



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

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 2 (187) 2020**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів

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

**Засновники:**

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

**Головний редактор**

Ю. Половинчак

**Редакційна колегія:**

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

Заснований у 2011 році  
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна  
ознайомитись на сайті

**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**nbuviar.gov.ua**

**ЗМІСТ**

**АКТУАЛЬНА ПОДІЯ**

В. Зеленський підписав закон щодо забезпечення  
функціонування Фонду розвитку підприємництва.....3

**АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

*Беззуб І.*

Фінансування політичних партій:  
зарубіжний досвід та Україна.....3

*Аулін О.*

Верховною Радою України розглядаються  
законопроекти, що регламентують розвідувальну  
діяльність.....13

*Кривецький О.*

Законопроект «Про працю»: патерналізм  
чи лібералізація трудових відносин.....16

**ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ**

Моніторинг законодавства.....20

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*** .....22



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### В. Зеленський підписав закон щодо забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва

**П**резидент України В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” щодо забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва» № 436-IX, який Верховна Рада України ухвалила 14 січня 2020 р.

Зміни передбачають виділення 2 млрд грн для запуску програми кредитів під 5,7 та 9 відсотків для підтримки мікро- та малого бізнесу.

Програма дасть змогу малим та середнім підприємцям відкривати власну справу та створити тисячі робочих місць вже у 2020 р.

Фонд розвитку підприємництва надаватиме підтримку у вигляді компенсації відсоткової ставки до рівня 5,7 та 9 відсотків річних за кредитами у гривні. Відсоток залежить від розміру й типу бізнесу.

Також підтримка підприємцям надаватиметься у вигляді часткових гарантій за кредитами, якщо у малого та середнього бізнесу бракує застави (*Офіційне-інтернет представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-zabezpechennya-funk-59349>). – 2020. – 21.01*).

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

#### Фінансування політичних партій: зарубіжний досвід та Україна

**Д**іяльність та належне функціонування політичних партій має надзвичайно важливе значення для будь-якого сучасного демократичного суспільства. Саме завдяки активній діяльності політичних партій, їх відкритій конкуренції в боротьбі за голоси виборців, політичні та соціальні пріоритети, плюралізм представлених політичних програм в країні забезпечуються демократія та народовладдя.

Водночас ефективна діяльність політичних партій неможлива без відповідного фінансового забезпечення (кошти на утримання матеріально-технічної бази, виплату заробітної плати партійним функціонерам, виготовлення і розповсюдження агітаційних матеріалів, проведення з'їздів, конференцій та інших масових заходів тощо).

Фінансування політичних партій можна визначити як врегульовану правовими нормами

діяльність держави, юридичних та фізичних осіб по забезпеченню фінансової спроможності та функціонування політичної партії.

Безпосереднє втручання у діяльність політичних партій за умов демократії неможливе, тому держава здійснює конституційну та законодавчу регламентацію їх діяльності. Перед державою стоїть завдання забезпечити законодавчі умови, за яких політичні партії мають можливість отримувати достатнє для реалізації своїх завдань фінансування, водночас залишаючись незалежними у своїй діяльності від джерел фінансування.

Сучасне правове регулювання фінансування політичних партій відрізняється багатоманітністю форм (конституційні положення, закони про політичні партії, про статус депутатів парламенту, про вибори, податкове законодавство, рішення органів конституційного контролю).

Можна виділити різні критерії класифікації фінансування політичних партій: за джерелами, суб'єктами, метою, спрямованістю, ступенем покриття витрат, порядком надходження та використання коштів, походженням коштів, за тривалістю в часі та ін. Однак основним критерієм класифікації вважають джерела фінансування політичної партії.

З метою підвищення прозорості фінансування політичних партій, держави-члени Ради Європи прийняли правила, що регулюють фінансування партій та виборчих кампаній. Загальні принципи, на яких ці правила ґрунтуються, сформульовані у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001р.): обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних із виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил.

На сучасному етапі фінансування політичних партій здійснюється з п'яти джерел: вступні й членські внески; підприємницька діяльність партій; інституціональні пожертвування; державне фінансування; приватне фінансування.

Перші два джерела становлять самофінансування політичних партій. Історично вони виникли першими. Однак на сьогодні вони не відіграють такого значення у фінансуванні, як на момент виникнення партій. Це пояснюється тим, що сучасна партійна ідеологія виходить з необхідності збільшення кількості не членів партії, а її прихильників (виборців, що підтримують партію). Тому на законодавчому рівні це питання детально не регулюється. В переважній більшості країн це питання врегульовано внутрішніми партійними документами. Винятком є закон про політичні партії Туреччини 1961 р., який передбачав, що розмір відрхувань у партійну касу не може перевищувати однієї місячної заробітної плати, а також закон Алжиру 1989 р., який встановив максимальний розмір вступних та членських внесків.

Сучасні політичні партії здебільшого розраховують на державне фінансування та приватні пожертвування.

Підтримка політичних партій з боку держави – головна тенденція розвитку сучасного європейського парламентаризму. Державне фінансування починає активно застосовуватись з середини 50-х років ХХ ст. Його впровадження було зумовлено, перш за все, необхідністю обмеження впливу приватних осіб (небезпека лобіювання інтересів тієї чи іншої групи капіталу) та іноземних організацій (що неприпустимо з огляду на національну безпеку країни) на партійну діяльність.

Першою державою, яка на законодавчому рівні передбачила такий вид фінансування політичних партій, була Німеччина. В подальшому ця практика була прийнята у Франції, Швеції, Австрії, Данії, Фінляндії, Норвегії, Італії, Канаді та інших. Наразі лише чотири країни Європи не підтримують політичні партії з держбюджету – Молдова, Білорусь, Мальта та Швейцарія.

Правовою основою державного фінансування стало конституційне визнання політичних партій найважливішим інструментом громадянського суспільства, який відіграє зростаючу роль в організації і здійсненні державної влади. Таке визнання покладає на державу обов'язок сприяти політичним партіям у найбільш ефективному здійсненні їхніх функцій.

Загальне і спеціальне фінансування політичних партій відбувається з державного бюджету, в якому воно виділене окремим рядком. Порядок розподілу державних субсидій між партіями і процедура їхньої виплати різняться в окремих країнах. У Бельгії, Ізраїлі, Франції, ФРН вирішальна роль у розподілі коштів належить парламенту, у Австрії – відомству федерального канцлера, у Грузії – міністру внутрішніх справ.

Крім прямої, держава може здійснювати непряму фінансову підтримку політичних партій на підставі закону. Наприклад, шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації (Швеція), молодіжних

організацій і дослідницьких інститутів (Австрія, Нідерланди, ФРН, Швеція), а також надаючи податкові пільги.

Державне фінансування має свої як позитивні, так і негативні аспекти. Перш за все, державне фінансування є гарантією функціонування тих партій, які користуються підтримкою виборців. Як позитивне розглядається також надання однакових можливостей партіям у їх боротьбі за голоси виборців та отриманні місць у представницьких органах. Державне фінансування знижує вплив на партії окремих фінансових груп, і є дієвим інструментом у боротьбі з політичною корупцією. Проте державне фінансування не має перевищувати рівень, необхідний для досягнення зазначених цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може спричинити послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом.

Виділяють три основні системи фінансування політичних партій. Перша модель – фінансуються лише партії, що не отримали на останніх виборах жодного мандату представницького органу. Ця модель не знайшла свого поширення в розвинутих демократичних країнах.

Друга модель – фінансуються лише ті партії, що представлені у загальнонаціональному парламенті. При цьому кошти розподіляються пропорційно кількості отриманих партією мандатів (Болгарія, Мозамбік тощо), або в рівних сумах на кожний мандат (Фінляндія). А в основу надання державних субсидій партіям, що потрапили у парламент Польщі, покладено обернено пропорційний принцип, який не дає партії істотних фінансових переваг зі збільшенням електоральної підтримки (ціна одного голосу виборця «дешевшає» у міру того, як зростає кількість набраних партією голосів).

Третя система загального державного фінансування вимагає фінансування усіх політичних партій, які брали участь у виборах і відповідають законодавчо визначеним умовам, причому незалежно від того, чи представлені вони в парламенті, чи ні (Австрія, Греція, ФРН, Франція, Чехія, Швеція). Наприклад, у Латвії держфінансування отримують партії, які на

виборах набрали 2 % голосів (утім, до Сейму потрапляють політичні партії, які набрали більше 5 % голосів виборців).

Загалом, державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається від більш ніж 20 % до 85 % від загального бюджету партій.

На думку експертів, державне фінансування повинно, з одного боку, визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, а з іншого боку, – надавати можливість з'являтися на політичній арені новим партіям та на чесних умовах конкурувати з більш стійкими партіями.

Разом з тим, хоча державне фінансування партій у більшості країн ЄС і є традиційним джерелом фінансування партій, низка опитувань, соціологічних досліджень і навіть проведених референдумів із цього питання свідчить про те, що в країнах ЄС дедалі більше зростає негативне ставлення суспільства до отримання політичними партіями значних коштів із державного бюджету. Тому, на думку деяких дослідників, питання запровадження «заробітної платні» партіям має вирішуватися виключно шляхом референдуму. Так, до речі, в Італії закон, що запроваджував державне фінансування, двічі виносився на референдум: у 1974 р. громадяни висловилися за впровадження державного фінансування, а у 1993 р. – за відміну. Певно справедливо, якщо саме суспільство, а не депутатський корпус, буде вирішувати – заслуговують партії на матеріальну підтримку чи ні.

В Україні протягом тривалого часу фінансові аспекти діяльності політичних партій перебували поза межами належного правового регулювання: внески на їх підтримку законодавчо не обмежувались, подання фінансових звітів із детальною інформацією про партійне майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання до державних органів не вимагалися, в той час як фінансові порушення з боку партій здебільшого не передбачали будь-якої відповідальності. Державний контроль за фінансуванням партій був практично

відсутній. Такий стан справ призводив до того, що фінансовий бік діяльності партій лишався таємним для виборців, що знижувало й без того низький рівень довіри до них з боку суспільства та ставило під питання у пересічних громадян сам факт доцільності існування політичних партій. Відсутність дієвих обмежень щодо партійного фінансування посилювала залежність партій від олігархів і, відповідно, ризику політичної корупції.

За останні кілька років система фінансування політичних партій в Україні зазнала істотних змін. Передусім ідеться про положення Закону України «Про політичні партії в Україні», який набув чинності 1 липня 2016 р., щодо державного фінансування політичних партій. Згідно з ними з 2016 р. державне фінансування отримували парламентські партії, а перехідні положення закону вказували, що з наступних виборів на державне фінансування, крім парламентських партій, будуть претендувати й ті партії, які набрали 2 % голосів. Тобто, всі, хто набрав від 2 % до 5 %, отримують державне фінансування, а від 5 % – проходять у Верховну Раду України, отримують мандати, формують фракції і отримують базове державне фінансування на статутну діяльність і навіть компенсацію за ведення виборчої кампанії. На момент ухвалення закону його ініціатори переконували, що ці гроші потрібні, аби партії, які не потрапили у Верховну Раду України, могли підтримувати і розвивати свою діяльність у міжвиборчий період.

Саме тому, за результатами дострокових парламентських виборів 2019 р. кошти з держбюджету мали отримати 11 партій. Законом України «Про політичні партії в Україні» також передбачено, що щорічна сума вираховується за формулою: дві сотих від мінімальної зарплати (станом на січень року виборів) помножена на загальну кількість виборців, що голосували за партії.

На думку законотворців, державне фінансування політичних партій було покликано зменшити залежність партій від великих донорів, політичну корупцію, дати можливість політсилам розвиватися. Але те, що право на державне фінансування отримала

низка партій, які мають високий антирейтинг, збурило суспільний інтерес до питання. На думку аналітика громадського руху ЧЕСНО І. Феценка, більшість населення не знала про існування державного фінансування, а те, що на нього претендує кілька партій проросійського спрямування, спровокувало дискусії у суспільстві.

З метою врегулювання дискусійного питання Президент В. Зеленський 29 серпня 2019 р. подав як невідкладний законопроект № 1029 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції. Документ містить норми, які суттєво змінюють правову ситуацію, зокрема, у сфері фінансування політичних партій. На 5 років призупиняється держфінансування політичних партій, які набрали більше 2 % (але менше 5 %) на останніх виборах, що вже відбулись і були визнані/затверджені.

2 жовтня 2019 р. депутати проголосували за цей законопроект, а 16 жовтня 2019 р. Президент його підписав. Після ухвалення Закону фінансування втратили Радикальна партія О. Ляшка, «Сила і честь», «Українська стратегія Гройсмана», «Опозиційний блок», ВО «Свобода», «Партія Шарія». Крім цього, ухвалений закон вдвічі скоротив щорічне державне фінансування партій.

На думку політолога О. Постернака, це абсолютно правильне, доречне та справедливе рішення щодо головного кошторису країни, інтересів держави й навіть цих політичних партій. Такої ж думки і директор Інституту соціально-політичного проектування «Діалог» А. Миселюк. За його словами, це рішення правильне, адже платити лише за те, що партія непогано пройшла передвиборчу кампанію – не виправдано, особливо в нинішні складні часи.

Іншої думки голова правління громадської мережі «Опора» О. Айвазовська. На її думку, партія не здатна самостійно заробляти, вона – неприбуткова структура. Якщо партія почне брати кошти на свій розвиток від олігархів, то буде змушена лобювати їхні інтереси. А це – прихована корупція, заявила О. Айвазовська.

Вона переконана, що ідея держфінансування партій полягає в тому, щоб дати партіям шанс розвиватися.

