громадянам знання того, як їм оцінювати та розумно застосовувати свої права, у т.ч. й під час виборів президента України тощо. Після виборів-2019 питання участі громадян у виборах не втратить своєї актуальності, адже попереду, вже у цьому ж році – парламентські вибори. Була б тільки політична воля у народних депутатів України запровадити конституційну просвіту громадян. Проте багато що буде залежати й від новобраного Президента України, для якого питання про цю просвіту може стати одним із перших тестів на вірність українському народу.

Проте найперші, кому потрібна конституційна просвіта – це самі кандидати у президенти, а також майбутні кандидати у народні депутати України. Як вказує досвід, у кандидатів у президенти України часто відсутнє реалістичне конституційне мислення. Тому вони здатні до спекулятивного конституційного мислення, що дозволяє їм під час виборів легко обіцяти те, чого президент не може зробити, йти на порушення Конституції та законів України, зокрема, на різного роду неконституційні угоди, у т.ч. з олігархами, купувати виборців, фальсифікувати вибори тощо.

На президентських виборах-2019 вперше з'явилися кандидати, які виступають з позицій конституціоналізму, і це досить цікаво. Окремі з них, на жаль, приписували Конституції України фантастичні функції, тому були схожі на політиків-популістів. Проте були й такі, хто досить зважено апелював до Основного Закону України, але практично не знав конституційної практики діяльності органів публічної влади – ні судової, ні політичної тощо, а тому не був переконливим.

Враховуючи рівень конституційного нігілізму в суспільстві, закон мав би забезпечити право/обов'язок кожного кандидата у президенти України та кандидатів на інші найвищі посади

в державі пройти курс конституційної просвіти та скласти іспит, оскільки без цього переважна більшість виборців не можуть з'ясувати ступінь ризиків і небезпек, що можуть виникнути в результаті обрання, зокрема, президентом України того чи іншого кандидата.

На жаль, конституційна наука, яка за своїм статусом є не тільки юридичною, але й суспільною дисципліною, майже ніяк (за окремими винятками) не реагує на питання про ризики і небезпеки виборів на пост президента України певних громадян. Так, на цей пост може потрапити людина, яка, зокрема, не вірить у Конституцію України, а значить, у свій народ та його Основний Закон. Ця наука також має давати оцінку правопорушенням під час виборчого процесу, але вона цього майже не робить.

Так само, як й кримінальна наука, що не реагує на все більш витончені виборчі злочини, зокрема, щодо організованої виборчої злочинності. Останні злочини потребують розширення їх переліку у Кримінальному кодексі України. Проте, для цього потрібно виділити в окремий розділ цього кодексу злочини проти Конституції України та віднести до них виборчі злочини.

Що стосується конституційних проступків, у т.ч. й на президентських виборах, то відповідальність за них повинна бути встановлена у Кодексі України про конституційні проступки. Деякі з цих проступків закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення, але це неправильно.

До речі, серед політологів, соціологів і деяких інших представників гуманітарних дисциплін суттєво зросло число тих, хто звертає увагу на конституційні правопорушення на президентських виборах-2019 у порівнянні з попередніми виборами. Це означає, що в українському суспільстві формується критична конституційна думка, яка з часом може стати важливим фактором як виборчого, так і політичного процесу взагалі, як це має місце у країнах Центральної та Східної Європи.

Ризики і небезпеки президентської діяльності

Українські президенти – не святі люди і при реалізації своїх конституційних повноважень

час від часу допускають різні порушення. Тому реалізація тих чи інших повноважень глави держави, як показує практика, пов'язана з певними ризиками і небезпеками, про які треба знати громадянському суспільству та на які слід звернути увагу кандидатам у президенти України.

Часто ці ризики і небезпеки викликані проявами конституційної інфантильності, нерідко – конституційного негативізму, а в окремих випадках – конституційних злочинів. Вони можуть стосуватися практично всіх функцій і повноважень Президента України і під час президентських виборів потребують детального обговорення для запобігання правопорушень у майбутньому. Мова йде про позаконституційні практики реалізації таких його функцій і повноважень:

гарантування і забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище;

призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

припинення повноважень Верховної Ради України у випадках, визначених Конституцією України;

виконання рішень Конституційного Суду України;

зупинення дії актів Кабінету міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

призначення на посади суддів Конституційного Суду України;

реалізації права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, якщо ці закони містять неконституційні положення;

звертання у разі необхідності до Конституційного Суду України щодо неконституційності законів і постанов Верховної Ради України;

передача повноважень Президента України іншим особам або органам тощо.

Навіть неповний перелік повноважень Президента України, реалізація яких може містити ризики і небезпеки в його діяльності для держави, вказує на те, що у разі, якщо на цій посаді опиняється популіст, конституційний нігіліст тощо, це може призвести до розквіту «тіньової» конституції, перерозподілу президентських повноважень, конституційного хаосу загалом, що вже не раз траплялося на практиці. А відтак – до гальмування суспільно-політичного розвитку держави та інших недоліків. В умовах панування конституційного нігілізму в суспільстві прихід до влади, зокрема, його адепта є завжди дуже можливим і небезпечним.

Ризики і небезпеки в діяльності Президента України повинні бути предметом публічних обговорень, а їх немає. Не тому, що немає чого обговорювати, а в силу традиції, що склалася. Адже кожен Президент України вважав, що питання про те, як реалізувати конституційні повноваження, це майже його особиста справа. А це, в принципі, неправильно, бо фактично вже двічі приводило до суспільно-політичних криз – у 2004 і 2013–2014 роках. Чи не створюємо ми й зараз передумови для нової кризи у недалекому майбутньому, якщо не з'ясуємо ризики і небезпеки, що несе собою той чи інший кандидат у Президенти України?

Конституційна система стримувань і противаг

Демократичні країни захищають себе від конституційного нігілізму глави держави та інших проблем тим, що створюють систему стримувань і противаг, яка оберігає державу від його необдуманих і скороспілих рішень. Класичний приклад системи стримувань і противаг – США, де президент наділений надзвичайно широкими повноваженнями, але їх реалізація контролюється двопалатним конгресом, судами, незалежними адміністративними і правоохоронними органами, ЗМІ, інтернет-співтовариством тощо. Крім того, конгрес може застосувати до президента суд імпідменту і позбавити його повноважень, а загальний суд – притягнути його до кримінальної відповідальності.

В історії сучасної України система стримувань і противаг щодо діяльності її президента також застосовувалась, але вона постійно еволюціонувала у бік послаблення. Так, за президентства Л. Кравчука (1991–1994 роки), коли діяла президентська система, основним засобом протидії його діяльності був, як і належить, парламент, що у 1994 році фактично змусив Леоніда Макаровича піти у добровільну відставку (суду імпичменту на той час не було). Парламент підтримувала значна частина ЗМІ, політичних партій і громадських організацій, місцевих рад тощо.

На дочасних президентських виборах-1994 Л. Кравчук програв Л. Кучмі, який був президентом України у 1994–2004 роках. Леонід Данилович зрозумів, що президентська система з її жорсткою відповідальністю «поховає» і його, а тому став прихильником президентсько-парламентської форми правління, яку закріпила Конституція України 1996 року. Крім парламенту, до системи стримувань і противаг до Президента України входили опозиційні ЗМІ, політичні партії та громадські організації, місцеві ради.

Однак президентсько-парламентська форма правління 1996 року, незважаючи на протистояння парламенту та Президента України, відповідальність за їх конфлікти поклала на уряд, який Л. Кучма змінював сім разів за десять років президентства! Це був важливий, але недостатній крок до конституційної демократії. Тому що Президент України фактично залишався політично безвідповідальним, так як суд імпичменту могла застосувати лише більшість від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 300 народних депутатів України, зібрати яких в парламенті практично неможливо (ст. 111 Конституції України).

У 2004 році на президентських виборах переміг лідер Помаранчевої революції В. Ющенко (2005–2010 роки), але його змусили погодитись на парламентсько-президентську форму правління. Незважаючи на обмежені повноваження президента, проти нього була побудована система стримувань і противаг, яку, як не парадоксально, склали помаранчевий

уряд, парламентська більшість та опозиція, проурядові ЗМІ, політичні партії і громадські організації та місцеві ради. Глава держави намагався через Конституційний Суд України захистити свої повноваження, які уряд урізав та намагався звести самого В. Ющенка до ролі глави держави у парламентських країнах. Фактично це була система не стримувань і противаг, де кожен виконує свою роль, а грубого обмеження повноважень глави держави, ніби той був з іншої системи публічної влади.

Здавалося, що така грізна система обмежень-стримувань, що дозволяла уряду Ю. Тимошенко тримати В. Ющенка у «залізних рукавицях», мала б спрацювати і після перемоги на президентських виборах 2010 року В. Януковича (час президентства – 2010–2014 роки). Але не так сталося, як комусь бажалося. Авторитарні методи керівництва глави уряду, яка прогнала вибори 2010 року, підірвали довіру до неї парламентської більшості, що розпалася, а її депутати частково перейшли до нової, пропрезидентської більшості.

Через зазначені обставини стара, персоналістська система стримувань і противаг президента України, що трималася на авторитеті Ю. Тимошенко, втратила своє значення. Впав її уряд, сформувалась нова парламентська більшість тощо, і В. Янукович почав прибирати до рук все більшу державну владу. Проте у всіх своїх бідах Ю. Тимошенко разом з помаранчевими радикалами почала звинувачувати не себе як дійсну винуватицю даної ситуації, а Конституційний Суд України, що нібито мав виконувати політичну роль запасної опозиції та її підстраховувати.