Хоча в абсолютній більшості країн ЄС законодавством передбачене державне фінансування політичних партій, приватне фінансування залишається одним з основних джерел фінансування політичних партій. Оскільки приватне фінансування, зокрема пожертви, створює можливості для впливу та корупції, це джерело фінансування в зарубіжних країнах підлягає жорсткій законодавчій регламентації.

Нормативно-правове регулювання приватного фінансування політичних партій у різних країнах ЄС має досить істотні особливості, котрі стосуються як форм, у яких може відбуватися приватне фінансування, так і його граничних розмірів та кола осіб, які мають право здійснювати таке фінансування. Зокрема, заборонені пожертви від державних підприємств, підприємств, що знаходяться під державним контролем, фірм, що виробляють товари чи надають послуги для публічного адміністративного сектору; від компаній, розташованих в офшорних зонах; від релігійних інституцій; існують суворі обмеження на пожертви від юридичних осіб (дозволено лише в 24 % країн світу); законодавчо встановлено межу максимальної суми пожертв тощо.

Наприклад, можливість фінансування політичних партій великим бізнесом є особливістю функціонування політичної системи США. Там існує заборона на прямі пожертви на користь політичних партій і кандидатів із боку корпорацій і профспілок. Разом з тим, ці юридичні особи можуть фінансово підтримувати партії через так звані Комітети політичної дії чи Незалежні видаткові комітети, які і фінансують окремих кандидатів. Так, голлівудський режисер С. Спілберг, який є в списку найбагатших американців Forbes 400, підтримав Б. Обаму сумою 100 тис. дол., а ізраїльсько-американський медіа-магнат Х. Сабан – 1 млн дол. через Priorities USA Action – незалежну організацію, створену для збору коштів на президентські вибори. Слід зазначити, що великі американські

корпорації не обмежуються фінансуванням одного кандидата. Їхні лобісти працюють і з республіканцями, і з демократами, тому що великий бізнес хоче мати вплив на політику незалежно від того, хто перебуває у владі.

Встановлення заборони на фінансування партій з боку іноземних громадян та іноземних держав є характерним практично для всіх країн Європи. Основна причина такої заборони полягає в тому, що тільки громадяни відповідної країни можуть впливати на політичні партії, тоді як фінансування партій іноземними особами може привести до втручання іноземних держав у національну політику. Але це не перешкоджає фінансовим пожертвам від громадян, які перебувають за кордоном. Однак в деяких країнах ці заборони можна обійти. Так, у Великій Британії, наприклад, дозволено внески від іноземних юридичних осіб із місцевою реєстрацією, що теоретично дозволяє певним компаніям перераховувати кошти з-за кордону для фінансування партій чи кампаній. На відміну від більшості країн ЄС, законодавство ФРН допускає можливість внесення пожертвувань політичним партіям від іноземців та іноземних держав, коли такі пожертвування надходять безпосередньо в касу партії від особи, яка є німцем, відповідно до Конституції ФРН; коли це пожертвування від іноземця на суму до 1 тис. євро; коли це пожертвування політичним партіям національних меншин від держав, які межують з ФРН і в яких проживають члени їхньої етнічної спільноти.

Також законодавчо встановлюється граничний розмір приватних пожертвувань. Наприклад, у Канаді максимальна сума внеску протягом року становить 1,5 тис. дол., Болгарії – 13 тис. дол., а на Кіпрі та в Іспанії – 50 тис. євро. У деяких країнах розмір пожертвувань визначається з урахуванням певних показників, зокрема, мінімальної заробітної плати (у Польщі – 15 розмірів мінімальних заробітних плат, у Латвії – 50).

Крім того, для прозорості фінансування партій та ефективнішої боротьби з відмиванням коштів та і корупцією значна кількість країн обмежує суму коштів, яку партія може отримати в готівковій формі. Наприклад, у



Бельгії партія може отримати готівкою внесок не більше 125 євро, Болгарії – не більше 600 дол., Німеччині та Італії – не більше 1 тис. євро), Польщі – не більше розміру мінімальної заробітної плати. Разом з тим, Швеція і Велика Британія, наприклад, взагалі не забороняють здійснювати готівкові внески на користь партій, а у законодавстві, наприклад, Хорватії, Грузії, Румунії існують норми повної заборони внесків у формі готівки. Найбільш поширеним способом перерахунку коштів у безготівковій формі є платіжні онлайн-системи. У більшості країн особа, яка здійснила платіж, має бути ідентифікована. В деяких країнах існує практика інформування про особу платника, якщо перевищена, встановлена законом, сума внеску (Німеччина, Іспанія, Норвегія, Польща, Велика Британія). Так, законодавство ФРН передбачає, що партії повинні повідомляти ім'я донорів у своїх звітах, якщо загальна сума пожертвувань у їхній бюджет протягом року перевищує 10 тис. євро. Про індивідуальні пожертвування, що перевищують 50 тис. євро, партії повинні негайно повідомляти Голову Бундестагу.

Майже у всіх європейських країнах запроваджена особлива податкова політика держави щодо осіб, які вносять пожертвування. У ФРН від оподаткування звільнені пожертви на певну суму, визначену законодавством. У Франції внески фізичних осіб підлягають вирахуванню із бази оподаткування, так само як і благодійні внески. В Італії існує аналогічна система пільг, але вона не поширюється на тих юридичних осіб, які оголосили про негативні результати своєї господарської діяльності.

За критерієм пріоритетності джерел фінансування політичних партій можна виділити три основні моделі фінансування політичних партій:

- європейсько-континентальна модель – перевага державного фінансування, що гарантується законодавством;
- англосаксонська модель – правове регулювання переважно недержавного фінансування;
- змішана модель – поєднання державного та приватного фінансування.

Хоча цей поділ є досить умовним, однак така класифікація враховує основні пріоритети фінансування діяльності політичних партій. Ці моделі сформувалися історично під впливом різноманітних чинників – форми правління, правової системи, рівня економічного розвитку держави, геополітичної ситуації, правової культури та інших.

Європейсько-континентальна модель поширена в таких країнах як ФРН, Франція, Данія, Швеція, Австрія, Італія, Іспанія, Португалія. Для цієї моделі характерним є розвинені державні програми підтримки партій. І хоча жодна з держав не приймає на себе повне фінансування діяльності політичних партій, державні субсидії є основним джерелом фінансування. В законодавстві встановлюються умови, яким повинна відповідати політична партія, для отримання державної підтримки. Найпоширенішою умовою є набрання політичною партією певної кількості голосів виборців. В деяких країнах встановлюються норми залежності державної підтримки від отриманих партією членських внесків та приватних пожертвувань (Франція, Нідерланди). В Швеції рівень підтримки залежить від провладного або опозиційного статусу партії, при цьому опозиційна партія користується більшою підтримкою держави. Досить поширеною є практика фінансування парламентських фракцій політичних партій (як правило, пропорційно кількості місць в парламенті), зокрема, у Данії, Італії, Бельгії, ФРН. Розмір коштів, призначених для фінансування партій з державних джерел, може зменшуватися, якщо політичні партії не дотримуються принципу паритету чоловіків і жінок при висуванні кандидатів на парламентських виборах (Франція).

Англосаксонська модель фінансування політичних партій поширена у Великобританії, США, Канаді. Основним джерелом фінансування політичних партій в цих країнах виступають приватні пожертвування, державна підтримка партій досить обмежена (вона існує у вигляді непрямой підтримки). У державах цієї моделі встановлюються досить жорсткі обмеження приватних надходжень, але не визнаються

обмеження видатків. У США кандидати та партії, які беруть участь у виборах до Конгресу, не отримують державної підтримки. Кандидати на посаду Президента США можуть користуватися державною підтримкою, однак в такому випадку вони змушені обмежити свої видатки. Політичні партії у США одержують лише непряму державну підтримку у вигляді звільнення від оподаткування. При цьому партії повинні розкрити джерела свого фінансування, отримати певну кількість голосів виборців та накопичити свої власні фонди. У Великобританії також не здійснюється державне фінансування (єдиний випадок державного фінансування – виплати з бюджету опозиційній партії в парламенті). Непряма державна підтримка у Великобританії здійснюється шляхом надання політичним партіям грантів від Виборчої комісії Великобританії, які розподіляються через відкритий конкурс і можуть бути використані лише для проведення політичних досліджень. Як непряма форма державної підтримки розглядається також заборона теле- та радіокомпаніям одержувати кошти за рекламу політичних партій.

Для змішаної моделі характерним є поєднання як приватного, так і державного фінансування. Вона є поширеною в таких країнах як Болгарія, Румунія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Словенія, Північна Македонія, Польща, Словаччина, Латвія та інших. Пряме державне фінансування не передбачено в жодній країні, державна підтримка в цих країнах здійснюється лише у вигляді відшкодування виборчих витрат. Приватне фінансування політичних партій допускається як фізичними так і юридичними особами. Однак при цьому передбачаються граничні розміри внесків, а також обмеження щодо кола осіб, які можуть робити внески.

Майже у всіх країнах, незалежно від моделі фінансування, правове регулювання фінансування політичних партій включає також запровадження механізмів контролю та встановлення санкцій за порушення вимог закону про фінансування діяльності політичних партій. Функції контролю у сфері фінансування партій покладаються на незалежні органи, які формуються з осіб, кандидатури яких

пропоновані партіями, або з незалежних експертів. В Іспанії таким органом виступає Рахункова палата, у Франції – Національна комісія з контролю за звітами виборчих кампаній і політичного фінансування, в Австрії – спеціально створена Комісія з перевірки використання коштів на передвиборну агітацію при Міністерстві внутрішніх справ. Контроль над приватними пожертвами та прозорою фінансовою звітністю політичних сил Латвії здійснює КНАВ – Національне бюро по запобіганню корупції. Партії подають, а КНАВ публікує в Інтернеті інформацію про пожертвування, а також щорічні фінансові звіти, декларації про витрати в період виборів.

Відповідно до принципу прозорості і відкритості фінансові звіти політичних партій повинні публікуватися в офіційних друкованих органах (наприклад, в Австрії – у службовому додатку до віденської газети, в Анголі – в офіційному бюлетені) й бути доступними кожному громадянину, засобом масової інформації. Так, у США, Федеральна виборча комісія, яка є незалежним контрольним органом, створеним відповідно до правки до закону про федеральні виборчі кампанії, видає для ознайомлення кожному, хто до неї звернувся (не потрібно вказувати причину), звітну інформацію у вигляді мікрофільмів, вводить інформацію в базу даних, і комп'ютерні матеріали надаються усім бажачим. Крім фінансових звітів політичні партії іноді по законам зобов'язані надавати контрольним органам інші звітні документи: звіти про партійне майно (Німеччина), списки пожертв (Австрія, Іспанія), бюджет партії (Італія), а також, найчастіше, відомості про доходи та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями. Для подання звітів про використання партіями фінансових коштів закони зазвичай встановлюють терміни і визначають форму звітних документів. Ці терміни різні в різних країнах: в Італії – один місяць після закінчення звітного року, в Угорщині – чотири місяці, в Іспанії – 6 місяців, а в Австрії, Німеччині – 9 місяців.

Досить тривалий практичний досвід різних країн світу у цій сфері говорить про те, що

правила фінансування партій не виконуються, якщо вони не забезпечені ефективною системою примусових заходів реагування. В основному це штрафні санкції та вилучення неправомірно отриманих сум і майна на користь держави, в деяких країнах – позбавлення партії права на отримання державних субсидій (Франція) і навіть позбавлення волі для винних осіб (в Італії на термін від 6 місяців до чотирьох років).

Наприклад, у Республіці Кіпр за будь-яке порушення положень законодавства про партії на винну особу накладають адміністративний штраф розміром до 20 тис. євро. В Ефіопії партія може бути оштрафована за використання фінансової субсидії, наданої їй урядом не за призначенням, за ненадання звіту протягом встановленого строку, за подання недостовірного фінансового документу тощо. В Угорщині партія, яка прийняла грошовий внесок всупереч існуючих правил (від анонімних осіб, іноземних держав тощо), зобов'язана протягом 15 днів перерахувати суму такого внеску до державного бюджету. У разі невиконання цієї вимоги сума внеску стягується за правилами стягнення податкової заборгованості.

Зупинення державного фінансування є не дуже поширеною в світі санкцією за порушення правил політичного фінансування, хоча в Європі вона могла би бути доволі ефективною, адже партії європейських країн мають суттєву залежність від державних коштів.

Аналіз зарубіжного законодавства дозволяє стверджувати, що кримінальна відповідальність встановлюється за дуже суттєві порушення у сфері політичного фінансування та виключно за умисні дії або бездіяльність особи. Наприклад, за законодавством Єгипту кримінальна відповідальність настає за отримання внесків (грошей, пільг, переваг тощо) від іноземців та іноземних юридичних осіб.

Разом з тим, у світі існує декілька країн, в яких не передбачено жодних санкцій за порушення правил фінансування партій чи не подання ними фінансової звітності (Швейцарія).

У питанні результативної роботи контролюючих органів для України цікавим

може бути досвід Латвії та її КНАВ, яке працює з 2003 р. Основна відмінність латвійської моделі фінансування партій та подальшого контролю за коштами полягає у збалансованій відповідальності обох сторін: як партій, які фінансуються, так і громадян, які фінансують. Адже суми, які громадяни жертвують на діяльність політичних сил в цій країні перевіряються особливо ретельно та мають відповідати реальним доходам особи за останні три роки. Іншими словами, в Латвії виключена можливість великих переказів від пенсіонерів чи безробітних, які не мають потрібного рівня доходів, як це часто є в Україні. Саме ж Бюро, що є єдиним органом, який займається протидією корупції (в Україні їх два: НАЗК та НАБУ), має доступ до всіх реєстрів та баз даних, а отже, не має перешкод на шляху перевірки та аналізу всіх внесків. Також Латвія, як і Польща, відмовилась від фінансування своїх політичних сил юридичними особами, але позитивом для партійців є низький виборчий бар'єр – 2 %, подолавши який можна сподіватись на підтримку зі сторони держави.