Однак Суд був зобов'язаний лише підтримувати політичний процес у межах Конституції України, а не ставати на бік тієї чи іншої політичної сторони цього процесу, як скажімо, і зараз. У своїй діяльності при переході влади від Ю. Тимошенко до В. Януковича Суд ні разу не виходив за межі Основного Закону. Політичні наслідки його рішень того періоду можуть когось не задовольняти, але це інше питання, і воно було за межами його компетенції та входило до повноважень політиків і

політичних партій. Що ж до недовіри до юридичної складової рішень Конституційного Суду, то для їх уточнення існував інститут верифікації, що дозволяв перевіряти ці рішення на предмет судових помилок тощо. На жаль, політики цим інститутом ні разу не скористалися.

Після руйнації персоналістської системи стримувань і противаг помаранчевої влади за президентства В. Януковича вона не була відроджена. Так замість європейської демократичної традиції в Україні активно запроваджувалась російська авторитарна традиція, що не визнавала ніякої системи. Однак на захист державної незалежності, свободи і демократії піднялась молодь, а згодом і весь народ. В. Янукович взяв великий гріх на душу: розстріляв 18–20 лютого 2014 року учасників Євромайдану, а потім втік до Росії. Проте якби у 2010 році Ю. Тимошенко обійняла головне крісло в державі, її доля була б не набагато краща: стиль обох цих політиків був майже ідентичний.

Після руйнування системи стримування і противаг, як і самого інституту Президента України у 2004–2014 роках, відновлення дії Конституції України у 2014 році знову привело країну до парламентсько-президентської форми правління. Відродження європейської демократичної традиції стримувань і противаг у відносинах Президента – парламенту – уряду відбувалося, але не за класичним сценарієм.

Після парламентських виборів-2014 майже всі політичні сили (крім колишніх представників Партії регіонів) об'єдналися у велику парламентську коаліцію, яка потім почала скорочуватись аж до критичної межі. Нова опозиція не стала реальною противагою Президенту України, а уряд залишався в його підпорядкуванні, ніби в країні діяла президентсько-парламентська форма правління. Зрозуміло, що за таких обставин система стримувань і противаг діяла з певними відхиленнями.

Отже, формування системи стримувань і противаг є однією з ключових проблем переходу до конституційної демократії. Накопичений досвід з цього питання, без сумніву, вчить,

але чи навчить майбутнього Президента України – покаже тільки конституційна практика. Найкраще ця система працювала за президентської республіки, а найгірше – у часи помаранчевої та постпомаранчевої влади.

Замість висновків

Очевидно, що після президентських виборів-2019 Україну очікує нова конституційна політика. Попри всі недоліки цих виборів, вони все ж демонструють зростання конституційної свідомості та конституційного патріотизму як низів, так і верхів. У що виллється ця нова політика, можемо тільки прогнозувати.

Якщо системно підійти до питання конституційної політики, то у глави держави для її реалізації є два шляхи: внесення до парламенту законопроекту про основи конституційної політики в Україні або відповідного послання до народу/позачергового звернення до Верховної Ради України. Напевне, формат послання/звернення у даній ситуації був би більш ефективний, адже більшість питань цієї політики є новими для широкого загалу і потребують більш популярного викладу, ніж, для порівняння, у законопроекті.

Конституційна політика держави мала б включати різні її напрями, зокрема: 1) виконання і дотримання Конституції України; 2) гарантування права громадян на гідність та людські права; 3) функціонування конституційних інститутів публічної влади; 4) організація конституційної просвіти; 5) народний конституційний контроль; 6) конституційне судочинство; 7) міжнародне конституційне співробітництво. Зрозуміло, що перелік цих напрямів може уточнюватись у бік його розширення чи звуження.

Зупинимось на окремих питаннях конституційної політики в Україні. Ця політика щодо конституційних інститутів визріла для забезпечення поступового переходу до конституційної демократії, і президентські вибори-2019 – тому підтвердження. Адже попри певний політичний хаос, невпевненість інвесторів та інші проблеми, в країні росте суспільне переконання, що вона здатна до реальних реформ та налагодження стабільного соціально-економічного життя.

Не в останню чергу конституційна політика має підвищувати легітимність інституту глави держави. Близько сорока кандидатів у президенти України на виборах-2019 – це явний перебір навіть для порівняно демократичних виборів в Україні. Очевидно, що потрібна реформа законодавства про ці вибори і запровадження, наприклад, системи праймеріз, голосування поштою чи по інтернету тощо.

Про праймеріз. Спочатку партії мали б проводити голосування щодо висування своїх кандидатів у президенти України в областях і містах обласного значення, а згодом переможці цих перегонів у загальнодержавному масштабі повинні були б вступити у боротьбу за президентське крісло на офіційних президентських виборах. Якщо в партії відсутня внутріпартійна боротьба за висування кандидата у президенти України (вождистська партія), така партія мала б бути позбавлена права участі у президентських виборах як недемократична. Мінімальна участь прихильників кожної партії на праймеріз повинна складати приблизно 5–7% виборців по країні.

Конституційна політика держави у галузі захисту гідності та прав людини має сприяти налагодженню толерантності та національного примирення між українцями, утвердженню в них конституційної свідомості та конституційного патріотизму. У першу чергу варто було б прийняти невеликий, але дуже важливий закон про повагу і захист гідності людини в Україні. Без захищеної гідності людей в Україні немає майбутнього.

Під час виборчої кампанії 39 кандидатів у президенти складалося враження, що вони погано знають реальні проблеми країни і спекулюють на окремих з них: бідності, комунальних тарифах та інших проблемах її соціально-економічного життя. На частину цих питань політиків-популістів цікаві відповіді дав І. Дзюба, дисидент-шестидесятник, академік НАН України (Україна молода, 15–16 березня 2019 року). Іван Михайлович вважає, що взаємна ненависть і зневіра з'їдають наше суспільство.

Щоб згуртувати українців, потрібна об'єднавча ідея, якою могла б стати

повноцінна реалізація Конституції України, що прискорила б перетворення країни з економічно відсталої на розвинуту, а людей – з безособового «електорату» на конституційно свідомих громадян. Адже саме Конституція і є національною ідеєю, тому шукати якусь іншу немає сенсу.

У межах конституційної просвіти громадян державна конституційна політика повинна звернути увагу на боротьбу з конституційним нігілізмом на всіх рівнях державної і суспільної драбини. Поки він панує в Україні, ні порядку, ні прогресу в державі, ні задоволення життям в українців не буде. На жаль, жоден з 39 кандидатів у президенти не відмежувався від цього суспільно-політичного лиха та не почав відкрити боротьбу з «тіньовою» конституцією.

Тому потрібні широкі державні та громадські заходи для боротьби з цим лихом. Наприклад, котрийсь з двох кандидатів у президенти міг би підготувати Акт про подолання конституційного нігілізму, який згодом міг би затвердити своїм указом або внести на розгляд парламенту. Цей Акт мав би містити положення про систему, форми та механізми боротьби з цим великим злом.

У конституційної політики України є підтримка стратегічних партнерів в особі США, Канади, Японії, країн Європейського Союзу тощо. Головне при цьому – нарощувати потенціал конституційної демократії, щоб гідності та правам людини ніщо не загрожувало, як і верховенству права та іншим загальнолюдським цінностям. Висновок простий: Україна має якомога швидше рухатись у напрямі до конституційної демократії (<https://sud.ua/ru/news/blog/138819-konstitutsiya-ukrayini-i-prezidentski-vibori-2019-yaka-konstitutsiyana-politikanas-ochikuye>). – 2019. – 02.04).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Ніна Бец, юрист ЮФ «Ілляшев та Партнери»

Отримав спадщину? Податкові нюанси

Перше травня – останній день для подання податкової декларації про майновий стан та доходи фізичних осіб. У податковому кодексі передбачені основні випадки, які є

обов'язковими для подання декларації. Серед них й спадщина чи дарунок майна.

То ж, якщо саме ви отримали такий подарунок, вам необхідно знати коли та як доведеться платити податки.

Якщо ви успадкували майно від вашого близького родича першого або другого ступеня споріднення, а саме: батьки, чоловік або дружина, діти, рідні брати та сестри, бабусі чи дідусі, онуки, то у такому випадку ви не повинні сплачувати податок на спадщину, а відповідно й подавати декларацію у вас не виникає обов'язку.

Якщо ви отримали майно у спадщину від члена сім'ї, що не входить до переліку осіб першого або другого ступеня споріднення, тоді приготуйтеся сплатити податок у розмірі 5% (податок на доходи фізичних осіб), а також 1,5% (військовий збір) від оціночної вартості успадкованого майна. Отже, необхідно подати декларацію до фіскальних органів за місцем своєї реєстрації у термін до 1 травня року, що є наступним за роком у якому отримали спадщину. Тобто, якщо спадщину отримали у 2018 році, то задекларувати потрібно до 1 травня 2019 року.

Якщо ви отримали майно від іноземця (нерезидента України), неважливо якого ступеня споріднення, то воно підлягає оподаткуванню за ставкою 18% (податок на доходи фізичних осіб), а також 1,5% (військовий збір). Підлягає також обов'язковому декларуванню до 1 травня.

Що важливо знати про ваші права.