Цікавим є досвід цих країн й в частині видатків: Латвія як країна з жорсткішою законодавчою регуляцією має вичерпний перелік, на що партії мають право витратити кошти. Польща, натомість, не зробила цей список дуже детальним, проте передбачила обов'язкові елементи, які політичні сили не можуть оминати. Зокрема, йдеться про так званий експертний фонд, на який має витратитись від 5 до 15 % отриманих з бюджету коштів. У коло витрат з такого фонду входить як видавничо-просвітницька діяльність, так і замовлення різноманітних експертиз (наприклад, правових чи соціологічних), що теоретично має допомагати партії гармонійно будувати свою щоденну діяльність.

До речі, в Україні випущено посібник «Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії» (2016 р.). Над ним працювала група латвійських експертів з антикорупції, працівники КНАВ, Transparency International Latvia та Transparency International Україна. Посібник містить найкращі практики Латвії в одній із ключових сфер боротьби із корупцією

– контролю фінансування політичних партій. Згідно з інформацією Групи держав проти корупції (GRECO), Латвія «має добре розвинену юридичну та інституційну базу для регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також спостереження за цими процесами».

Можна зробити висновок про те, що незалежно від джерел фінансування, конституційна практика та законодавство зарубіжних країн приділяє значну увагу питанням прозорості фінансування діяльності політичних партій. І завданням правового регулювання є стимулювання прозорості не тільки джерел фінансування, а і витрат політичних партій.

Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій має особливу актуальність у контексті ще досить малого досвіду функціонування норми Закону України «Про політичні партії в Україні», що запровадила державне фінансування політичних партій.

Низку важливих змін до чинного регулювання політичного фінансування запроваджує Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (№ 2336), який Верховна Рада ухвалила 19 грудня 2019 р., а 13 січня 2020 р. підписав Президент В. Зеленський.

Документ вносить зміни в Закон України «Про політичні партії в Україні». Зокрема, передбачається заміна «паперової» фінансової звітності партій електронною, що дозволить зменшити навантаження на представників партій, відповідальних за складання і подання фінансової звітності; спрощується процедура здійснення внесків на підтримку політичних партій завдяки можливості використовувати онлайн-банкінг для цих цілей; скасовуються заборони на здійснення внесків на підтримку партій юридичними особами, власниками яких є депутати місцевих рад, і особами з непогашеним податковим боргом. Крім цього, всі партії, що не отримують державного фінансування, звільняються від необхідності проходити зовнішній незалежний аудит; послаблюються вимоги до аудиторських компаній, що мають

право здійснювати зовнішній незалежний аудит політичних партій.

Послаблення вимог до компаній, які можуть проводити зовнішній фінансовий аудит партій, зумовить зниження вартості таких аудиторських послуг, що є позитивною зміною. Водночас обмеження кількості партій, які зобов'язані проходити зовнішній аудит, є невиправданим рішенням. Попри те, що чинні законодавчі вимоги, згідно з якими всі партії, які брали участь у загальнодержавних або місцевих виборах, повинні проходити зовнішній аудит, є надто жорсткими, виключення з цього переліку партій, які не отримують державного фінансування, загрожує зниженням загального рівня прозорості партійних фінансів.

Крім того, законопроект не врегульовує багато інших критичних недоліків, які заважають ефективному впровадженню реформи політичного фінансування в Україні, зокрема: необґрунтовано високі ліміти на внески від фізичних і юридичних осіб та відсутність будь-якого зв'язку між розміром внеску і рівнем доходів особи; відсутність належного регулювання витрат третіх сторін на користь партій і негрошових внесків; невизначеність потреб, на які партії можуть використовувати кошти державного фінансування; відсутність процедур отримання коштів державного фінансування місцевими організаціями партій; відсутність дієвих, пропорційних і превентивних санкцій за порушення правил політичного фінансування; надто складні процедури документування адміністративних правопорушень і розгляду справ судами.

Законопроект також не торкається питань фінансування виборчих кампаній, зазначаючи, що ці норми слід викласти окремо в законодавстві про вибори. Хоча це розмежування має сенс, брак аналогічних змін до виборчого законодавства, які би гармонізували правила партійного фінансування й фінансування передвиборної агітації, може створити нові законодавчі прогалини і послабити спроможність державних органів контролю.

На думку експертів Руху ЧЕСНО, зменшення строку перевірки квартальної партійної звітності Національним агентством з питань

запобігання корупції до 30 днів буде негативно впливати на якість контролю за фінансуванням політичних партій.

Отже, процес фінансування політичних партій складний та водночас важливий в ході розвитку держави. Виявлення недосконалостей, прогалин та колізій у правовому регулюванні політичного фінансування, а також пошук варіантів їх вирішення свідчить про поступовий прогрес у даній сфері.

Досвід країн розвиненої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення вже наявних проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою (*Стаття підготовлена з використанням інформації таких джерел: стаття Васильченко О. Фінансування політичних партій в зарубіжних країнах* ([http://www.ndiiv.org.ua/Files2/2008\\_6/11.PDF](http://www.ndiiv.org.ua/Files2/2008_6/11.PDF)); *стаття Кустова С. Державне фінансування політичних партій як передумова демократизації суспільства* (<http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1040>); *стаття Кустова С. Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні* ([http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1\\_2019/5.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1_2019/5.pdf)); *офіційний веб-портал Верховної Ради України* ([https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66259](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66259)); *стаття Сопілко І. Прозорість фінансування політичної діяльності: міжнародно-правовий досвід і практика України* ([http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnaui\\_2019\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnaui_2019_2_14)); *стаття Джуган В. Членські внески як джерело фінансування*

*політичних партій в Україні та Польщі: порівняльний аналіз* ([http://vjhr.sk/archive/2016\\_5/part\\_1/10.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_5/part_1/10.pdf)); *сайт LB.UA* ([https://ukr.lb.ua/news/2019/07/27/433219\\_groshi-partiyam\\_abo\\_chi\\_varto.html](https://ukr.lb.ua/news/2019/07/27/433219_groshi-partiyam_abo_chi_varto.html)); *сайт Громадського радіо* (<https://hromadske.radio/publications/11-partiy-i-565-milyoniv-hto-otrymae-finansuvannya-z-derzhbyudzhetu>); *сайт 24 каналу* ([https://24tv.ua/finansuvannya\\_partiy\\_v\\_ukrayini\\_2019\\_naslidki\\_zakonu\\_1\\_029\\_n1214182](https://24tv.ua/finansuvannya_partiy_v_ukrayini_2019_naslidki_zakonu_1_029_n1214182)); *офіційний веб-портал Верховної Ради України* ([https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67218](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67218)); *стаття Джуган В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах європейського союзу: порівняльний аналіз* ([http://www.pap.in.ua/6\\_2016/12.pdf](http://www.pap.in.ua/6_2016/12.pdf)); *сайт Центру політико-правових реформ* (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20872861-migenarodni-standarti-ta-zarubigeniy-dosvid-zabezpechennya-realizatsiyi-reformi-politichnih-finansiv-zasobami-yuridichnoyi-vidpovidalnosti>); *сайт інформаційного агентства «Главком»* (<https://glavcom.ua/publications/derzhavne-finansuvannya-partiy-v-polshchi-ta-latvijichomu-u-nih-viyshlo-538238.html>); *сайт ТІ Україна* (<https://ti-ukraine.org/news/ti-ukraina-prezentuie-posibnyk-pro-latviiskiyi-dosvid-u-kontroli-partiinykh-finansiv/>); *сайт «Західної інформаційної корпорації»* ([https://zik.ua/news/2019/12/19/verkhovna\\_rada\\_ukhvalyla\\_zakon\\_pro\\_borotbu\\_z\\_politychnoiu\\_koruptsiieiu\\_951015](https://zik.ua/news/2019/12/19/verkhovna_rada_ukhvalyla_zakon_pro_borotbu_z_politychnoiu_koruptsiieiu_951015)); *сайт Міжнародної фундації виборчих систем (IFES)* ([https://ifesukraine.org/komentar-ifes-do-proektuzakonu-ukrayiny-%E2%84%962336-provnesennya-zmin-do-deyakyh-zakoniv-ukrayiny-shhodo-zapobigannya-i-protydiyi-politychnij-korupciyi](https://ifesukraine.org/komentar-ifes-do-proektuzakonu-ukrayiny-%E2%84%962336-provnesennya-zmin-do-deyakyh-zakoniv-ukrayiny-shhodo-zapobigannya-i-protydiyi-politychnij-korupciyi))).

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

## Верховною Радою України розглядаються законопроекти, що регламентують розвідувальну діяльність

**А**ктуальність якісного правового забезпечення діяльності розвідувальних органів під час збройного конфлікту важко переоцінити. Попередні акти, що унормовують відносини в цій сфері, були прийняті до початку російської анексії ще за часів президентства Л. Кучми та В. Ющенка. Це Закон України № 2331-III від 2001 р. «Про розвідувальні органи України» та Закон України № 3160-IV від 2006 р. «Про Службу зовнішньої розвідки України». Тому деякі їхні положення не відповідають сучасним реаліям. Враховуючи викладене, в листопаді минулого року Президентом України В. Зеленським було ініційовано розгляд двох законопроектів № 2412 «Про розвідку» і «Про внесення змін до Закону України № 2414 “Про Службу зовнішньої розвідки” щодо діяльності Служби зовнішньої розвідки України».

У цьому разі прийняття «тандемним» пакетом законів ламає традицію, коли Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» (далі – СЗРУ) набирає чинності значно пізніше закону щодо розвідувальної діяльності у цілому та у стислому вигляді дублював деякі вимоги останнього. У текстах закону № 3160-IV і законопроекту № 2414, щодо регламентування діяльності СЗРУ, можна побачити, що практично без змін залишилася лише ст. 4 про загальну чисельність СЗРУ (4350 співробітників). Не зазнали особливих змін і статті, присвячені загальній структурі та керівництву СЗРУ. У діючому законі вказано, що Служба зовнішньої розвідки підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України. У новому законопроекті зазначено, що СЗРУ здійснює свою діяльність під загальним керівництвом Президента України.

Якщо порівнювати Закон України «Про розвідувальні органи України» 2001 р. і законопроект «Про розвідку» 2019 р. одразу впадає в око, що обсяг останнього втричі

більший. Є також декілька відмінностей принципового характеру. Так, у проекті закону з'являється термін «розвідувальне співтовариство», якому присвячена ст. 4. Там само вводиться ще одне нове поняття – «координаційний орган з питань розвідки». Цей орган може утворюватися Президентом України для сприяння реалізації його повноважень із керівництва розвідкою, забезпечення взаємодії та координації спільної діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства.

Дещо розширені основні функції розвідувальних органів, які на виконання визначених у ст. 2 цього законопроекту основних завдань:

- здійснюють здобування, аналітичне опрацювання, оброблення і надання розвідувальної інформації споживачам;
- проводять заходи з метою реалізації національних інтересів України, посилення обороноздатності держави, економічного й науково-технічного розвитку;
- виявляють та визначають ступінь зовнішніх загроз національній безпеці України;
- беруть участь у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном;
- беруть участь у боротьбі з тероризмом, протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності;
- беруть участь у заходах державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання;
- забезпечують власну безпеку;
- здійснюють співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями.

Ситуація, що виникла внаслідок російської агресії також знайшла своє віддзеркалення в проекті нового закону «Про розвідку». У ньому з'явилася окрема стаття, присвячена «особливості здійснення розвідувальної

діяльності в особливий період, під час дії воєнного стану, антитерористичної операції або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії». У зазначених вище умовах «розвідоргани можуть проводити розвідувальні заходи стосовно особи, місця або речі, що перебувають на тимчасово окупованій території або території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження». Додатково до цього розвідувальні органи отримують право здійснювати спеціальні операції (спеціальну розвідку).

Окремою статтею регламентуються «Особливості здійснення стосовно співробітників кадрового складу розвідувальних органів заходів, передбачених законодавством про запобігання корупції та очищення влади». Враховуючи специфіку розвідувальної діяльності, відомості стосовно осіб, які займають або займали посади співробітників кадрового складу, в тому числі їх персональні дані, створені або отримані в результаті здійснення передбачених законом заходів із запобігання та виявлення корупції, очищення влади, підлягають обробці у спосіб, що унеможливило розкриття належності таких осіб до розвідувальних органів.

На думку заступника керівника Офісу Президента України А. Коваленко, «прийняття Закону України “Про розвідку” дозволить створити ефективну систему розвідки, яка відповідатиме характеру й масштабам актуальних загроз національній безпеці України, своєчасно виявлятиме, попереджатиме і нейтралізуватиме такі загрози, буде здатною здобувати і забезпечувати споживачів якісною розвідувальною інформацією, у тому числі про плани й наміри іноземних держав, груп, організацій, осіб щодо проведення розвідувальної, розвідувально-підривної та диверсійної діяльності проти України, інспірування сепаратизму й тероризму».

За інформацією політичного оглядача В. Кравченка, залучені експерти країн НАТО, Женевського центру демократичного контролю над Збройними силами (DCAF) дали у цілому позитивну оцінку законопроекту, зазначивши, що багато його положень сприяють

ефективному управлінню й закріплюють ряд важливих норм, що відповідають практикам країн Заходу. Основні зауваження DCAF торкалися того, що у даному законопроекті недостатній парламентський контроль діяльності розвідки. Крім того, експерти DCAF виступили проти присутності віднесення до категорії розвідувальних підрозділів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, оскільки вони зазвичай виконують правоохоронні функції. Зі свого боку, українська сторона пояснює таку необхідність специфікою ситуації. Україна межує з Росією, що анексувала Крим і окупувала частину Донбасу, Молдовою, на території якої знаходиться орієнтована на Москву невизнана Придністровська Молдавська республіка та Білоруссю, що входить до військово-політичного союзу з РФ.

Під час обговорення у ВРУ жваві суперечки викликала норми законопроекту, що надає функції розвідки СБУ та Національної гвардії. У процесі розгляду проекту закону у Верховній Раді України СБУ було виключено з переліку розвідувальних органів, в якому залишилися Служби зовнішньої розвідки, розвідувального органу Міністерства оборони України та розвідувального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. Натомість з метою координації діяльності та попередження міжвідомчих конфліктів органу спеціального призначення з правоохоронними функціями і розвідувальних органів, вона була визначена як суб'єкт розвідувальної спільноти. Доля НГУ у цьому сенсі ще до кінця не визначена.

Так, у своєму виступі голова фракції «Голос» С. Рахманін зазначив, що у тому вигляді, в якому розвідувальна складова діяльності НГУ прописана у нинішній редакції, законопроект дає Нацгвардії необмежені повноваження в області розвідки, хоча вона не повинна мати таких функцій як правоохоронний орган.

Аналогічну позицію займають представники ГО «Центр протидії корупції». Член правління громадської організації О. Щербань вважає,

що норма, яка дозволяє залучати Національну гвардію для виконання розвідувальних завдань у військовій сфері є не припустимою. «Це означає надзвичайні повноваження з розвідки для органу в системі МВС. Формулювання проекту настільки широкі і загальні, на практиці це може вийти за межі розвідки під час виконання військових завдань і перетворитися на зловживання. Наприклад, на виконання завдань розвідки в Нацгвардії зможуть мати таємний бюджет для закупівель і впроваджувати агентів в різні установи за кордоном», – зазначила громадський діяч.

Голова правління ЦНД В. Шабунін на своїй сторінці у Facebook написав про те, що передбачена вищезгаданим законопроектом компетенція для Нацгвардії нібито надає міністру внутрішніх справ суперповноваження. За словами керівника громадської організації, голова МВС під прикриттям розвідувальних завдань може побудувати агентурну мережу по всьому світу і проводити будь-які спецоперації.

Проте юристи і парламентарії, що входять до пулу ZN.UA, розглядають коментар В. Шабуніна як перебільшення загрози. Але відзначаючи, що фраза «з метою розвідувального забезпечення» дещо розмита, вони погоджуються з тим, що фігура А. Авакова на чолі МВС дозволяє припускати всілякі варіанти маніпуляцій при використанні розвідувальних функцій Нацгвардії на території України.

У Національній гвардії України також спростували заяви експертів «Центру протидії корупції» про можливу зміну статусу Нацгвардії в результаті прийняття законопроекту № 2412 «Про розвідку». Прес-служба НГУ зробила заяву, згідно з якою «повідомлення Центру протидії корупції про розширення можливостей підрозділів Нацгвардії в проведенні розвідувальних заходів є помилковими і засновані на “поверхневому, непрофесійному вивченні законопроекту № 2412”, поширена експертами інформація “не містить експертного обґрунтування, базуючись на припущеннях і маніпуляції смислами, вирваними з контексту”, а вчинення таких дій направлено на розхитування суспільства і підрив національних інтересів». «Відповідно

до законопроекту № 2412, Нацгвардія України не має права бути органом розвідки. При цьому Нацгвардія є суб'єктом розвідувальної спільноти, а підрозділи розвідки органів військового управління та військових частин НГУ, у порядку, визначеному законом, можуть залучатися до виконання окремих розвідувальних задач і в межах визначених законодавством повноважень здійснювати діяльність з метою розвідувального забезпечення застосування НГУ, зокрема в районі операції Об'єднаних сил».

Силовиків з Нацгвардії підтримали колеги зі Збройних сил України та Служби безпеки України. Представник Головного управління розвідки Міністерства оборони М. Червоний заявив, що Національна гвардія України буде залучатися до виконання завдань військової розвідки, яка займається розвідкою тактичного рівня. Про це він повідомив на брифінгу про загрози реформи розвідувальних органів та СБУ під час обговорення законопроекту № 2412 «Про розвідку».

«Ніяких зауважень як таких до законопроекту в мене немає. Ми вперше маємо нормально зображену архітектуру розвідувального співтовариства... Щодо того, як керівник кожного відомства буде використовувати надані йому повноваження – це вже інше питання», – прокоментував Я. Антоняк, експерт з питань національної безпеки, экс-радник голови СБУ.

Отже, як зазначив представник Служби зовнішньої розвідки України А. Єфімченко: «Закон про розвідку необхідний вже давно, так як від цього документа залежить реалізація стратегій окремих органів безпеки і оборони». Ані закордонні експерти, ані вітчизняні не бачать системних недоліків у законопроектах із розвідувальної діяльності, що спрямовані на друге слухання більшістю нардепів. Ситуація навколо розвідувального статусу Національної гвардії України цілком вирішуване, якщо буде політична воля для взаємних компромісів. Таким чином, залишається лише сподіватися на те, що прийняття законів, вкрай необхідних у теперішній складній військово-політичній ситуації, в якій сьогодні опинилася Україна, здійсниться незабаром



*(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: Офіційний веб-портал Верховної Ради України ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67336](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67336), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67339](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67339)); веб-сайт 112.ua (<https://112.ua/politika/parlament-podderzhal-za-osnovu-zakonoproekty-o-razvedke-522220.html>, [https://zn.ua/internal/les-na-zadvorkah-343212\\_.html](https://zn.ua/internal/les-na-zadvorkah-343212_.html)); веб-сайт «НВ» (<https://nv.ua/ukraine/politics/razvedka-avakov-gpk-novosti-ukrainy-50064556.html>); веб-сайт Ura-inform.com (<https://ura-inform.com/ru/politics/2020/01/28/natsgardiju-privlecut-k-vypolneniju-zadach-vojskovo-razvedki>); Український кризовий медіа центр (<http://uacrisis.org/ru/74656-proekt-zakonu-pro-rozvidku>)).*

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

## Законопроект «Про працю»: патерналізм чи лібералізація трудових відносин

**Н**а протязі всіх років незалежності питання оновлення Трудового кодексу України підіймалось неодноразово. Урядовці і законодавці намагалися внести зміни до цього важливого документа, що визначає правила трудових відносин, встановлені ще за радянських часів, але їх прагнення залишалися марними. На початку поточного 2020 р. було здійснено чергову спробу і, за ініціативи Прем'єр-міністра України О. Гончарука, запропоновано новий законопроект «Про працю».

Голова уряду зазначив п'ять ключових нововведень документа: збереження та розширення соціальних прав працівників; збільшення кількості легальних робочих місць; рівні можливості для чоловіків і жінок у сфері праці; підвищення доходів працівників на всій території України; гармонізація українського законодавства з європейським. Водночас законопроект передбачає й відмову від паперових трудових книжок, а облік трудової діяльності працівників здійснюватимуть в електронній формі. У разі його ухвалення, роботодавець повинен буде впродовж трьох місяців видати працівникові трудову книжку та протягом року укласти з ним, винятково, трудовий договір лише письмово або в електронному вигляді з цифровим підписом, що стане підставою для встановлення трудових відносин. За словами О. Гончарука, потрібно екстремально спростити умови працевлаштування і створити систему, за

якою громадяни зможуть регулювати трудові відносини без примусу держави.

Також у новому законопроекті «Про працю» авторами законодавчої ініціативи запропоновано сім видів договорів між роботодавцем та працівником: терміновий (не більше ніж на п'ять років), короткостроковий (до двох місяців), сезонний (не більше ніж вісім місяців), із нефіксованим робочим часом (передбачає вільний графік і оплату тільки за виконану роботу), учнівський (із працівником, який поєднує роботу і навчання, на строк до шести місяців) та договір із домашнім працівником. Тоді, як Кодекс законів про працю (КЗпП) передбачає можливість підписання лише трьох видів договорів – безстрокового, на певний строк (за погодженням сторін) і на строк виконання певної роботи. Попри це, буде збережено основи трудових відносин, а саме: для більшості працівників незмінною залишається тривалість робочого часу – 40 год. протягом кожних 7 днів, а щорічна основна оплачувана відпустка надаватиметься тривалістю від 24 календарних днів за кожен відпрацьований робочий рік, згідно укладеного трудового договору.

Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства Т. Милованов, один із авторів трудових законодавчих нововведень так коментує новий документ «Про працю»: «Законопроектом визначено: у разі, якщо судом буде доведено те, що людина працювала без

офіційного оформлення трудових відносин, то людина втратить право на субсидію. Адже сьогодні багато людей працюють неофіційно і не декларують свій справжній високий дохід, аби додатково отримати субсидію».

Серед нововведень до Трудового кодексу України – збільшення тривалості можливої відпустки за власний рахунок з 15 до 30 днів на рік та скорочення кількості обов'язкових вихідних днів – до 24 год. за кожний тижневий період. А ось оплата лікарняного до 5 днів здійснюватиметься за рахунок роботодавця, а починаючи з 6-го дня і до завершення періоду хвороби – виключно за державний кошт. За понаднормові роботи платитимуть на 20 % більше, ніж за ставку (коли перевищення тривалості зміни та робочого дня оплачується у підвищеному розмірі, визначеному трудовим або колективним договором). Не залишив без уваги новий законопроект і жінок, які перебувають у декретній відпустці строком до 3-х років – їм має бути гарантовано збереження місця роботи. До того ж, за бажанням жінкам з дітьми віком до 3 років дозволять працювати вдома за гнучким графіком, навіть вночі. Це стосується і людей з інвалідністю та пенсіонерів, які отримують, у разі потреби, можливість працювати за домашніх умов або за зручним графіком.

Одним із найбільш очікуваних новацій законопроект «Про працю» є гнучкий режим робочого часу та дистанційна (надомна) робота. Право на гнучкий графік роботи у разі ухвалення документу надаватиметься всім працівникам за згодою, а час відпочинку між робочими змінами має бути щонайменше 12 год. на добу. Щодо розміру оплати за роботу у вихідні дні, то вона встановлюватиметься трудовим договором, а не імперативно оплачуватиметься в подвійному розмірі, як за чинним Трудовим кодексом України. За працівниками залишиться право звільнитися за власним бажанням, з обов'язковим попереднім попередженням про це роботодавця щонайменше за два тижні.

Іншим нововведенням, запропонованому Кабміном України у новому трудовому законодавстві є надання права роботодавцям звільняти працівника з власної ініціативи і

практично без явних підстав, за умови виплати компенсації й обов'язково з попереднім попередженням працівника про звільнення у визначені терміни (від 15 до 90 днів залежно від часу працювання співробітника на цьому місці роботи). Також у новому документі «Про працю» прописано антидискримінаційні норми. Зокрема, забороняється чинити тиск на працівників через колір шкіри, політичні та релігійні переконання, стать, сексуальну орієнтацію, вік, стан здоров'я, вагітність, інвалідність. Крім того, роботодавцям заборонено примушувати працівника до розірвання трудового договору з його ініціативи і проти його волі шляхом: мобінгу працівників, психологічного й економічного тиску, створення нестерпних умов праці, а також умисного, систематичного та необґрунтованого нерівномірного розподілу навантаження, завдань і нерівної оплати праці співробітників, які виконують однакову роботу.

А ось звільнити працівника можна буде, якщо він двічі порушив умови трудового договору протягом 180 днів чи не з'являвся на роботі понад 4 місяці поспіль, або 150 днів протягом робочого року внаслідок тимчасової непрацездатності, не враховуючи відпустку з вагітності та пологів, а також працівника, який відсутній на роботі понад 10 робочих днів поспіль, без повідомлення роботодавця про причини своєї відсутності. У разі звільнення підлеглого, роботодавець має компенсувати йому невикористану щорічну відпустку лише за поточний і попередній робочі роки. Поміж іншого, документ регулює й процес репатріації – повернення працівника, який перебуває за кордоном у відрядженні, в Україну. Обов'язок організувати репатріацію покладають на роботодавця.

Проте законопроект № 2708 «Про працю», який експерти охарактеризували, як новий Трудовий кодекс України, викликав чимало критики і зауважень, зокрема, у правознавців, представників політичних рухів, громадських організацій та пересічних українців. «Спроба зміни трудового законодавства в “турборежимі” пояснюється тим, що у нас застарілий радянський Трудовий кодекс. Але за часи

незалежності його майже повністю переписали, щоб привести до норм ратифікованих Україною міжнародних угод. Звичайно, Трудовий кодекс треба змінювати і вдосконалювати, однак це повинен бути органічний процес, який відповідав би реаліям сьогодення, – каже Б. Тицький, голова київського центру політичного руху “Авангард”. – А зараз зміни впроваджуються виключно заради олігархічного та транснаціонального бізнесу, оскільки життя дрібного підприємця в Україні тільки ускладнюється. Фактично, влада намагається перетворити українців на дешеву робочу силу з відсутністю прав».

У законопроекті також зазначено, що розірвати трудовий договір можуть обидві сторони за власним бажанням і жодних вагомих причин для цього не потрібно. Юрист ГО «Трудові ініціативи» Г. Сандул вважає, що дана норма руйнує будь-які гарантії трудових прав і стабільної зайнятості. «Проект запроваджує систему at-will employment – роботодавець може звільнити працівника за своєю ініціативою без пояснення. Жодні антидискримінаційні норми в подібній ситуації не будуть працювати, бо керівник зможе звільнити співробітника “просто так”, – переконаний експерт. – Запропонований законопроект – це загроза свободі та демократії в Україні, адже він напругу порушує угоду про асоціацію України з Європейським Союзом. Подібний закон з відповідними нормами зробить Україну державою з найслабшими гарантіями трудових прав у Європі».