Фізичні особи, які не ведуть будь-якої підприємницької діяльності від свого імені, мають право на податкову знижку. Податкова знижка – це документально підтверджена сума витрат платника податку не резидента у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів (фізичних або юридичних осіб) протягом звітного року, на яку дозволяється зменшення розміру суми податкового зобов'язання. Простими словами, це ваше право повернути собі частину сплаченого податку.

Запитання, яке найчастіше зустрічається: якщо я отримав майно у спадщину, яке підлягає оподаткуванню, але мав в тому ж році відповідні витрати? Знайте, ви маєте право на податкову знижку.

Ось такий план дій, якщо ви хочете скористатися своїм правом.

Отримати відповідні платіжні та розрахункові документи, зокрема квитанції, фіскальні чеки, копії договорів, що ідентифікують продавця товарів (робіт, послуг) і їх покупця (отримувача). У зазначених документах обов'язково повинно бути відображено вартість таких товарів (робіт, послуг) і строк їх продажу (виконання, надання).

Отримати довідку з місця роботи про загальну суму доходу, нарахованого у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород.

Заповнити декларацію про майновий стан та доходи;

Подати декларацію разом з документами, що вказані в п.1 та 2 до податкового органу за місцем реєстрації до 1 травня;

Отримати компенсацію від держави на розрахунковий рахунок, що вказується у рядку 29 декларації.

До податкової знижки також відносяться: частина суми процентів, сплачених за користування іпотечним кредитом, пожертвування або благодійні внески неприбутковим організаціям, сума коштів, сплачених на користь закладів освіти для компенсації вартості навчання, страхові платежі (внески, премії) за договорами довгострокового страхування життя та пенсійні внески в рамках недержавного пенсійного забезпечення, суми витрат на оплату допоміжних репродуктивних технологій, суми витрат на оплату державних послуг, пов'язаних з усиновленням дитини, включаючи сплату державного мита, суми коштів, сплачених у зв'язку з переобладнанням транспортного засобу, суми витрат на сплату видатків на будівництво (придбання) доступного житла, визначеного законом, у тому числі на погашення пільгового іпотечного житлового кредиту, наданого на такі цілі, та процентів за ним, суму коштів у вигляді орендної плати за договором оренди житла (квартири, будинку), оформленим відповідно до вимог чинного законодавства, фактично сплачених платником податку, який має статус внутрішньо переміщеної особи.

Хотілось би нагадати, що незнання законів не тільки не звільняє вас від відповідальності, в даному випадку – від відповідальності за неподання декларації про отримання спадщини, а ще й позбавляє вашого законного права – права на податкову знижку. Тому знайте свої права і не переплачайте там, де можете зекономити (https://lb.ua/blog/nina_bets/423435_otrimav_spadshchinu_podatkovi_nyuansi.html). – 2019. – 01.04).

Блог на сайті «Ракурс.ua»

Про автора: Ярослав Зейкан

Про реальне право на захист

Про статтю 5 ЦПК у новій редакції.

Часто ми нарікаємо на суддів, будучи незадоволеними рішеннями. При цьому я згадую слова адвокатки з американського фільму, майбутньої судді Верховного суду: «Це не суддя винен, це закон винуватий». Так вона пояснила несправедливе рішення своєму клієнту. У подальшій боротьбі з цим рішенням вона добилася зміни судового прецеденту, що потягло за собою і зміни у законодавстві.

В Україні можливості адвокатів інші. У нас було чимало рішень, коли суди відмовляли у позові у зв'язку з невірною обраною способом захисту, що недопустимо у випадках, коли право людини було порушено.

У новій редакції ЦПК зробили спробу усунути цей недолік. Стаття 5 ЦПК наголошує, що суд захищає права, свободи та інтереси у спосіб, визначений законом або договором. ЦПК доповнено новим положенням, яким встановлено, що у випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту, суд відповідно до викладеної в позові вимоги може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону.

У США подібна норма використовується широко. Наприклад стягувач може прийти до злісного боржника разом з поліцією і виконавцем і забрати у його будинку в рахунок боргу речі, які йому сподобаються (телевізор, автомашину тощо).

Можна дійти висновку, що ст. 5 ЦПК дозволяє розширити можливості судового захисту

порушеного права особи і вирішує проблему. Суд при цьому може діяти тільки відповідно до викладеної в позові вимоги особи, котра звернулася до суду. В науковій літературі ця норма дістала позитивну оцінку. Зроблено висновок, що «Застосування закріпленої в частині другій ст. 5 ЦПК України норми дозволяє позбутися в судовій практиці випадків відмови в задоволенні позову з підстав невірної обраною особою способу захисту порушеного права, що є неприпустимим в тих випадках, коли право особи було дійсно порушено». Реальна ситуація дещо інша.

Позитивна сторона цієї норми нівелюється обмеженнями, встановленими редакцією ЦПК. Людині, яка не має ґрунтовної юридичної підготовки, практично не під силу без допомоги адвоката підготувати та подати до суду позовну заяву через надмірну ускладненість процесу. Отже адвокат, який готує позовну заяву у випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту, може зазначити у позовній заяві інший більш ефективний спосіб, якщо такий не суперечить закону. Приблизний перелік таких випадків не наведено, тому адвокат повинен сам продумати такі можливості.

Наприклад, від особи незаконно, помимої волі продали земельні ділянки за допомогою підроблених довіреностей. У свою чергу ці особи перепродали свої земельні ділянки третім особам, попередньо поділивши їх та змінивши кадастрові номери. До речі, це типова ситуація в Україні і реалізувати такі оборудки без нотаріусів і управлінь Держкомзему (нині відділів Держгеокадастру) практично неможливо.

З метою захисту порушених прав можна звернутись з в'їндикаційним позовом.

Правова позиція Верховного суду України: За положеннями статей 330, 387, 388 ЦК України власник майна може витребувати належне йому майно від будь якої особи, яка є останнім набувачем майна та яка набула майно з незаконних підстав, незалежно від того, скільки разів це майно було відчужене попередніми набувачами, та без визнання попередніх угод щодо спірного майна недійсними.

Захист порушених прав особи, що вважає себе власником майна, яке було неодноразово відчужене, можливий шляхом пред'явлення виндикаційного позову до останнього набувача цього майна з підстав, передбачених статтями 387 та 388 ЦК України.

Однак у наведеній ситуації, де земельні ділянки поділені і формально не існують, а кадастрові номери на них анульовані, позивач може стикнутися із труднощами реалізації цього права. Поділ у конкретному випадку відбувся незаконно, оскільки спірні ділянки знаходились під арештом. На цих ділянках збудовані будинки добросовісними набувачами, тому виндикація з точки зору окремих суддів виглядає проблематичною.

Окремі судді вишукують в такій ситуації можливості для відмови у позові. Так, адвокат по запиту одержав від Управління земельних ресурсів Держкомзему перелік кадастрових номерів, на які були поділені земельні ділянки та список останніх набувачів цих земельних ділянок. Останні набувачі в суд жодного разу не з'явилися, відзиву не подали. Відмовляючи у виндикаційному позові і суд першої інстанції і апеляційний суд заявили, що видана Держкомземом довідка не є достатнім доказом того, що саме спірні ділянки поділено. Хоча саме про це йшлося в довідці і саме Управління Держкомзему присвоювало нові кадастрові номери для поділених ділянок. Більше того Держнеокадастр (правонаступник Держкомзему) заявив, що у архіві не збереглися документи про поділ земельних ділянок.

У такому випадку адвокат повинен наперед продумати і передбачити такі позовні вимоги, які дали би можливість захисту порушеного права. Вважаю, що такі вимоги можна викласти і альтернативно, хоч судова практика до такого підходу ставиться негативно.

Але щоб реалізувати таку можливість, позивач повинен мати право на уточнення або доповнення позовних вимог. У чинному ЦПК не передбачено доповнення позовної заяви. І в той же час така можливість передбачена для апеляційної та касаційної скарг (ст. 364 та 398 ЦПК).

Певний вихід із ситуації надає стаття 49 ЦПК. Вона передбачає, що позивач

має право змінити предмет або підстави позову шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання. У справі, що розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, зміна предмета або підстав позову допускається не пізніше, ніж за п'ять днів до початку першого судового засідання у справі. Однак, якщо адвокат не передбачив таку можливість у позовній заяві і не скористався цим правом у строки, визначені у ст. 49 ЦПК то реалізувати своє право про застосування іншого способу захисту за нинішнього стану речей він не зможе.

Виходом з цієї ситуації може бути внесення змін до ст. 5 або 49 ЦПК, де слід би передбачити право позивача змінити спосіб захисту протягом всього судового розгляду (<https://racurs.ua/b88-pro-realne-pravo-na-zahist.html>). – 2019. – 02.04).

Блог на сайті «Ракурс.ua»

Про автора: Дмитро Підтуркін, експерт із питань охорони здоров'я, засновник Українського медичного експертного співтовариства

Антибіотики можуть зрости в ціні і стати недоступними

Експертная группа Валерия Дубиля

Кабмін розробив національний план боротьби з антибіотикорезистентністю. Як це актуально в останній час із нашими чиновниками, гарно звучить, діє – навпаки. Бо наслідки будуть плачевні.

Антибіотик за рецептом

Прийняття цього документу – крок необхідний і вчасний, бо проблема критична для всього світу: ВООЗ закликала всі країни включитися для її вирішення, а Генеральна Асамблея ООН в 2015 році затвердила Глобальний план дій з боротьби зі стійкістю до протимікробних препаратів. Україна цим документом начебто приєднується до ініціативи, проте не насправді.

Планом передбачено з другого кварталу 2020 року відпуск антибіотиків в аптеках тільки за рецептом лікаря. Виписуватимуть кожен

рецепт тільки в певних випадках захворювань, кожен з яких буде на окремому обліку і про нього повідомлятимуть в державний регуляторний орган. Такий собі суровий контроль. Тільки от не найнадійніший це спосіб для боротьби з некоректним застосуванням антибіотиків і розвитком через нього стійкості бактерій до антибіотиків.

У Великобританії, наприклад, з якої в основному наші «реформатори» і намагаються робити «кальки» своїх нововведень, дійсно введена заборона на продаж в аптеках без рецепта не тільки антибіотиків, а взагалі практично всіх ліків. Тільки «реформатори» не врахували, що 90% вартості всіх куплених у країні ліків за рецептами повністю або частково компенсується державою. А в Україні пацієнт купує 99% таких ліків виключно за свої гроші. Адже річний обсяг фінансування держпрограми «Доступні ліки» у 2019 розрахований на 1 млрд грн, а ринок у нас складає майже 90 млрд.

А тепер візьмемо Іспанію. Там немає заборони на продаж антибіотиків без рецепта, але їх там не купують. Бо держава компенсує їхню вартість за рецептом. Навіщо ж витратити тоді власні кошти?

Так от, не заборона продажу без рецептів, а саме оплата державою придбаних в аптеці ліків і є реальним фактором боротьби з самолікуванням і неправильними призначеннями. Заборона ж – лише наслідок і тільки один з можливих механізмів спрощення контролю за витрачанням бюджетних коштів. Який може існувати, як у Великобританії, чи ні, як в Іспанії.

Наші ж «реформатори» сплутали причину з наслідками і пропонують впровадити заборону на продаж антибіотиків без рецепта без головного – державної компенсації пацієнтам вартості відпущених за рецептом ліків. І все тому, що МОЗ спочатку в своїй медреформі орієнтувався виключно на бюджетне фінансування охорони здоров'я, а на реалізацію таких розширених програм реімбурсації в українському бюджеті грошей немає і не буде, навіть в далекій перспективі.

Для сімейного лікаря – ще більше навантаження

Після впровадження відпуску антибіотиків виключно за рецептами сімейні лікарі отримують ще більше навантаження. Адже нині, через хронічний брак сімейних лікарів і збільшення навантаження на них після впровадження «реформи» в 2-2,5 рази, багато з них вже не можуть надавати належну увагу своїм пацієнтам.

І справа не тільки в додаткових кількох хвилинах на виписку рецепта. Треба буде провести повне обстеження пацієнта і встановити точний діагноз (адже за неправильне призначення каратимуть). Для його встановлення – призначити лабораторні аналізи і вивчити їх, заповнити необхідні форми для аналізу процесу призначення державним перевіряльником і т.д. Лікар отримує значний обсяг додаткової роботи і додаткову відповідальність. Причому все це безкоштовно, без відповідного збільшення фінансування.

А ось у тій же Великобританії за кожен виписаний рецепт пацієнт платить сімейному лікарю встановлену суму винагороди – робота з виписки рецепту оплачується окремо.

Для пацієнта – ще більші черги

Для пацієнтів рецептурний відпуск антибіотиків означатиме черги, черги і ще раз черги. Відстояти чергу до лікаря на прийом, пройти обстеження, може ще і здати аналізи в лабораторії. Загалом робити все те, через що пацієнти не поспішають користуватися ліками з програми «Доступні ліки», про проблеми якої ми вже неодноразово писали.

І для того, щоб купити ліки за свої гроші, пацієнт повинен буде побігати по лікарях для отримання права на цю покупку.

А ще треба і приписатися до сімейного лікаря, яких не вистачає мінімум 6-7 тис. Вже зараз, при тому, що декларації підписали тільки 26 млн пацієнтів, вільного лікаря знайти важко, а МОЗ збільшив навантаження на лікаря до 3 тис. пацієнтів. Але ж для доступності лікування антибіотиками всім 38 млн наших громадян потрібно буде вибрати свого лікаря. Де цих лікарів взяти?

Про село страшно навіть писати, адже там хронічна нестача лікарів, більше 800 амбулаторій взагалі не укомплектовані

лікарями або в селі немає амбулаторії, а є тільки ФАП. Хто в такому разі виписуватиме цим людям рецепти для покупки антибіотиків?

Для фармацевтів – ще більше роботи і менше стимулів

Якщо хтось не знає, навіть зараз антибіотики – рецептурні препарати. А відпуск рецептурних препаратів без рецепта ніби й не дозволяється. Але введуть додатковий контроль, з ним і додаткові перевірки. В українських реаліях перевірки = корупція. А це означає додаткові витрати на аптечний бізнес. Плюс додаткові витрати на проведення операції з погашення рецепту, витрати на документообіг, установку і обслуговування програми забезпечення за зверненням електронного рецепта і т.д. і т.п. Це все включають у ціну продаваних ліків.

Ціни зростатимуть. Або, вибираючи між додатковими витратами при продажу антибіотиків і відмовою від їхнього продажу, аптекарі виберуть відмову від їхньої реалізації.

І підвищення ціни, і відмова багатьох аптек від продажу антибіотиків буде робити їх недоступними для пацієнтів.

До речі, антибіотики – дуже конкурентний (багато альтернативних пропозицій за препаратами-аналогами) й економічно не дуже рентабельний напрямок і для фармвиробників, і для аптечного бізнесу. А тут ще й клопоту додається, як з програмою «Доступні ліки». Її результати від таких умов невтішні – з більш ніж 20 тис. аптек в нашій країні офіційно враховані в програмі 8 тис., а придбати в будь-який день медпрепарати зі знижкою за програмою можна не більше ніж в трьох тисячах.

Що ми отримаємо з таким підходом? Правильно – недоступність лікування антибіотиками для пацієнтів і зростання цін на них.

Рішення

Необхідно до питання підійти комплексно і, головне, змінити систему фінансування. Тільки медичне страхування дозволить впровадити повну або часткову компенсацію на основні ліки, що купуються пацієнтами в аптеці. А ще – вирішити питання універсальної доступності фармакотерапії для всіх категорій пацієнтів незалежно від їхнього соціального статусу. Ну

й, авжеж, вирішити проблему некоректного призначення антибіотиків. Фінансування лікування державою, а не заборона на лікування за кошти самих пацієнтів вирішить проблему (<https://racurs.ua/b85-antibiotiki-mojut-zrosti-v-cini-i-stati-nedostupnimi.html>). – 2019. – 18.03).

Блог на сайті «Ракурс.ua»

Про автора: Володимир Бевзенко

Публічна влада як критерій адміністративної юрисдикції

Проявів публічної влади багато і вони різні, тому для успішного звернення до адміністративного суду із позовом слід правильно визначити, чи відбулося порушення суб'єктивного права саме представником публічної влади.

Завдання адміністративних судів полягає у перевірці законності і обґрунтованості будь-яких проявів публічної влади, які мають адміністративно-правову природу. За загальним правилом юрисдикція адміністративних судів не поширюється на юридичні спори, у яких відсутні суб'єкти публічної влади. Чи не єдиним винятком із правила про здійснення судового контролю адміністративними судами за суб'єктами владних повноважень є адміністративно-правові відносини за відсутності суб'єктів владних повноважень, за участю лише фізичних чи юридичних осіб.

Насамперед маємо з'ясувати що ж таке публічна влада? Вона характеризується можливістю впливати на поведінку людей, ухвалюючи відповідне рішення, вчиняючи діяльність або досягати прогнозованого стану суспільних відносин. Вольове рішення представника публічної влади поширюється на людей, проявляється у розпорядженні об'єктами матеріального світу. Наприклад, наказ про звільнення з публічної служби, адміністративний акт про розпорядження корисними копалинами, земельними ділянками, грошовими активами, майновими комплексами, об'єктами публічного майна тощо.

Публічна влада

Публічна влада визнана суспільством, громадянами України, або значною частиною цього населення. Публічність влади забезпечується обов'язковістю рішень, юридична сила яких поширюється на учасників суспільних відносин. У випадку, коли ці рішення добровільно не виконуються, тими на кого таке волевиявлення спрямоване, то застосовується державний примус (кримінальний, кримінально-процесуальний, адміністративний примус). Тобто, суб'єкт, який ухиляється від належного виконання рішення, буде примушений до його виконання, оскільки представники публічної влади наділені правом застосовувати державний примус. Зокрема, у Кодексі адміністративного судочинства України унормовані заходи процесуального примусу (статті 144-149).

Наступна ознака публічної влади полягає у тому, що суб'єкти публічної влади забезпечуються необхідними ресурсами – фінансовими, матеріальними, кадровим потенціалом. Причому люди, наймані публічною владою на посади, проходять фахову підготовку і перепідготовку.

До ознак публічної влади маємо віднести її офіційність. Так, парламент, Уряд, судова влада визнані Конституцією, передбачені законами, діють на підставі законів, мають спеціальні зовнішні ознаки. Наприклад, про символи судової влади – мантия, нагрудний знак – йдеться у Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Наступна ознака публічної влади – її відносна автономність. Суб'єкти публічної влади організаційно відокремлені один від одного.