Переведення трудових книжок у цифровий формат прокоментував голова адвокатської компанії «Кравець та партнери» Р. Кравець: «Можливо у цифровому оформленні трудових книжок і є певний сенс, але поки що достеменно невідомо, хто саме буде адмініструвати цю частину та, у разі чого, нести відповідальність, скажімо, за втрачені цифрові дані, і чи буде можливість потім їх якось відновити? Такі проекти повинні проходити громадське обговорення та профільну експертизу і мати чітке визначення у документі».

«Підводні камені» приховують й інші норми нового Трудового кодексу України. Так,

у документі йдеться, що робочий тиждень не повинен перевищувати 40 год., але, за цього, ніхто не забороняє працювати понаднормово. Водночас щоденний відпочинок, за новим проектом, повинен бути не менше 12 год., а щотижневий безперервний відпочинок (вихідні дні) дорівнювати 24 год. Правозахисники зазначають, що це дозволяє роботодавцям затримувати працівників до 12 год. на день, шість днів на тиждень, адже грошова компенсація за роботу у вихідні повинна становити не менше 20 % ставки (120 %), а у чинному КЗпП, для порівняння, подвійна ставка визначається у 200 %. Тобто з підприємця частково знімають фінансовий обмежувач і йому стає вигідним залучати працівника до наднормованих робіт. А якщо той відмовиться, то звільнити його не складе жодних труднощів.

Норма, що пов'язана з годуванням дитини, у багатьох українців взагалі викликала здивування. Адже, згідно норм законопроекту, кожні три години матері надається півгодини на годування дитини. Однак як жінка зможе доїхати додому за цей час та погодувати дитину – про це не йдеться. Як зазначив голова Федерації профспілок Луганської області В. Черниш, тут «забагато преференцій для роботодавця, який платить маленьку заробітну плату і забирає всі соціальні гарантії, що у нас повинні працювати на людину за Конституцією».

«Нинішній Трудовий кодекс і так, на практиці, часто-густо не виконується, але він, все ж, є для громадян якоюсь “соломинкою”, за яку у важкій ситуації можна “ухопитися”. Тепер же забирають і її, – відзначає аналітик інституту Grouford O. Куц. – На даний момент, переконаний фахівець, зменшення прав працівника тільки збільшить еміграцію з країни, про яку говорив і Президент України В. Зеленський, оскільки, за низьких зарплат і високих тарифів, працювати на “пташиних правах” стає просто не вигідно. Ідея про те, що підприємці захочуть розвивати бізнес, якщо їх позбавити “тягаря” трудового законодавства, також піддається нищівній критиці. Крім того, зменшення соціального захисту материнства і батьківства, за словами аналітика, жодним чином не підвищить рівень народжуваності

в Україні, в якій вже зараз відбувається демографічна криза».

Іншої думки віце-президент Конфедерації профспілок, економіст О. Мірошниченко, який зазначає, що основне зауваження до чинного в Україні трудового законодавства від іноземних партнерів та інвесторів – це зайва «захищеність» працівників. «Трудовий кодекс не повинен гальмувати розвиток бізнесу, – каже він. – А в країні, наразі, більше десяти пільгових категорій, які мають пріоритетне право на працевлаштування за КЗпП, і для яких будь-яка компанія повинна або тримати 4 % робочих місць, або сплачувати штрафи. Підприємство також не може звільнити не тільки працівника передпенсійного віку, але і пенсіонера, тобто, немає можливості взяти на це місце молодого спеціаліста, що гальмує модернізацію економіки. Адже за цінними кадрами роботодавці самі будуть бігати, і вони готові платити, але тільки – по справі: за підвищення кваліфікації, навчання, а не сплачувати незрозумілі штрафи за квоти для пільговиків».

Політолог і правозахисник М. Чаплига: «Трудові відносини в Україні безперечно потребують змін, а саме – інституалізації, переходу від патерналістсько-феодальної до раціональної ринкової моделі індустріального типу. Працівники й роботодавці, природньо, мають різні інтереси, але однаково зацікавлені одне в одному і тому мусять шукати розумні компроміси для досягнення спільних цілей розвитку. Міжнародні дослідження засвідчують, що в країнах, де ринкова економіка ще перебуває на стадії формування, економічна лібералізація може прискорити цей процес.

Але лібералізація в загальному розумінні передбачає не лише зниження бюрократичного тиску та адміністративного навантаження, вона має на меті збільшення простору для конкуренції, розширення прав і свобод. Тому для мінімізації негативного впливу реформ, їхні темпи має бути узгоджено зі зміцненням публічних інституцій регулювання ринку праці та трудових відносин».

Трудові відносини в Україні й справді потребують лібералізації щодо розширення прав і свобод. Але для цього недостатньо лише нашвидкуруч, у «турборежимі», прийняти новий Трудовий кодекс України, потрібно змінити практику трудових відносин. Законопроект «Про працю» має бути прозорим, пройти громадське обговорення, законодавчо визначити трудові відносини таким чином, аби задовольнити потреби як роботодавців, так і працівників та має відповідати всім запитам українського суспільства за сучасних реалій. *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: веб-сайт Zik (<https://zik.ua/news/all>); веб-сайт «Слово і Діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2020/01/22/novyna/suspilstvo/mylovanov-rozproviv-pro-normy-novoho-trudovoho-kodeksu>); веб-сайт ZakNEWS (<https://www.zaknews.in.ua/novini/ukrayina/47951-zvlnennya-vagtnih-12-godinniy-robochiy-den-noviy-trudoviy-kodeks-zdivuye-ukrayincv.html>); веб-сайт «Голос Карпат» (<https://goloskarpat.info/analytics/5de6b2aa2eb93/>); веб-сайт Global Press (<http://www.globalpress.co.ua/zvlnennya-v-dekreti-i-12-godinnij-robochij-den-yak-u-goncharuka-perepisuyut-trudoviy-kodeks/>)).*

# ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ

## Моніторинг законодавства

### Податки та збори

#### *Податок на додану вартість*

ІПК ДПС від 04.12.2019  
№ 1721/6/99-00-04-07-03-15/ІПК

Постачання комісіонером послуг, пов'язаних з виконанням договору комісії (у тому числі передача від комісіонера до комітента результатів послуг, придбаних цим комісіонером за дорученням комітента, незалежно від того, з ПДВ чи без ПДВ були придбані такі послуги), є об'єктом оподаткування ПДВ, якщо їх місце постачання розташоване на митній території України.

Постанова КМУ  
від 11.12.2019 № 1165

23.01.2020 в «Урядовому кур'єрі» №13 опубліковано постанову КМУ від 11.12.2019 № 1165 «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних».

Отже, з 01.02.2020 почнуть діяти нові:

- Порядок зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних;
- Критерії ризиковості платника податку на додану вартість;
- Критерії ризиковості здійснення операцій.

#### *Податок на прибуток*

ІПК ГУ ДПС у Житомирській області  
від 24.01.2020 № 294/ІПК/06-30-04-04-20

Якщо представництво нерезидента не здійснює господарську діяльність в Україні і не підпадає під визначення «постійне представництво», наведене у пп. 14.1.193 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, то воно не повинно:

- реєструватися платником податку на прибуток підприємств;
- подавати декларацію з податку на прибуток підприємств;

- сплачувати податок на прибуток підприємств.

### Державне регулювання

#### *Перевірки, контроль, штрафи*

Запитання – відповідь,  
розміщені на ЗІР в категорії 113.05

ДПС нагадала суб'єктам господарювання про відповідальність, яка застосовується за продаж алкогольних напоїв у заборонений рішенням відповідного органу місцевого самоврядування час доби. Так, передбачено застосування фінансових санкцій у вигляді штрафу у розмірі 6800 грн у разі порушення заборон з продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових у визначений рішенням сільських, селищних та міських рад в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці у визначений час доби. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 156 Кодексу про адміністративні правопорушення вчинення такого порушення працівником підприємства – тягне за собою накладення адміністративного штрафу на посадову особу суб'єкта господарювання, у розмірі від ста до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

#### *Податкові новації*

Законопроект «Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» № 1210

Серед змін до Податкового кодексу є вимога про те, що для цілей оподаткування операції повинні обліковуватись виходячи з реальних (фактичних) умов та обставин та/або поведінки платника податків. Первинні документи, що складені платником податків для підтвердження

відомостей, пов'язаних з визначенням об'єктів оподаткування та/або податкових зобов'язань, враховуються в податковому обліку за умови, якщо вони не протирічать реальним (фактичним) умовам та обставинам здійснення операції та/або поведінці платника податків. Обов'язок доведення невідповідності первинних документів реальним (фактичним) умовам та обставинам здійснення операції та/або поведінці платника податків, передбачених цим пунктом, покладається на контролюючий орган.

### *Фінансовий моніторинг*

Закон України від 06.12.2019 № 361-IX

28 квітня 2020 року набере чинності новий закон про фінмоніторинг, яким збільшили граничний поріг операцій для фінмоніторингу до 400 тис. грн та зменшили список ознак операцій, про які треба обов'язково повідомляти – їх всього чотири. Встановлено, що банк або інша фінансова організація мають самостійно налагодити систему фінмоніторингу, аби виявляти дійсно підозрілі операції. Під фінансовий моніторинг підпадають операції з віртуальними активами. Якщо біржі, обмінники, банки або інші компанії здійснюють платежі у криптовалютах на суму більше 30 тис. грн в еквіваленті, вони мають перевірити таку операцію і зібрати докладну інформацію про клієнта. Бухгалтери, суб'єкти господарювання, які надають послуги з бухгалтерії, стануть суб'єктами первинного фінмоніторингу, це не стосується тих бухгалтерів, які працюють за трудовими договорами.

### **Галузі та сфери діяльності**

#### *Фінансові послуги*

Постанова НБУ від 16.01.2020 № 8

Банки зобов'язані розкривати повну вартість споживчого кредиту Постановою НБУ передбачено, що у вартість споживчого кредиту, в залежності від його виду і при наявності додаткових і супутніх послуг третіх осіб, банки включають вартість страхових і податкових платежів, зборів на обов'язкове

державне пенсійне страхування, вартість послуг нотаріусів, платежі за послуги держреєстраторів, оцінювачів тощо.

Постанова НБУ від 17.01.2020 № 9

Постановами НБУ, прийнятими відповідно до Закону про РРО (з урахуванням змін, внесених Законом № 128-IX, які набирають чинності 19 квітня 2020 року), змінено порядок проведення валютно-обмінних операцій: скасовується необхідність проставляти на розрахункових документах РРО такі реквізити, як підписи касира і клієнта, відбиток штампа.

### **Об'єкти правовідносин**

#### *Нерухомість*

Наказ Мін'юсту

від 09.01.2020 № 71/5

Наказом затверджене Положення про Колегію з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність держреєстратора, суб'єктів держреєстрації, терорганів Мін'юсту. Колегія прийшла на зміну антирейдерській Комісії. Колегія складатиметься зі співголів (не менше 2), секретаря та її членів, чисельність яких визначається Мін'юстом чи відповідним терорганом. Вже 16 січня відбулося перше у 2020 році засідання нової Колегії. Про це повідомили в Мін'юсті. Чисельність Колегії визначена на даний момент Мін'юстом у кількості 9 осіб.

Повідомлення ГУ ДПС у Харківській області  
від 24.01.2020

Громадяни, які вимушені були покинути окуповані території в Україні, мають право скористатися податковою знижкою на оренду житла. Отримати знижку може особа, якщо вона та/або члени її сім'ї першого і другого ступенів споріднення: – не мають у власності придатної для проживання житлової нерухомості, розташованої поза межами тимчасово окупованої території України; – не отримують бюджетних виплат для покриття витрат на проживання. Розмір знижки не може перевищувати (у розрахунку на календарний рік) 30 розмірів мінімальної заробітної плати,

встановленої на 1 січня звітного року. У 2020 році це 141 690 грн.

### *Земля*

Наказ Держстату  
від 14.01.2020 № 46

Затверджена нова форма Звіту про збирання врожаю сільськогосподарських культур – форма № 37-сг (місячна), яка діє з 01.02.2020. Показники форми № 37-сг (місячна) характеризують хід збирання врожаю сільгоспкультур і багаторічних насаджень зростаючим підсумком у період виконання робіт (у липні-грудні) на землях, що перебувають у володінні та користуванні підприємства, включаючи збирання врожаю з посівів на землях, узятих у оренду в інших землекористувачів. Якщо в користуванні менше ніж 100 га сільгоспугідь, то звіти за формою № 37-сг подавати не потрібно.

### *Праця*

Постанова ВС від 22.01.2020  
у справі №444/2463/17

Судова практика не допускає можливості проведення експертизи з метою визначення працівників з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці, тому учасники

трудового спору мають право подавати будь-які належні та допустимі докази, що підтверджують факт наявності у працівника, який звільняється, більш високої кваліфікації і продуктивності праці або низької кваліфікації та продуктивності праці у особи, якій надано перевагу на залишення на роботі. Такими доказами можуть бути документи та інші відомості про освіту і присвоєння кваліфікаційних розрядів (класів, категорій, рангів), про підвищення кваліфікації, про навчання без відриву від виробництва, про винаходи і раціоналізаторські пропозиції, авторами яких є відповідні працівники, про тимчасове виконання обов'язків більш кваліфікованих працівників, про досвід трудової діяльності, про виконання норм виробітку (продуктивність праці), про розширення зони обслуговування, про збільшення обсягу виконуваної роботи, про суміщення професій тощо.

Постанова ВС від 20.01.2020  
у справі №158/2755/17

Визначальними факторами для вирішення питання про законність звільнення з роботи за прогул є не тільки установлення самого факту відсутності працівника на роботі більше трьох годин протягом робочого дня, а й встановлення поважності причин відсутності.