Тож висновок про те, чи маємо ми справу із суб'єктом владних повноважень, чи з будь-яким іншим суб'єктом-носієм приватних повноважень, можна зробити лише тоді, коли вичерпно проаналізуємо ознаки публічної влади. Якщо обов'язковий, максимально наближений набір ознак публічної влади відсутній, а наявна тільки одна з перелічених ознак, то можна схибити у визначенні природи того чи іншого учасника спірних правовідносин,

помилково визначивши суб'єкта як реалізатора публічної влади, й вказавши, що це публічно-правові правовідносини.

У Кодексі адміністративного судочинства України представники публічної влади визначені як суб'єкти владних повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 4). З огляду на ту обставину, що поняття «суб'єкт владних повноважень», передбачене Кодексом адміністративного судочинства України, недостатньо досконале й оціночне за своєю суттю, іноді із цим суб'єктом безпідставно ототожнюють учасників суспільних відносин, які не є носіями публічної влади. І навпаки, – маємо чітко розуміти, хто такий цей суб'єкт, чим характеризується влада, коли влада є публічною і у яких саме суб'єктах ця публічна влада уособлюється.

Існує декілька видів суб'єктів владних повноважень-представників публічної влади. Такими суб'єктами є, зокрема, органи державної влади, державні органи (Служба безпеки України, Центральна виборча комісія, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, національні комісії на ринку природних монополій тощо), органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування (статті 6, 19, 75, 113, 118, 124, 125 Конституції України, п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України) тощо.

Особливим представником публічної влади є Національний банк України, який хоча й не знаходиться у системі органів державної влади, державних органів, але за законом «Про Національний банк України» є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління (ст. 2). В силу компетенції, статусу й тих інструментів, які ним застосовуються, Національний банк України слід визнати суб'єктом публічної влади попри те, що його основною функцією є забезпечення стабільності грошової одиниці України (ст. 6 Закону України «Про Національний банк України»).

Представниками публічної влади також є Верховна Рада Автономної республіки Крим, Рада міністрів Автономної республіки Крим, міністерства і республіканські комітети, які передбачені Конституцією Автономної Республіки Крим.

Представником публічної влади є також органи місцевого самоврядування, які чи найбільш наближені до населення, із якими виникає чимала кількість адміністративних спорів, що вирішуються адміністративними судами.

Іншим специфічним утворенням, створеним державою для виконання її функцій, є Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Це носій владних повноважень, оскільки держава законодавчо визначила обсяг компетенції, завдання і мету такого Фонду, наділила його владними повноваженнями розпоряджатися, приймати рішення на свій розсуд. Попри те, що це не державне утворення і такий Фонд є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених цим Законом (статті 3, 4 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»), він є повноцінним суб'єктом владних повноважень.

Здійснення контролю держави за майном, об'єктами нерухомості, грошима – ще не означає, що держава у цих випадках діє як суб'єкт приватного права. Така діяльність держави, якщо вона заснована на приписах адміністративного законодавства із зовнішнім проявом адміністративної компетенції, завжди є адміністративною. І у цій діяльності проявляється публічна влада.

Отже всі перелічені суб'єкти владних повноважень уособлюють публічну владу в Україні.

Водночас слід звернути увагу на три об'єктивні обставини.

По-перше, перелік суб'єктів владних повноважень, вказаних у п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України не є вичерпним, оскільки у адміністративно-правові відносини можуть вступати й інші суб'єкти владних повноважень, не передбачені цією нормою. Наприклад, такими суб'єктами владних повноважень є військова частина, митниця, прикордонний загін тощо. Тож, очевидно, що норми Кодексу адміністративного судочинства України, іншого національного

законодавства визначають організаційно-правову форму, правовий статус й інших суб'єктів владних повноважень. Такими суб'єктами, для прикладу, є Національна комісія з реабілітації (п. 13 ч. 1 ст. 19 КАСУ), органи охорони державного кордону Державної прикордонної служби України (ст. 10 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

По-друге, здійснення функцій публічної влади, крім суб'єктів владних повноважень, може бути делеговано іншим суб'єктам, зокрема, представникам самоврядних професій. Держава може делегувати свої публічні повноваження самоврядним структурам, уповноваженим суб'єктам, які частково виконуватимуть ці функції за вказівкою держави. Існує значна кількість таких уповноважених суб'єктів, якими є представники самоврядних професій – нотаріуси, адвокати, арбітражні керуючі, представники митних брокерів, аудитори тощо.

Як носіїв певного обсягу публічних повноважень необхідно виокремити й організації цих самоврядних професій, які забезпечують їх функціонування, дбають про кваліфікацію, дисципліну якими, зокрема, є – Аудиторська палата України, Нотаріальна палата України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатів тощо.

По-третє, суб'єкти владних повноважень, здійснюючи повноваження, передбачені нормами Цивільного кодексу України (статті 2, 167-173), є учасниками приватно-правових відносин. Очевидно, що на такі відносини юрисдикція адміністративних судів не поширюється. Оцінка природи норми права й спірних правовідносин у підсумку дозволяють зробити правильний висновок, чи реалізовував суб'єкт владних повноважень публічні повноваження та чи належить спір до юрисдикції адміністративного суду.

Отже, публічна влада в Україні представлена розгалуженою системою суб'єктів владних повноважень, які різняться організаційно-правовою формою, обсягом повноважень та метою діяльності. Тому, для правильного й обґрунтованого висновку про суб'єкта владних повноважень і відмежування від нього

утворень, які публічно-владних повноважень не здійснюють варто запропонувати класифікацію суб'єктів владних повноважень.

Перша група – суб'єкти владних повноважень із статусом юридичної особи. Це вже згадані органи державної влади, державні органи, Національний банк України, фонди публічного права, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо. Втім, слід наголосити, що із цими суб'єктами не все так однозначно. В середині самого суб'єкта може утворюватися й інший представник публічної влади, наприклад, апарат або секретаріат органу державної влади, який у положенні буде визначений саме як юридична особа. Таким представником, наприклад, є Апарат Верховної Ради України (п.п. 1, 5 Положення про апарат Верховної Ради України). Такі організаційні утворення є повноцінними учасниками адміністративно-правових відносин, які можуть бути предметом перевірки в адміністративних судах.

Друга група – суб'єкти владних повноважень без статусу юридичної особи. Щоб краще зрозуміти, хто цей суб'єкт, варто звернутися до п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України, у яких йдеться про різні конкурсні комісії. Наприклад, чимало адміністративних справ виникає з приводу висновків атестаційних комісій, медико-соціальних експертних комісій. Маю застерегти: цей законодавчий припис ще не означає, що будь-яке колективне утворення обов'язково буде суб'єктом владних повноважень. Коли йдеться про колективне утворення, його слід оцінювати з міркувань природи і зовнішніх проявів публічної влади.

Суб'єкти владних повноважень без статусу юридичної особи існують двох видів:

організаційно самостійні суб'єкти владних повноважень без статусу юридичної особи – медико-соціальні експертні комісії;

суб'єкти владних повноважень без статусу юридичної особи, які організаційно перебувають у структурі іншого суб'єкта владних повноважень – наприклад, Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя.

Третя група – індивідуальні (персоніфіковані) суб'єкти владних повноважень. Це конкретна

людина – посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень із статусом юридичної особи.

Таким суб'єктом владних повноважень може бути керівник (за винятком політичних посад) суб'єкта владних повноважень, представники органів місцевого самоврядування, які перебувають на посадах, представники державної служби.

Оцінюючи класифікацію суб'єктів владних повноважень, увагу належить приділити групі суб'єктів, які хоча і не є суб'єктами владних повноважень, але яким делеговані повноважень на здійснення публічно-владних повноважень. Такими суб'єктами є самоврядні професії, їх організації, які діють на підставі, у межах та у спосіб, які визначені адміністративним законодавством. Тобто, якщо приватний нотаріус діє відповідно до приписів Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», то він реалізує адміністративну компетенцію. Словосполучення «державна реєстрація» свідчить про адміністративно-правову природу активності суб'єкта.

Отже, з метою правильного визначення належності юридичного спору саме до юрисдикції адміністративного суду, слід переконатися, що у спірних правовідносинах участь бере представник публічної влади, тобто – суб'єкт владних повноважень певного виду або суб'єкт делегованих повноважень (носій публічних повноважень), визначений законом (законодавством), який у таких правовідносинах здійснює адміністративні повноваження (<https://racurs.ua/b89-publichna-vlada-yak-kriteriy-administrativnoyi-urisdikciyi.html>). – 2019. – 04.04).

Блог на сайті «Судебно-юридическая газета»

Про автора: Сергей Студенников

Поширення недостовірної інформації: як захистити свої права в інтернеті

Право на свободу переконань та їх вільне вираження, зокрема в інтернеті, усе частіше стає предметом розгляду на міжнародному

рівні. Однак це не означає, що свобода та право на висловлювання в інтернеті є абсолютними. Вони існують лише до того моменту, поки не порушують права інших осіб. Вказані порушення можуть виникати, наприклад, при розповсюдженні інформації, що порушує моральні та етичні норми.

Справи про спростування недостовірної інформації є одними з найчисельніших категорій судових справ. Реєстр судових рішень містить понад 13 000 таких судових проваджень. Вони розглядаються у цивільному та господарському процесах, фігурують у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення.