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

### **Юридический блог компании Jurimex**

**Про автора:** Анастасія Ситницька, юрист Jurimex

### ***Згода від власника протиставленого знака: практика Апеляційної палати Мінекономіки***

Бізнес-партнерство, у яке інвестуються матеріальні та нематеріальні активи, часто призводить до спільного володіння об'єктами промислової власності за якими лише один із ділових партнерів хоче зберегти ексклюзивні права.

Однак при реєстрації торговельної марки заклад експертизи відмовляє у реєстрації позначенню, що може ввести в оману щодо особи, яка виробляє товар або надає послугу на підставі абз. 5 пункту 2 ст. 6 Закону про знаки, а також позначенню, яке є тотожним або схожим настільки, що може призвести до сплутування із раніше зареєстрованими або раніше заявленими знаками на ім'я іншої особи відповідно до пункту 3 статті 6 цього Закону.

На подолання конфлікту, заявник може подати згоду власника знаку щодо реєстрації позначення відповідно до абз. 2 п. 4.5.2.

---

\* Збережено стиль і граматику оригіналу

Правил заявок. Але чи достатньо самої лише згоди власника протиставленої торговельної марки?

У рішенні Апеляційної палати Мінекономіки від 14.11.2019 колегія розглядала заперечення на рішення про відмову у реєстрації знаку «Зарегистрированный знак для товаров и услуг «Sport Life» з огляду, зокрема, на оманливість щодо дійсного надавача послуг.

Апелянтом було зазначено, що заявлене позначення використовується групою компаній, а юридичну особу апелянта було створено за ініціативою власника протиставленого знака з метою популяризації торговельної марки на території України.

Апелянт, посиляючись на відомості з ЄДР, довів наявність спільної юридичної адреси із групою компаній власника зареєстрованого знаку. Разом із тим, на розгляд комісії було надано згоду на реєстрацію знака від власника конфліктного знаку.

Однак колегія встановила, що надані матеріали (1) не підтверджують зв'язок апелянта з компанією власника, а (2) факт подання заяви про згоду на реєстрацію знака не є достатнім для встановлення такого зв'язку.

Отже, Апеляційна палата прийняла рішення про відмову у реєстрації позначення, обґрунтовуючи своє рішення тим, що апелянт не подав достатні докази пов'язаності із особою власника протиставленого знака.

В іншому рішенні від 03.07.2019 Апеляційна палата Мінекономіки розглядала заперечення про відмову в реєстрації знаку “Orange Days в EVA!”, схожого із раніше зареєстрованим, щодо споріднених товарів на підставі пункту 3 ст. 6 згаданого Закону про знаки.

Враховуючи положення статті бquinquies Паризької конвенції про охорону промислової власності про необхідність врахування всіх фактичних обставин, що свідчать на користь реєстрації знаку, Апеляційна палата встановила, що апелянтом було належно аргументовано пов'язаність із особою власника та, відповідно, задовольнила заперечення апелянта.

На підтвердження пов'язаності власної особи із особою власника свідоцтва апелянтом було надано колегії:

1) відомості про те, що фізична особа-власник конфліктного знаку є кінцевим бенефіціаром компанії заявника;

2) угоду про співіснування, згідно з якою власник зареєстрованого знака не заперечує і згоден на реєстрацію заявленого знака.

Отже, практика Апеляційної палати з врахування згоди від власника протиставленої ТМ на реєстрацію заявленого позначення доводить, що така згода приймається до уваги у сукупності з іншими доказами, якими підтверджується пов'язаність заявника із особою власника зареєстрованого чи поданого на реєстрацію раніше знака (<http://jurblog.com.ua/2020/01/zgoda-vid-vlasnika-protistavlenogo-znaku-praktika-apelyatsiynoi-palati-minekonomiki/>). – 2020. – 24.01).

\*\*\*

#### **Блог на сайті «Lb.ua»**

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

#### ***Велика приватизація: велика афера чи велике очищення***

Роль держави загального добробуту, в канонічних інтерпретаціях ХХ століття, передбачала велику частку держави в економіці навіть на Заході. Не кажучи вже про реалії планової економіки СРСР. Демократизація політичного процесу кінця 80-х передбачала автоматичну лібералізацію економічного життя. Але на практиці це відбувалося не завжди так хрестоматійно.

Відновлення незалежності України супроводжувалася схожими трансформаційними процесами з іншими країнами Радянського Союзу. На відміну від практики держав соцтабору. Так Вишеградська четвірка приблизно синхронно провела базові економічні реформи які супроводжувалися великими приватизаціями. Це стало справжнім шоком для їхніх економік, особливо в реаліях слабких постколоніальних державних інститутів.

Проте, результати не заставили себе довго чекати. Велика приватизація спрямувала притік західних інвестицій, які і допомогли оправитися



після трансформаційних шоків. Кожна з країн соцтабору обрала власні пріоритети розвитку. Польща диверсифікувала ризики від можливого падіння нарощуванням кількості мікро, малих та середніх підприємств. На сьогодні їхня частка в структурі ВВП перевищує 50%. І ця стратегія пройшла успішне стрес-тестування під час глобальної кризи 2008 року. Польське ВВП виявилось одним з найстійкіших в Європейському Союзі.

Словаччина стала європейським лідером з кількості вироблених автомобілів на душу населення. Приватизація та політика стимулювання автомобілебудування шляхом зменшення податкових навантажень та дерегуляція привела в країну лідерів світового автопрому. Схожим шляхом пішла й Чехія.

Натомість в Україні відсутність структурних реформ перетворила першу хвилю приватизації в фарс. Цей факт сильно підірвав довіру населення до даного інструменту. Що дозволило політикам підсилювати негативний емоційний фон населення і відкладати велику приватизацію, продовжуючи отримувати корупційну ренту з них.

Механізм зловживання дуже простий. Після приходу до влади політики призначають лояльний менеджмент на керівні посади державних підприємств. А вони, в свою чергу, працюють за стандартним для українських реалій сценарієм – “приватизовують прибутки, націоналізують збитки”.

Дана практика десятиліттями збільшувала заборгованість держкомпаній, унеможлиблювала модернізацію виробництва та перетворювала колишніх промислових гігантів у аутсайдерів. Така кон'юнктура здешевила сумарну ринкову вартість українських держкомпаній.

Саме на цьому зараз і спекулюють противники приватизації, мовляв, вартість державних активів надто мізерна, тому приватизувати не можна. Їхня аргументація полягає в тому, що потрібно навести порядок, провести модернізацію і лише після цього шукати формат спільного партнерства з приватним інвестором, але виключно на міноритарних умовах.

Прихильники закликають продати все за реальною вартістю на сьогоднішній день. Тим самим позбавити державу невластивих їй функцій (бізнес), а сфокусуватись на напрацюванні політик галузі. На їхню думку сумарний кумулятивний ефект для промисловості від цього буде позитивним від вливання інвестицій та підвищення продуктивності.

Насправді ж істина десь посередині. Велика приватизація необхідна, адже рівень зловживань та неефективності в держсекторі зашкалює і з цим важко сперечатися. Держава поганий бізнесмен і це також правда, особливо в умовах слабких державних інститутів. Але й продати все за голландським аукціоном також не вихід.

Через це є необхідність у зваженому підході до приватизації. Потрібно виокремити виключний список державних підприємств стратегічного характеру що не підлягають приватизації. Це уряд вже й зробив. Після чого розділив все майно та компанії що залишаються на дві частини: мала та велика приватизація. Якщо з малою приватизацією все просто, майно цієї категорії продається через Прозорро.Продажі, то з великою – ситуація складніша.

Для кожного об'єкту цієї категорії залучається приватизаційний радник з числа авторитетних міжнародних організацій. Проводяться комплексні аудити компаніями з “великої четвірки” та детальна інвентаризація всього наявного майна, для визначення реальної вартості.

Якщо приватизація на практиці виглядатиме саме так, як її намагається показати уряд, тоді це може бути перша позитивна велика приватизація, якої в Україні (окрім поодиноких випадків) ще не було. Це дасть поштовх економіці для росту, адже разом з новими власниками на підприємствах проведуть модернізацію, що потребуватиме нових робочих місць і збільшить виробничі потужності. Всі ці фактори безперечно стануть позитивом для розвитку економіки ([https://lb.ua/blog/dmytro\\_rybalchenko/447635\\_velika\\_privatizatsiya\\_velika\\_afera\\_chi.html](https://lb.ua/blog/dmytro_rybalchenko/447635_velika_privatizatsiya_velika_afera_chi.html)). – 2020. – 20.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Анатолій Яровий, адвокат, партнер АО «Радзівський і Яровий»

**Як «відкотити» реформу прокуратури?**

Після перетворення Генеральної прокуратури на Офіс Генерального прокурора понад 200 звільнених співробітників ГПУ подали позови до суду за наслідками незаконної, на їхню думку, процедури звільнення. Це неофіційні дані Окружного адмінсуду столиці. Позивачі вказують на низку типових порушень, які можуть на перший погляд здатися «технічними» і неважливими «в ім'я революції». Проте на практиці задоволення таких позовів чи в Україні, чи в Європейському суді з прав людини може поставити під сумнів в цілому легітимність реформи прокуратури, а при бажанні – і ухвалених у цьому «підвішеному» стані рішень.

**Реформа чи порушення прав людини?**

В Україні створено небезпечний прецедент, коли в порушення норм Конституції окрема система державних органів – прокуратура – створює для себе особливі умови поводження із працівниками, спираючись на необхідність швидкої зміни людей, підвищення довіри до прокуратури та інші реформаторські цілі та ідеали. Верховна Рада ухвалила поправки до низки «профільних» законів, які суттєво спрощують процедури звільнення порівняно із порядком, прописаним в Кодексі законів про працю.

Оскільки звільнити за «спецзаконом» стало набагато простіше, ніж це передбачено в КЗпП, то це – пряме порушення ст. 22 Конституції про неможливість звуження уже наявних прав громадян під час ухвалення нових законів. Більше того, це також порушення ст. 43 Основного закону – право кожного на працю і захист від незаконного звільнення.

Такий «вільний» підхід до організації роботи в окремо взятому відомстві – річ цілком немислима на заході, адже там прокуратура – це передусім незалежність від зовнішніх впливів (а спецзакон про звільнення – це і є такий вплив). Відповідно, тотальних кадрових чисток там не проводять.

Масові ж звільнення прокурорів, які пройшли в минулому році під час «реорганізації» Генпрокуратури на Офіс Генерального прокурора, сьогодні відгукуються численними позовами звільнених, які будуть посилатися, серед іншого, і на порушення конституційних прав, і на порушення процедур навіть прописаних у новому законі.

У більшості випадків публічною причиною звільнення називали небажання проходити атестацію, неподання документів її проходження, неподання заяв про переведення до Офісу Генерального прокурора.

Хоча неформально і у політичних колах, і у прокурорському середовищі говорилось про звільнення передусім «неугодних», і вже тільки після того – «корупціонерів», які дискредитують службу, підвищення довіри та інші важливі для суспільства речі.

Проте судячи із позовів, направлених до Окружного адміністративного суду міста Києва, із текстами низки з яких вдалось ознайомитися авторові, мотиваційна частина рішень про звільнення була далеко не досконалою з юридичної точки зору. Приміром, написані в довільній формі заяви про переатестацію і переведення до нового Офісу просто не приймалися і прокурорів таким чином штучно «відсіювали».

Але є і більш глобальні системні порушення, спільні для всіх.

**Ключові процедурні порушення**

Справа в тому, що для наявності законних підстав для звільнення прокурора з посади навіть відповідно до нового закону про прокуратуру, необхідна одночасна наявність одразу двох обставин:

1) ліквідація чи реорганізація органу прокуратури або скорочення кількості прокурорів органу прокуратури;

2) неподання прокурором у встановлений строк заяви про переведення до відповідного органу прокуратури та про намір у зв'язку із цим пройти атестацію.

При цьому, дію ст. 60 Закону «Про прокуратуру», яка передбачає порядок звільнення прокурора з посади у разі ліквідації чи реорганізації, або в разі скорочення кількості

прокурорів органу прокуратури, взагалі зупинено до 1 вересня 2021 року. Тобто замість спеціальної «прокурорської» норми, при звільненні через ліквідацію чи реорганізацію потрібно було керуватися Кодексом законів про працю (яким би архаїчним він не вважався – це поки що діючий нормативний акт).

А позиція КЗпП проста: якщо підприємству чи установу реорганізують шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення тощо – то дія трудового договору працівника продовжується. Його припинення можливе виключно через скорочення штату, про яке потрібно було оголосити за 2 місяці. З огляду на те, що такого оголошення не було – формально скорочення не відбувалось. Так само, до речі, не відбулося і реорганізації в тому вигляді, як вона передбачена Цивільним кодексом – із відповідним записом у Єдиному реєстрі підприємств і організацій. Натомість за тим же кодом ЄДРПОУ просто з'явилась нова назва – Офіс Генпрокурора.

Немає – принаймні, невідомо публічно – про будь-який розпорядчий акт ГПУ щодо ліквідації чи реорганізації даного органу публічного права. За даними автора і самих прокурорів – такий акт відсутній. Немає і наказів про скорочення структури і штатної чисельності ГПУ у зв'язку зі зменшенням кількості прокурорів. Низка працівників були звільнені під час відпустки, лікарняного чи відрядження, що взагалі недопустимо, якою б «революційною / реформаторською доцільністю» не виправдовувалось.

Чи підірве це легітимність реформи?

У адвокатському середовищі вже давно дійшли висновку, що норми «прокурорської» реформи, зокрема, у частині звільнень «старих» прокурорів, порушують принцип верховенства права та правової визначеності, принципи і зобов'язання, взяті Україною перед міжнародною спільнотою, зокрема принципи і цінності проголошені Венеційською комісією. Однак чи можна ставити питання про легітимність Офісу Генерального прокурора?