Законодавство, спрямоване на захист особи від поширення недостовірної інформації, на сьогодні є застарілим та неефективним. Ним не охоплюються більшість сфер суспільного життя та не вирішуються проблеми захисту інформації та особистих немайнових прав особи. Яскравий приклад тому – Закон України «Про боротьбу з тероризмом». Він визначає обмеження щодо поширення інформації, які можуть застосовуватися і до інтернету. Ст. 17 цього Закону забороняє поширювати через ЗМІ або в інший спосіб інформацію, що має на меті пропаганду або виправдання тероризму, містить висловлювання осіб, які чинять опір чи закликають до опору проведенню антитерористичної операції тощо. Та встановивши такі заборони, закон не дає відповіді на питання, хто і яким чином повинен реагувати на їх порушення.

Неоднозначні судження викликає оцінка гіперпосилань, які ведуть на інший сайт, де розміщена недостовірна інформація, а також перепости з інших сайтів.

Господарський суд Києва у рішенні від 20.06.2018 не побачив у перепості з іншого веб-сайту поширення інформації, оскільки до того вона вже була доведена до необмеженого кола осіб, які мали вільний доступ до веб-сайту першого відповідача. Суд зобов'язав лише першого відповідача спростувати інформацію, але відмовив у позові до трьох інших відповідачів.

Способи боротьби з поширенням недостовірної інформації

Законодавець передбачив право особи на спростування недостовірної інформації. Реалізація такого права відбувається у судовому порядку (ст. 277 ЦК). Для звернення до суду про спростування недостовірної інформації, поміщеної у засобах масової інформації, встановлена спеціальна позовна давність строком в один рік (ст. 258 ЦК).

Фізична особа (про юридичну в ЦК не йдеться), особисті немайнові права якої порушено внаслідок поширення недостовірної інформації, обмежена двома способами захисту права:

право на відповідь;

право на спростування недостовірної інформації.

Щодо права особи на відповідь, то при його застосуванні виникає така проблема, як відсутність відповідальності за відмову у реалізації цього права. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за ненадання можливості оприлюднити відповідь лише щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу (ст. 212-11 КУпАП). Тобто під захистом держави знаходиться лише суб'єкт виборчого процесу. За відмову оприлюднити відповідь на вимогу інших осіб поширювач інформації відповідальності не несе.

Відразу помітно, що ЦК не надто сильно регулює право на відповідь, більше уваги все ж приділяючи праву особи на спростування недостовірної інформації. Загальні правила спростування такі:

спростування недостовірної інформації здійснюється особою, яка поширила інформацію;

поширювачем інформації, яку подає посадова чи службова особа при виконанні своїх посадових (службових) обов'язків, вважається юридична особа, у якій вона працює;

якщо поширювач інформації невідомий, суд може встановити факт недостовірності цієї інформації та її спростування;

якщо недостовірна інформація міститься у документі, який прийняла (видала) юридична особа, цей документ має бути відкликаний;

спростування недостовірної інформації здійснюється незалежно від вини особи, яка її поширила (діє презумпція вини);

спростування недостовірної інформації здійснюється у такий же спосіб, у який вона була поширена. ЦК говорить про спростування у тому ж засобі масової інформації в порядку, встановленому законом.

Законом України «Про інформацію» встановлено, що суб'єкти владних повноважень як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку лише спростування недостовірної інформації про себе і не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» регламентує, що відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень. Щодо юридичних осіб, то поширення щодо них недостовірної інформації за своєю природою є складовою поняття «дискредитація» (ст. 34 Господарського кодексу України).

Дискредитацією суб'єкта господарювання є поширення у будь-якій формі неправдивих, неточних або неповних відомостей, пов'язаних з особою чи діяльністю суб'єкта господарювання, які завдали або могли завдати шкоди діловій репутації суб'єкта господарювання. Але законодавцем у даному випадку обрано оригінальний спосіб захисту порушених прав. У разі встановлення факту дискредитації суб'єкта господарювання Антимонопольний комітет України, його територіальні відділення мають право прийняти рішення про спростування за рахунок порушника поширених ним неправдивих, неточних або неповних відомостей у строк і спосіб, що визначені законодавством або цим рішенням (ст. 256 ГКУ). Цією нормою продубльовані положення Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» №236/96-ВР від 7 червня 1996 року, і Антимонопольний комітет такими нормами періодично користується. Зокрема, він розглядає справи про дискредитацію і за колективними зверненнями.

Проблема ідентифікації поширювача інформації

Належним відповідачем у разі поширення оспорованої інформації в мережі Інтернет

вважається автор відповідного інформаційного матеріалу та власник веб-сайту, особи яких позивач повинен установити та зазначити в позовній заяві. Але це ідеальний варіант, коли такі відомості відомі. Частіше трапляються випадки, коли автор поширеної інформації невідомий. Причин цього може бути безліч: анонімні листи, смерть фізичної особи чи ліквідація юридичної особи, особу просто неможливо ідентифікувати.

Нерідко постає питання: хто несе відповідальність за коментарі, розміщені під онлайн статтею? Доступ до сайту, як правило, у таких випадках є вільним. Враховуючи належність більшості найпопулярніших соціальних мереж в Україні (Вконтакте, Однокласники, Facebook, Instagram) до закордонного інтернет-сегменту, можливість встановлення особи порушника та притягнення його до відповідальності уявляється дуже складною.

У такому випадку належним відповідачем вважається власник веб-сайту, на якому розміщений інформаційний матеріал, оскільки саме він створив технологічну можливість та умови для поширення недостовірної інформації. Фізична особа, яка поширює інформацію, зобов'язана переконатися в її достовірності (ст. 302 ЦК). Дані про власника веб-сайту можуть бути витребувані відповідно до положень ЦПК у адміністратора системи реєстрації та обліку доменних назв та адреси українського сегменту мережі Інтернет. Проте, як свідчить досвід Данії, стратегія притягнення до відповідальності власників сайтів не виправдовує себе через складність і неефективність.

Якщо таку особу встановити не вдалося, суд вправі за заявою зацікавленої особи встановити факт неправдивості інформації та спростувати її в порядку окремого провадження. Така заява розглядається за правилами, визначеними розділом IV ЦПК. У разі доведеності обставин, на які посилається заявник, суд констатує факт, що поширена інформація є неправдивою, та спростовує її. При цьому тягар доказування недостовірності поширеної інформації покладається на заявника, який несе витрати, пов'язані з її спростуванням.

Якщо під час розгляду справи в порядку окремого провадження особа, яка поширила інформацію, щодо якої виник спір, стане відома, відповідно до положень ч. 6 ст. 235 ЦПК суд залишає заяву без розгляду і роз'яснює зацікавленим особам, що вони мають право подати позов на загальних підставах.

Як довести в суді недостовірність поширеної інформації

Єдиним органом, на який ображена особа може покладатися у випадку порушення немайнових прав, є суд. Але справа у тому, що суди мають єдиний інструмент для позитивного вирішення такого роду справ – визнати поширену інформацію недостовірною та зобов'язати відповідача її спростувати.

З 2004 р. у ЦК діяло правило презумпції недостовірності негативної інформації: негативна інформація, поширена про особу, вважається недостовірною, доки не буде доведено протилежне. Ця презумпція добропорядності звільняла позивача від тягара доведення, натомість особа, яка поширила негативну інформацію (відповідач), зобов'язана була довести, що інформація є достовірною. Звісно, позивач міг надати докази недостовірності, але якщо відповідач не спростовував презумпцію, позов задовольняли.

Закон України №1170-VII від 27.03.2014, який вносив зміни до більш ніж 50 нормативно-правових актів, видалив зі ст. 277 ЦК частину 3, тобто саме цю презумпцію. Внаслідок такого шахового ходу законодавця доказування обставин у справах щодо ст. 277 значно ускладнилося.

Самі ж суди почали більш критично ставитися до характеру поширеної інформації та з'ясовувати, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням. Проблема виникла через ч. 2 ст. 47-1 Закону України «Про інформацію», яка визнає оціночними судженнями, за винятком образи чи наклепу, висловлювання, які не містять фактичних даних, зокрема критику, оцінку дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема гіпербол, алегорій, сатири. Оціночні судження

не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості. Захист оціночних суджень не є предметом судового захисту.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Лінгенс проти Австрії» зазначено, що необхідно розрізняти факти та оціночні судження. Існування фактів можна довести, а правдивість критичного висловлювання не підлягає доведенню. Вимога доводити правдивість критичного висловлювання є неможливою для виконання і порушує свободу на власну точку зору, що є фундаментальною частиною права, захищеного ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Вишгородський районний суд Київської області звернув увагу на таку статистику:

позовні заяви з вимогами про визнання поширеної інформації недостовірною в більшості випадків мали лише оціночні судження;

у більшості випадків мала місце наявна низька доведеність обставин, на які посилались позивачі.

Судова практика виявила найбільш поширені типові помилки, яких припускаються позивачі:

недоведення того факту, що поширена недостовірною інформація завдає шкоди відповідним особистим немайновим благам або перешкоджає повно і своєчасно здійснювати своє особисте немайнове право;

посилання на повідомлення, які містять оціночні судження, стверджуючи, що це фактичні дані, які підлягають спростуванню;

вибір неналежного способу захисту, а саме зобов'язання відповідача публічно вибачитися; непідтвердження заподіяння моральної шкоди.

Практика заборони розповсюдження інформації

Цивільний кодекс України містить ще один спосіб захисту порушених прав. Він передбачений ст. 278 ЦК «Заборона поширення інформації, якою порушуються особисті немайнові права».