З одного боку, відповідь на нього можна буде дати, шойно Європейський суд з прав людини почне приймати до розгляду відповідні звернення звільнених українських прокурорів

(в разі, якщо національні способи засоби порушеного права будуть вичерпані або виявляться недовірними). Якщо суд зафіксує порушення при реформатуванні ГПУ, які призвели до порушень верховенства права і прав людини – Україна вимушена буде виконувати ці рішення і одним з кроків може стати деконструкція Офісу ГП.

Другий – і набагато більш жорсткий варіант – це використання юридичної прогалини у політичних цілях. Адже ніщо не заважає визнати процедуру реорганізації ГП незаконною – для цього потрібна лише політична воля (і не обов'язково перших осіб). При цьому блокування роботи може відбутися у найвідповідальніший момент.

\*\*\*

Чи виправдані ці ризики? Адже суспільна довіра вибудовується не стільки на основі добре підібраних кадрів, скільки на основі ефективної роботи і результатів. І звичайно, співробітникам жодного рівня не варто організовувати і брати участь в корупційних скандалах. А також – не допускати процедурних порушень при звільненнях. Які в кращому випадку закінчуються штрафом / компенсацією, а в гіршому – позовами до міжнародних судів і подальшими виплатами з бюджету. ([https://lb.ua/blog/anatolii\\_yarovyi/447733\\_yak\\_vidkotiti\\_reformu\\_prokuraturi.html](https://lb.ua/blog/anatolii_yarovyi/447733_yak_vidkotiti_reformu_prokuraturi.html)). – 2020. – 21.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Станислав Белобородов, президент Технологической Ассоциации Криптобизнеса (ТАК)

**Как криптобизнесу подружиться с банками**

Закон о криптовалюте уже на подходе, а вот готовы ли банки к открытию счетов для крипто-бизнеса? Ситуация действительно неоднозначная. С одной стороны, прогресс не стоит на месте: в классические банковские процессы интегрируется искусственный интеллект, информацию обрабатывают боты. Не за горами внедрение технологии

распределённых реестров (Blockchain) и другие инновационные фишки. Клиенту не нужно идти в отделение, стоять в очередях, для получения привычных сервисов, а банку, в свою очередь – открывать новые. Это значительно экономит финансовые и человеческие ресурсы, как одним, так и другим.

И особенно приятен тот факт, что украинские банки идут в ногу со временем, следуя новым трендам.

В декабре 2019 года был принят закон, а точнее – дополнение к существующему закону о предотвращении легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения. Это произошло благодаря инициативе Министерства цифровой трансформации, межфракционного объединения «Блокчейн 4 Юкрейн» и других общественных организаций, а также активных членов криптокомьюнити. Собственно понятны и причины, по которым Украина прислушивается к рекомендациям FATF. А именно нежелание быть в сером списке. Дополненная редакция закона вводит такие понятия, как: виртуальный актив, поставщик услуг, а также определяет пороговые суммы и признаки для идентификации и верификации клиентов.

Как было сказано, у нас на подходе закон о криптовалютах, который со слов Минцифры должны принять в ближайшее время. Для тех, кто планирует работать в «белую» – это понятный и легальный инструмент.

Разберемся подробнее, что это означает.

Предлагаю совершить небольшой экскурс в прошлое, чтобы понять, что собой представлял рынок криптовалют в Украине. На конец 2013 – середину 2014 года, мало кто слышал о криптовалютах. Энтузиасты собирались небольшими компаниями и с увлечением обменивались информацией, собранной по крупицам в интернет. Искренне радовались каждой новости. Особенно, новостям из Украины. « Вы слышали, что в коворкинге и цветочном магазине можно заплатить биткоином? Вот это новость!». Примерно в это

же время начали зарождаться первые крипто-проекты. Покупали и продавали крипту, как правило, на тематических тусовках, через Localbitcoins (международный онлайн-сервис, который объединяет на своей площадке покупателей и продавцов криптовалют) или регистрировали свои торговые счета на международных криптобиржах. К слову, выбор в то время был небольшой. Время шло, в Украине появились первые криптобиржи и криптообменки. Работали они в сером поле: в лучшем случае регистрировали ФОП, да и далеко не все. Собственно говоря, с тех времен, глобально, ничего не поменялось. А вот рынок стал более конкурентоспособным, за счет насыщения профессиональными сервисами и качества услуг. Соответственно, возник резонный запрос у тех, кто хотел бы работать легально, платить налоги и получать на счета, так сказать «белые и пушистые». Сразу оговорюсь, что таких смельчаков – отнюдь немного. Так как, в большинстве случаев, риски полностью оказываются на наших плечах. Ведь все мы прекрасно понимаем, в какой нормативно – правовой системе мы живем, как нас иногда умеет «защищать» государство. И нивелировать эти риски, или хотя бы управлять ими – к сожалению, невозможно. Но разве что лично от президента получить гарантии по предоставлению инвест-няни или крипто-няни.

А если смельчаки все-таки рискнут? Готовы ли к такому развитию событий классические банки?

Обратимся к опыту других стран. Вот, к примеру, топ – 5 крипто-фрэндлиюрисдикций: Эстония, Швейцария, Люксембург, Гибралтар, Сингапур.

Хочу подробнее остановиться на Эстонии. Эта одна из стран – первопроходцев, специализирующаяся на оказании цифровых услуг в качестве государственных и частных сервисов, а также в получении электронного резидентства. Как выгода – освобождение от корпоративного налога на прибыль. А также не сложный процесс получения лицензий на обмен криптовалют и обслуживание виртуальных кошельков. Относительно просто открыть и банковский счет для такого рода бизнеса,

после получения необходимых разрешений. И хотя, по прошествии времени, регуляторы усилили требования и стоимость лицензий возросла практически в 10 раз, но это не сильно отразилось на спросе. Эстония – по-прежнему криптолюбива по отношению к бизнесу. Так все очевидно. Они понимают конъюнктуру спроса, следуя новым тенденциям. Вот бы нам так!

А как дела обстоят в Украине? Адаптируются ли банки к новой реальности? Какие сервисы уже сегодня они готовы предложить своим крипто- клиентам – крупным и средним профессиональным игрокам рынка? Ведется ли конструктивный диалог в данном направлении?

Пока мы думаем, страны с более прогрессивной экономикой успешно создают и развивают эти рынки и зарабатывают на них. Так может стоит запустить пилотный проект по открытию банковских счетов для криптобизнеса? Для тех, кто этого хочет. И – главное – может. ([https://lb.ua/blog/stanyslav\\_beloborodov/448274\\_kriptobiznesu\\_podruchitsya.html](https://lb.ua/blog/stanyslav_beloborodov/448274_kriptobiznesu_podruchitsya.html)). – 2020. – 27.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**Про автора:** Анастасія Бабій, науковий консультант Верховного Суду, кандидат юридичних наук

**Окремі аспекти визначення юрисдикції земельних спорів: практика Верховного Суду**

Протягом останніх двох років Верховним Судом сформовано усталену практику стосовно розмежування юрисдикції справ зі спорів, що виникають при здійсненні суб'єктами державної влади повноважень із землеустрою.

Питанню розмежування юрисдикцій судів у земельних спорах присвячено чимало наукових публікацій, однак проблематика є актуальною і на сьогодні з огляду на те, що:

факт неправильного визначення позивачем юрисдикції, як правило, встановлюється лише судами вищих інстанцій;

порушення правил юрисдикції загальних судів, відповідно до ч. 2 ст. 414 чинного ЦПК України, є обов'язковою підставою для

скасування рішення, незалежно від доводів касаційної скарги. При цьому, як констатує ВП ВС у низці своїх рішень, порушення правил юрисдикційності спору не можна вважати формальним міркуванням у розумінні вимог ч. 2 ст. 410 ЦПК України, згідно з якою не може бути скасоване правильне по суті і законне рішення з одних лише формальних міркувань, що б давало можливість залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін (напр., постанова ВП ВС від 05 червня 2019 року у справі № 686/23445/17);

у разі закриття провадження у справі у зв'язку із тим, що її розгляд віднесено до юрисдикції іншого суду, позивач з метою захисту свого права має право звернутися до суду першої інстанції іншої юрисдикції та розпочати судовий процес із самого початку.

Слід відзначити, що протягом останніх двох років Верховним Судом сформовано усталену практику стосовно розмежування юрисдикції справ зі спорів, що виникають із земельних відносин, у тому числі зі спорів, що виникають при здійсненні органами державної влади та місцевого самоврядування повноважень із землеустрою, а також із державної реєстрації прав на земельні ділянки. Тож як з метою економії часу і витрат самих заінтересованих в оскарженні рішень органів державної влади осіб (зокрема, витрат на оплату судового збору), так і з метою зниження навантаження на суди видається доцільним повернутися до питання розмежування юрисдикцій судів у справах зазначеної категорії та проаналізувати практику найвищої судової інстанції.

На даний час розмежування юрисдикцій здійснюється згідно зі ст. 19 ЦПК України та ст. 17 КАС України, які визначають компетенцію загальних та, відповідно, адміністративних судів.

Так, згідно із ч. 1 ст. 19 ЦПК України суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства.

Критеріями відмежування справ цивільної юрисдикції від інших є, по-перше, наявність

спору щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів у будь-яких правовідносинах, крім випадків, коли такий спір слід вирішувати за правилами іншого судочинства, а, по-друге, спеціальний суб'єктний склад цього спору, в якому однією із сторін є, як правило, фізична особа – учасник приватноправових відносин.

Разом з тим, згідно із ч. 1 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, у яких стороною є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції у цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує її права, свободи чи інтереси саме в межах публічно-правових відносин.

Відповідно до положень ст.ст. 116, 118, 123 ЗК України громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Зокрема, у процесі передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування зазначені органи приймають наступні рішення: про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні; про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність; про надання земельної ділянки у користування. При цьому відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність (наданні у користування) або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду.

Відтак розгляд органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування питань щодо передачі земельних ділянок у власність (користування) не завжди завершуються прийняттям позитивного рішення. І навіть у разі прийняття такого рішення на користь особи, яка зверталася із відповідним клопотанням, інші особи можуть вважати, що таким рішенням суб'єкт владних повноважень порушив їх права, наприклад, фактичний землекористувач або особа, яка також мала намір отримати зазначену земельну ділянку у власність чи у користування, але через певні обставини не змогла реалізувати своє право.

Водночас, перш ніж оспорювати рішення відповідного державного органу у сфері земельних відносин з точки зору його законності, слід правильно визначитися із юрисдикцією такого спору.

Органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, у тому числі питань в галузі земельних відносин, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції (п. 3.2. рішення КСУ від 01.04.2010 № 10-рп/2010).

Виходячи із цього, можна припустити, що особа, яка не погоджується із рішенням органу місцевого самоврядування і має намір оспорити таке рішення з точки зору його законності, має звертатися саме до адміністративного суду, адже: одним із учасників такого спору (відповідачем) є суб'єкт владних повноважень, який, приймаючи відповідні рішення у сфері земельних відносин, або відмовляючи у їх прийнятті, здійснює владні управлінські функції.

Водночас поширення юрисдикції адміністративних судів на усі спори, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, є помилковим, оскільки при вирішенні питання про розмежування компетенції судів щодо розгляду цивільних і адміністративних справ недостатньо застосування виключно формального критерію – визначення суб'єктного складу спірних правовідносин, визначальною ознакою для правильного

вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір. Відповідно у деяких випадках такі відносини будуть публічно-правовими, а у деяких – приватноправовими. Розглянемо обидва варіанти.

У першому особа звертається до органу місцевого самоврядування із клопотанням про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або затвердження відповідного проекту землеустрою, за результатом розгляду якого цей орган відмовляє у задоволенні відповідного клопотання або взагалі залишає його без розгляду.

Така відмова підлягає оскарженню у порядку адміністративного судочинства, якщо рішення органу місцевого самоврядування, вимоги позивача або ж заперечення відповідача не пов'язані з визнанням права власності на земельну ділянку та оспорюванням права власності інших осіб (постанова ВП ВС від 30 травня 2018 року у справі № 826/5737/16).

Приклад: позивач звернувся до суду з позовом до міської ради на захист свого інтересу в отриманні земельної ділянки для ведення фермерського господарства, який не було реалізовано внаслідок відмови місцевої ради в погодженні проекту землеустрою щодо відведення такої земельної ділянки та скасування раніше прийнятого місцевою радою рішення про надання йому дозволу на розробку проекту землеустрою. Наявність існуючого речового права позивача або інших осіб на цю земельну ділянку судами не встановлено. Відповідно, справа підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства (постанова ВП ВС від 21 березня 2018 року у справі № 536/233/16-ц).

І зовсім інших приклад, коли за результатами реалізації рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування у фізичної чи юридичної особи виникло право цивільне й спірні правовідносини, на яких ґрунтується позов, мають приватноправовий характер. У такому випадку вимога про визнання рішення незаконним може розглядатися як спосіб захисту порушеного цивільного права за ст. 16 ЦК України та пред'являтися

до суду для розгляду в порядку цивільного судочинства, якщо фактично підґрунтям і метою пред'явлення позовної вимоги про визнання рішення незаконним є оспорювання цивільного речового права особи (наприклад, права власності на землю), що виникло в результаті та після реалізації рішення суб'єкта владних повноважень.

Зокрема, ВП ВС у своїх рішеннях зазначає, що у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після своєї реалізації) подальше оспорювання правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися не в порядку адміністративної юрисдикції, оскільки виникає спір про цивільне право (постанови ВП ВС від 6 квітня 2018 року у справі № 810/2421/16 та від 6 червня 2018 року № 826/631/15).