«1. Якщо особисте немайнове право фізичної особи порушене у газеті, книзі, кінофільмі, теле-, радіопередачі тощо, які готуються

до випуску у світ, суд може заборонити розповсюдження відповідної інформації.

Якщо особисте немайнове право фізичної особи порушене в номері (випуску) газети, книзі, кінофільмі, теле-, радіопередачі тощо, які випущені у світ, суд може заборонити (припинити) їх розповсюдження до усунення цього порушення, а якщо усунення порушення неможливе, – вилучити тираж газети, книги тощо з метою його знищення».

Не надто багато, але цією нормою позивачі користуються.

Господарський суд міста Києва у справі № 910/6647/18 зобов'язав товариство з обмеженою відповідальністю протягом 10 календарних днів з дня набрання законної сили рішенням суду видалити з веб-сайту інформаційні матеріали.

У справі №758/7569/14-ц Подільський районний суд Києва зобов'язав товариство з обмеженою відповідальністю «Телерадіокомпанія «Студія «1+1» вилучити зі свого офіційного інтернет-сайту відеосюжет, що міститься у випуску за ІНФОРМАЦІЯ_1 телепередачі «Гроші» під назвою «ІНФОРМАЦІЯ_2» з 21 хвилини 12 секунд до 23 хвилини 39 секунд, про особисте життя ОСОБА_1.

Шевченківський районний суд Києва у справі №761/44774/17 зобов'язав приватне акціонерне товариство видалити з веб-сайту статтю під назвою «ІНФОРМАЦІЯ_4» та посилання на відео «ІНФОРМАЦІЯ_2» (<https://www.youtube.com/watch?v=...>).

А от у справі №592/5496/16-ц Тростянецький районний суд Сумської області вказав на типову помилку, яка впливає на задоволення позовних вимог: «Захисту в судовому порядку підлягає вже порушене право, а не те, яке може бути порушене в майбутньому, і щодо якого невідомо, буде воно порушене чи ні. Таким чином, оскільки вимога позивача про заборону ОСОБА_3 в подальшому поширювати про позивача будь-яку недостовірну інформацію будь-яким особам у будь-який спосіб спрямована на майбутнє і не стосується вже порушених на цей час прав позивача, позовні вимоги в цій частині задоволенню не підлягають».

Як заблокувати сайт, який поширює недостовірну інформацію

Блокування інтернет-ресурсів українським законодавством взагалі не передбачене. Єдиною згадкою про можливість застосувати заходи щодо недобросовісного користувача інтернету є ст. 38 Закону України «Про телекомунікації», відповідно до якої оператор або провайдер телекомунікацій має право:

8) скорочення переліку або припинення надання телекомунікаційних послуг споживачам, які порушують правила надання і отримання телекомунікаційних послуг, або відключення кінцевого обладнання споживача, якщо воно не має виданого в установленому законодавством порядку документа про підтвердження відповідності вимогам нормативних документів у сфері телекомунікацій, у порядку, визначеному цими правилами;

9) відключення на підставі рішення суду кінцевого обладнання, якщо воно використовується абонентом для вчинення протиправних дій або дій, що загрожують інтересам державної безпеки.

Але мова у згаданій нормі йде не про блокування сайтів, а, власне, про відключення недобросовісних споживачів.

Відповідно до ст. 39 цього ж Закону, оператори телекомунікацій зобов'язані: «18) на підставі рішення суду обмежувати доступ своїх абонентів до ресурсів, через які здійснюється розповсюдження дитячої порнографії». Тобто Закон обмежив обов'язок блокувати ресурси єдиним випадком. Інших підстав для обмеження доступу до ресурсів у мережі Інтернет закон не містить.

Проте відсутність законодавчих підстав для таких блокувань, як виявилось на практиці, не перешкоджає це робити. У цивільних справах сайти блокуються не за рішенням суду по суті справи, а за ухвалою про забезпечення позову.

Так, суддя Деснянського районного суду Києва у справі №2-1346/12 тимчасово зупинив роботу веб-сайту в мережі Інтернет до моменту винесення судового рішення по цивільній справі за позовом про захист честі, гідності, ділової репутації.

Суддя Трускавецького міського суду у справі №457/349/18 заборонив розповсюдження інформації на сайтах Mmgr.ru, ScamQuesta.com та Prochukhan.org шляхом заборони суб'єктам господарювання у сфері телекомунікацій забезпечувати доступ користувачам Internet на території України до зазначених сайтів.

5 березня 2019 року Мелітопольський міськрайонний суд Запорізької області у справі №320/1749/19, навпаки, відмовив у такому забезпеченні, оскільки вважав, що заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Крім того, згідно ч. 10 ст. 150 ЦПК України, не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які за змістом є тотожними задоволенню заявлених позовних вимог, якщо при цьому спір не вирішується по суті.

У кримінальних справах здогадалися таке блокування здійснювати на підставі ухвал про арешт майна.

20.03.2018 слідчий суддя Голосіївського районного суду Києва у справі №752/4117/17 наклав арешт на майнові права інтелектуальної власності, які виникають у користувачів мережі інтернет при використанні веб-ресурсу з ідентичною IP-адресою, шляхом зобов'язання інтернет-провайдерів, що здійснюють діяльність на території України, які відповідно до ч. 2 ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» включені до реєстру операторів, провайдерів телекомунікацій і перелік яких міститься на офіційному веб-сайті Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, закрити до них доступ.

Аналогічна ухвала винесена Печерським районним судом Києва у справі №757/33556/18-к.

23 липня 2018 року слідчий суддя Печерського районного суду Києва у справі №757/35677/18-к вчинив іншим чином, а саме: наклав арешт на майнові права інтелектуальної власності – доменне ім'я веб-ресурсу шляхом зобов'язання надіслати відповідну команду до «Реєстру доменної зони» та унеможливити використання в будь-який спосіб негайно і до дати фактичного видалення домену з відповідного реєстру згідно «Регламенту публічного домену».

Аналогічна ухвала була винесена слідчим суддею Вінницького міського суду Вінницької області у справі №127/952/19.

Проте така винахідливість правоохоронних органів та цивільних позивачів не завжди вітається Апеляційними судами. 10 грудня 2018 року Київський апеляційний суд ухвалу слідчого судді Печерського районного суду Києва від 10 липня 2018 року скасував, а в задоволенні клопотання про накладення арешту на майнові права інтелектуальної власності шляхом зобов'язання інтернет-провайдерів закрити доступ до ресурсів відмовив. Суд зазначив, що накладення арешту з заборонаю доступу до веб-ресурсу не передбачене нормами ст. 170 КПК України. Крім того, колегія суддів погодилася з доводами апеляційної скарги, що вирішення питання у сфері телекомунікаційних та інформаційних технологій неможливе без залучення відповідних технічних спеціалістів, оскільки це може призвести до порушення прав громадян та юридичних осіб як в Україні, так і за її межами. Відповідні висновки під час апеляційного розгляду надано не було.

Апеляційний суд Миколаївської області у справі №487/3953/17 зазначив, що накладення арешту шляхом «зобов'язання закрити доступ до веб-ресурсів» є технічно некоректним і не передбачений ст. 170 КПК України, а вирішення вказаних питань у сфері телекомунікацій та інформаційних технологій без залучення відповідних технічних спеціалістів та їх висновків може призвести до порушення прав громадян та юридичних осіб як в Україні, так і за її межами.

Доводи апелянта про необхідність обмеження доступу до інформації, яка міститься на певних веб-ресурсах, шляхом їх блокування, оскільки зазначені сайти використовуються в ігрових клубах, розташованих за відповідними адресами в Миколаєві, з посиланням на ст. 28 Закону України «Про інформацію» є недоречними, оскільки будь-яких даних про використання інформації на вказаних веб-ресурсах у спосіб, перелічений у ст. 28 Закону України «Про інформацію», як клопотання слідчого, так і апеляційна скарга прокурора не містять.

Якщо раніше практика блокування сайтів стосувалася переважно хостерів, то останнім часом вона почала часто застосовуватися і щодо інтернет-провайдерів. Але навряд чи введення в законодавство правил щодо блокування доступу до інтернет-ресурсів кардинально вирішить проблему поширення недостовірної інформації.

По-перше, існування дзеркальних сайтів зводить усі зусилля нанівець – якщо основний сайт був заблокований, то дзеркальний сайт все одно залишається діяти. Як наслідок, блокування втрачає ефективність. Крім того, суд у більшості випадків зобов'язує заблокувати сайт тільки певним інтернет-провайдерам, на інших такий обов'язок не поширюється. У такому випадку блокування також ефективним не буде.

Однією з проблем є територіальне знаходження сайту. Дуже часто сайт знаходиться за межами юрисдикції певної країни, що ускладнює процедуру блокування.

Найважливішою проблемою залишається незбалансованість процедур блокування сайтів з правами різних суб'єктів ІТ-відносин. Отже, між правами користувачів мережі Інтернет, правами інтернет-провайдерів і правами правласників необхідно знайти необхідний баланс.

Як вирішення проблем бачить законодавець

12 березня 2019 року до Верховної Ради України потрапив законопроект №10139 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання розповсюдженню недостовірних відомостей у засобах масової інформації». Ним пропонується доповнити Кримінальний кодекс України ст. 151-1 «Поширення недостовірних відомостей у засобах масової інформації, мережі Інтернет».

Ст. 278 Цивільного кодексу в розумінні авторів законопроекту повинна бути доповнена новою частиною наступного змісту: «3. Якщо особисте немайнове право фізичної особи порушене через поширення інформації у мережі Інтернет, суд може заборонити (припинити) розповсюдження такої інформації шляхом її видалення з відповідного ресурсу мережі Інтернет».

Низку змін слуги народу бажають внести і до Цивільного процесуального кодексу. За задумом, розгляд справ про захист честі, гідності та ділової репутації будуть проводити у спрощеному позовному провадженні. При цьому спрощеному розгляду навіть подання зустрічного позову не має завадити. Більше того, на розгляд таких справ судом парламентарії відводять не більше 30 днів з дня відкриття провадження у справі, а відзив на позов можна подати не пізніше 7 днів з дня вручення ухвали.

«Під роздачу» можуть потрапити телерадіоорганізації, яким у разі прийняття Закону Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням буде призупиняти трансляцію, щодо якої винесено судове рішення, будь-якої аудіовізуальної інформації до моменту його виконання такою телерадіоорганізацією.

Інформаційні агентства, редакції та журналісти не будуть нести відповідальності за цитати: зміни до Законів України «Про інформаційні агентства» та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» звільняють від відповідальності у разі, якщо інформація одержана від інших інформаційних агентств або засобів масової інформації і є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих цими агентствами чи засобами масової інформації, за умови її спростування, або є дослівним відтворенням публічних виступів або повідомлень суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб за умови її спростування, або вони є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим засобом масової інформації, з посиланням на нього за умови спростування таких відомостей.

Планується також надати право Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, за наявності рішення суду про спростування недостовірної інформації приймати рішення про зобов'язання операторів, провайдерів телекомунікацій щодо призупинення доступу абонентів до ресурсу мережі Інтернет, який поширив недостовірну інформацію, до моменту її спростування.

Перед цим депутати внесли до Ради ще один законопроект №9306 від 20.11.2018 «Про внесення змін до Кримінального та

Кримінального процесуального кодексів України щодо встановлення відповідальності за наклеп». Ним пропонується відновити кримінальну відповідальність за наклеп та включити його до переліку справ приватного обвинувачення (<https://sud.ua/ru/news/sud-info/139401-poshirennya-nedostovirnoyi-informatsiyi-yak-zakhistiti-svoyi-prava-v-interneti>). – 2019. – 9.04).

Блог на сайті «Укроптика»

Про автора: Пазерська Тетяна, головний аудитор, технічний експерт Національного агентства з акредитації України, лектор УкрНДНЦ

Хто ж насправді є виробником медичних виробів?

Ні для кого не секрет, що виробників медичних виробів є багато, і процеси виробництва, які ними виконуються, різноманітні. Хто ж з них є виробником виробів, тобто несе юридичну відповідальність за готову продукцію? Хто повинен подавати заявку на оцінку відповідності, з ким має бути укладено договір на проведення робіт з оцінки відповідності, ким складається декларація про відповідність?

У ході роботи представники органів з оцінки відповідності неодноразово стикалися з подібними запитаннями. Найчастіше відповіді лежали на поверхні – були викладені в положеннях національного законодавства, інколи доводилося звертатися до компетентних органів з метою отримання однозначного трактування вимог нормативно-правових актів та нормативних документів. У цій статті Тетяна Пазерська дасть відповіді на гострі питання, з якими часто зверталися суб'єкти ринку.

Сьогодні мова піде про OBL – власника торгової марки «own brand labeller» та OEM – безпосереднього виробника виробів «original equipment manufacturer». Визначатися можна на основі процесів, які ними виконуються.

Візьмемо за основу постанову КМУ від 02.10.2013 р. № 753, якою затверджено технічний регламент щодо медичних виробів.

Відповідно до пункту 4 цього документа виробник – юридична особа або фізична особа – підприємець, що відповідає за розроблення, виготовлення, пакування і маркування медичного виробу перед введенням його в обіг під власною назвою незалежно від того, чи вчиняються зазначені дії такою особою або іншою особою, уповноваженою діяти від її імені.

Обов'язки виробників також виконують юридичні особи або фізичні особи – підприємці, що збирають, пакують, повністю реконструюють та/або маркують один або більше готових медичних виробів та/або визначають їх призначення як медичних виробів з метою введення таких виробів в обіг під власною назвою, крім осіб, які збирають медичний виріб, що вже розповсюджується на ринку, чи адаптують його до потреб конкретного споживача.

Червоною ниткою по тексту проходять слова «що відповідає» та «під власною назвою». Отже, буде вважатися виробником та нести відповідальність за продукцію той, чие найменування нанесене на маркування. Також із визначення «виробник» випливає, що увесь процес або окремі його частини можуть бути передані на субпідряд/аутсорсинг.

Звичайно, як це часто буває, виробники можуть виконувати усі процеси виробничого циклу самостійно. Та інколи окремі виробники передають свої процеси на аутсорсинг, тобто деякі процеси виробничого циклу виконуються іншою особою. Не маючи можливості або виходячи з фінансових міркувань, виробник просить виконати визначені роботи іншу сторону. Яскравим прикладом цього є передача на аутсорсинг процесу стерилізації або пакування.

Проте трапляються випадки, коли у легального виробника відсутні будь-які виробничі площі, складські приміщення, все те, що ми звикли вважати передумовою виробництва.

Так хто ж із виробників і коли вважається OBL і OEM? В нинішніх умовах, коли робоча сила, виробничі площі значно дешевші у найбільш віддалених країнах, або коли

виробничі процеси вже давно налагоджені іншими виробниками, а також з метою охоплення найбільш широкого сегменту ринку виробник, не маючи свого виробництва, може прийняти рішення розміщувати продукцію під своєю торговою маркою або декількома торговими марками.

По суті всі процеси, починаючи з проектування і закінчуючи маркуванням виконуються субпідрядником. Проте легальним виробником, який несе відповідальність за свою продукцію, буде власник торгової марки.

Якщо у читачів цієї статті виникнуть питання щодо повної чи часткової передачі прав на володіння торговою маркою, вона буде розглянута у наступних публікаціях із залученням до обговорення цього питання фахівців своєї справи.

Продовжимо далі. Усі взаємовідносини між OBL і OEM, вимоги до продукції, права та обов'язки сторін є предметом контракту, який вони укладають до початку спільної діяльності.

Звичайно, щоб підтвердити відповідність продукції вимогам технічного регламенту, легальний виробник повинен впровадити у себе систему управління якістю. І якщо у нього немає власного виробництва, то не слід вважати, що і сама система може бути відсутньою.

Так, справді у OBL буде виключено процес проектування, не застосовуватимуться процеси виробництва, контролю, управління засобами виміральної техніки, однак обов'язково будуть наявні процедури щодо управління ризиками (власна частина), щодо ідентифікації та простежуваності, зворотній зв'язок із замовниками, технічний файл.

У той же час при схемі виробництва OBL – OEM інструкції з використання не можуть бути змінені докорінно легальним виробником, оскільки він не проектував продукцію.

Останнім часом спостерігається тенденція, коли легальний виробник не здійснює аудити своїх субпідрядників власними силами, а може отримати звіт нотифікованого органу щодо оцінки системи управління такого субпідрядника. Щоправда, ця практика, на жаль, більш поширена в європейських країнах. Та Україна знаходиться у процесі

переїняття всього найкращого у досвіді наших європейських колег.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зазначити, що всю відповідальність перед споживачами, компетентними органами буде нести легальний виробник. Він подаватиме заявки на оцінку відповідності, наприклад, вимогам технічних регламентів в Україні, подаватиме інформацію щодо реєстрації в компетентні органи (у разі необхідності), складатиме декларацію про відповідність, наноситиме знак відповідності, здійснюватиме постмаркетинговий нагляд, буде підтримувати зворотній зв'язок із споживачами.

Окремі роботи можуть виконуватися його уповноваженим представником (якщо виробник – нерезидент країни, в якій продукція вводить в обіг та/або експлуатацію) та якщо це дозволяють зробити процедури оцінки відповідності. Керівні принципи відповідно до ролі уповноваженого представника відображені в MEDDEV 2.5/10 «Guideline for authorised representatives».

Так, заявником за процедурами оцінки відповідності, які передбачають аудит системи управління якістю виробника, може бути лише виробник.

Технічний регламент дозволяє виробнику ініціювати уповноваженим представником процедури за додатками 4, 5, 8 і 9. Це додатки, які не стосуються оцінки системи управління якістю.

У свою чергу, орган з оцінки відповідності також повинен працювати в законодавчому полі, а отже, дотримуватися вимог стандартів, згідно з якими його акредитували. Так, однією з вимог ISO/IEC 17021, який встановлює вимоги до органів, що здійснюють аудит і сертифікацію систем управління, є наявність у органу з оцінки відповідності договору щодо проведення сертифікації, що має юридичну силу, з кожним клієнтом.

Клієнтом, згідно з положеннями технічного регламенту, які були зазначені вище, може бути тільки сам виробник, система управління якістю якого оцінюється.

Отже, договір повинен укладатися з легальним виробником, який був заявником на оцінку відповідності (<http://ukroptika.ua/blog-ru>). – 2019. – 5.04).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 7 (172) 2019**

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

Редактор Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:
А. Берегельська

Підп. до друку 15.04.2019.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,65.
Наклад 2000 пр.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3
siaz2014@ukr.net