Приклад: фізичні особи звернулися до адміністративного суду з позовом про визнання протиправним та скасування рішення органу місцевого самоврядування, відповідно до якого затверджено технічну документацію із землеустрою на земельну ділянку і вирішено видати ТОВ державний акт на право постійного користування землею. За позицією позивачів, оскаржуваним рішенням порушені як інтереси громади села, так і інтереси окремих громадян, оскільки, зокрема, на виділеній у постійне користування земельній ділянці знаходяться будівлі (приміщення конюшні та яйцескладу), які належать на праві приватної власності позивачу.

Предметом позову у цій справі є вимога про визнання протиправним рішення міської ради, на підставі якого третя особа набула право власності на земельну ділянку. З огляду на це, ВП ВС вказала, що спір у цій справі не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів позивачів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органу місцевого самоврядування, а стосується захисту їх приватних інтересів (майнового інтересу щодо конкретного об'єкта нерухомого майна – земельної ділянки) шляхом скасування рішення відповідача і має вирішуватися судами за

правилами ЦПК України (постанова ВП ВС від 3 жовтня 2018 року у справі № 2а-4539/11).

Іншими словами, оскільки міська рада, приймаючи відповідні рішення, не мала публічно-правових відносин саме із позивачами, і прийняті рішення стосувалися не позивачів, а прав іншої юридичної особи, такий спір не можна вважати спором між учасниками публічно-правових відносин.

Підлягатимуть розгляду у порядку цивільного судочинства і справи за участю фізичних осіб про оскарження рішень органів місцевого самоврядування щодо відведення земельної ділянки у власність із заявленими похідними вимогами про скасування рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, проведену на підставі чинного та не скасованого рішення органу місцевого самоврядування (постанова ВП ВС від 13 червня 2018 року у справі № 361/4307/16-ц).

Водночас слід наголосити, що у порядку цивільного судочинства оскаржуються саме правові акти індивідуальної дії, тобто ненормативні акти, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію.

Натомість нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень (акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово), якими порушено існуюче речове право позивача або інших осіб на земельну ділянку, підлягають оскарженню у порядку адміністративного судочинства.

Так у справі, яку розглянула Велика Палата Верховного Суду, позивачка звернулася до суду загальної юрисдикції із позовом до Сільради про усунення перешкод у здійсненні права власності на належну їй земельну ділянку шляхом визнання недійсним рішення Сільради у частині затвердження детального плану території на цю земельну ділянку. Зокрема, у запропонованому проекті детального плану земельна ділянка, яка є її приватною власністю, визначена як паркова зона, на якій у майбутньому будуть встановлені альтанки.

Переглядаючи зазначену справу, Велика Палата зазначила, що фактично суть вимоги зводиться до оскарження рішення Сільради – органу місцевого самоврядування, яким затверджено детальний план села. При цьому вказане рішення не є актом індивідуальної дії, який стосується конкретних прав чи обов'язків певної особи, а є нормативно-правовим актом, дія якого поширюється на необмежену кількість суб'єктів та застосовується багаторазово. З огляду на це, Велика Палата погодилась із рішенням суду першої інстанції, яким закрито провадження у справі, оскільки цей спір є публічно-правовим і підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства (постанова ВП ВС від 15 травня 2019 року у справі № 363/3786/17).

Відтак при визначенні юрисдикції справ зі спорів, що виникають при здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень із землеустрою та державної реєстрації прав на земельні ділянки, слід з'ясувати питання стосовно наявності/відсутності існуючого речового права позивача або інших осіб на земельну ділянку або на об'єкти нерухомого майна, розташовані на спірній земельній ділянці, а також встановити яке рішення прийняв суб'єкт владних повноважень у межах своєї компетенції (нормативно-правовий акт чи правовий акт індивідуальної дії).

Справи зі спорів про оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо їхніх повноважень зі здійснення землеустрою, якщо підставою спорів є, зокрема, відмова у затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та скасування раніше прийнятого місцевою радою рішення про надання особі дозволу на розробку проекту землеустрою, порушення органом місцевого самоврядування порядку та строків надання дозволу на розробку проекту із землеустрою, за умови якщо на ділянку не встановлено речового права позивача – фізичної особи або третіх осіб, підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Натомість юрисдикція справ зі спорів цієї категорії, у яких судами встановлено наявність



речового права на земельну ділянку, залежатиме від того, яке рішення прийнято суб'єктом владних повноважень: у разі прийняття акту індивідуальної дії спір підлягатиме розгляду у порядку цивільного судочинства, а у разі прийняття нормативно-правового акту – в порядку адміністративного судочинства (<https://sud.ua/ru/news/blog/158758-okremi-aspekti-viznachennya-yurisdiksiyi-zemelnikh-sporiv-praktika-verkhovnogo-sudu>). – 2020. – 14.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

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

*Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування*

Для реалізації органом місцевого самоврядування права на звернення до суду він повинен обґрунтувати, що таке звернення має на меті захист інтересів територіальної громади.

Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування.

На сьогодні залишається актуальним питання звернення до суду не суб'єкта приватного права, а суб'єкта владних повноважень, зокрема, можливість органу місцевого самоврядування виступати позивачем в адміністративному суді. Це питання певним чином пов'язане з такими юридичними проблемами як «позови, які не підлягають судовому розгляду» та «розмежування предметної юрисдикції судів у справах за участю органів місцевого самоврядування», що були висвітлені у попередніх публікаціях.

Судова практика у Верховному Суді склалася, головним чином, на користь широкого підходу до права органів місцевого самоврядування виступати позивачем в адміністративному суді та самостійно ініціювати вирішення публічно-правових спорів. Такий підхід обґрунтовується наступним.

Конституція України закріплює гарантії того, що будь-які юридичні спори, а також інші справи (в яких не існує юридичного спору, але це визначено законом) повинні вирішуватися виключно судом, який, забезпечуючи здійснення правосуддя, не може ухилитися від виконання цієї основної конституційної функції. При цьому, судовий захист з боку адміністративного суду повинен виступати найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у випадку їх порушення з боку будь-якого суб'єкта публічно-владних повноважень.

Конституція України гарантує судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 145). Крім того, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється на принципах, зокрема, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Частина 2 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачає, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Зазначене також підтверджується положеннями п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, яка встановлює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних чи юридичних осіб з суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Ця стаття також передбачає право будь-якої юридичної особи (суб'єкта приватного права та суб'єкта публічного права) на звернення до адміністративного суду за єдиного обмеження, якщо для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Таким чином, право органів та посадових осіб місцевого самоврядування на звернення до суду, у тому числі суду адміністративної юрисдикції, з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій гарантується Конституцією та законами України.

Конституційні гарантії існування місцевого самоврядування та його невід'ємної складової – права на звернення до адміністративного суду передбачені у декількох статтях Основного Закону України, норми якої є нормами прямої дії:

носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5);

в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. 1 та ч. 3 ст. 140);

права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145).

Виходячи з цих конституційних положень, у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову,

Конституційний Суд України у своєму Рішенні №6-рп/2002 від 26 березня 2002 року визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад.

У Рішенні Конституційного Суду України №12-рп/2002 від 18 червня 2002 року визначено, що положеннями ч. 1 ст. 140 Конституції України визначено місцеве самоврядування як право територіальної громади (первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України №7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року, гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає, зокрема, правову та організаційну самостійність; органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють владу і вирішують питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Також слід врахувати Рішення Конституційного Суду України №6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року, в якому зроблено висновок про те, що положення Основного Закону України «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Крім того, важливі гарантії щодо права органу місцевого самоврядування на звернення до суду визначені в міжнародних актах.

Зокрема, відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

При цьому, згідно з положеннями частини другої статті 3 КАС України якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені цим Кодексом, застосовуються правила міжнародного договору.

Так, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікована відповідно до Закону України від 15 липня 1997 року №452/97-ВР):

місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ч. 1 ст. 3);

органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ч. 2 ст. 4);

повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними; вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4);

органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і вимагати поваги до принципів місцевого самоврядування, які закріплені в конституції чи національному законодавстві (ст. 11).

Аналогічні за суттю гарантії місцевого самоврядування також містяться у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (прийнята XXVII Конгресом Міжнародного союзу місцевої влади (International Union of Local Authorities; IULA) 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія), а також Європейській Хартії міст (Charte urbaine européenne) (прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи (Congress of Local and Regional Authorities; CLRA) 18 березня 1992 р. у м. Страсбург (Франція).

Крім того, згідно із зобов'язаннями, які взяті відповідно до ст. ст. 4, 6 та 14 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована згідно із Законом України №1678-VII від 16.09.2014), Україна прагне зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування; забезпечує стабільність і дієвість демократичних інституцій; гарантує права людини і основоположні свободи, а також дбає про зміцнення судової влади та підвищення її ефективності.

Конституційні та міжнародні гарантії реалізації права органу місцевого самоврядування на звернення до суду з метою захисту інтересів територіальної громади або виконання покладених на відповідний орган завдань та функцій деталізовано у законах України.

Так, основні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які гарантують право на звернення до суду:

місцеве самоврядування здійснюється на принципах, зокрема, судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4);

орган місцевого самоврядування може бути позивачем у судах, зокрема, має право звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування (ст. 18-1);

до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваженнями на звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38);

сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які

обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (п. 15 ч. 4 ст. 42);

районні та обласні ради приймають рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів (п. 30 ч. 1 ст. 43);

голова районної, обласної, районної у місті ради за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів (п. 16 ч. 6 ст. 55);

органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71).

Праву органів місцевого самоврядування звертатися до суду кореспондують положення ч. 10 ст. 59 та ч. 2 ст. 77 зазначеного Закону, які передбачають, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку; спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також встановлює, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, під якою слід розуміти жителів, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища,

міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями (ст. ст. 1 та 6).

Цим Законом також встановлено, що сільські, селищні, міські ради є підзвітними, підконтрольними і відповідальними органами перед територіальними громадами, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (ст. ст. 10 та 75).

Наприклад, якщо місцевий або центральний орган державної влади ухиляється від виконання своїх обов'язків шляхом недофінансування всупереч вимог актів законодавства потреб відповідної територіальної громади, позбавлення матеріальних ресурсів, зменшення площі населеного пункту або іншим чином перешкоджає реалізації прав місцевого самоврядування, саме адміністративний суд має вирішити такий спір та захистити права мешканців відповідної територіальної громади. У протилежному випадку органи державної влади стають, фактично, «безконтрольними», а право місцевого самоврядування беззахисним, всупереч унормованим гарантіям з боку держави на рівні Конституції України, ратифікованих міжнародних договорів та законів України.

У таких адміністративних спорах відповідний орган державної влади повинен доказати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, в тому числі, те, що не відбулося порушення прав жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Саме для цього в частині п'ятій статті 125 Конституції України закріплено положення, згідно з яким з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Наразі в судовій практиці Великої Палати Верховного Суду та Касаційного адміністративного суду стосовно права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень сформувалась певна

правова позиція, зокрема, у постановах Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 804/3091/18, від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16, від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16, постановах Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16, від 21 листопада 2018 року у справі №504/4148/16-а, від 11 червня 2019 року у справі № 820/2639/18, від 26 вересня 2019 року у справі № 804/2272/17, від 21 листопада 2019 року у справі №325/283/16-а (2-а/325/3/2016), від 05 грудня 2019 року у справі № 400/2509/18, від 17 грудня 2019 року у справі № 816/844/18 та інших.

У цих справах, зокрема, визнано:

- статус відповідних рад згідно статтею 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами, а отже й наявність в силу Закону повноважень на звернення до суду з метою захисту порушених прав територіальної громади (постанова Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі №504/4148/16-а);

- право звернення до адміністративного суду з позовом міської ради до Кабінету Міністрів України щодо виділення субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію пільг за пільговий проїзд окремих категорій громадян (постанова Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16);

- право звернення до адміністративного суду прокурора в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування з позовами до місцевого органу виконавчої влади стосовно визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності такого органу у зв'язку з порушенням прав територіальної громади (постанови Верховного Суду від 11 червня 2019 року у справі № 820/2639/18, від 14 травня 2019 року у справі № 826/11727/16);

- право звернення до адміністративного суду органу місцевого самоврядування з позовом до іншого органу місцевого самоврядування

у некомпетентних спорах (постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 666/8779/14-а).

Отже, Великою Палатою Верховного Суду та Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду вже сформована стала практика стосовно права органу місцевого самоврядування на звернення у певних категоріях справа до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій.

У практиці Європейського суду з прав людини також сформульовано правову позицію стосовно права суб'єкта владних повноважень на звернення до суду.

Зокрема, на сьогодні Європейським судом з прав людини напрацьовано певну практику стосовно обов'язку суду здійснювати контроль за суб'єктами владних повноважень.

Цей Суд виходить з того, що терміну «спір» необхідно надавати пріоритетного, а не формального значення (*Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* (Ле Комт, Ван Левен і Де Мейер проти Бельгії), заяви № 6878/75 та 7238/75, п. 45); суд повинен враховувати реалії спору відповідно до обставин справи та не обмежуватися формальним підходом (*Gorou v. Greece* (no. 2) [GC] (Гору проти Греції №2) [ВП], заява № 12686/03, п. 29; *Boulois v. Luxembourg* (Boulois проти Люксембургу) [ВП], заява № 37575/04, п. 92); «спір» повинен мати справжній та серйозний характер (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (Спорронг і Лённрот проти Швеції), заяви № 7151/75 та 7152/75, п. 81) та стосуватися не лише існування права, а також сфери застосування чи порядку, у якому предмет спору може бути використано (*Bentham v. The Netherlands* (Бентем проти Нідерландів), заява № 8848/80, п. 32).

На рівні конкретних адміністративних процедур захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку держави реалізується через механізми контролю за діяльністю носіїв

публічної влади, які включають або пов'язані з механізмами оскарження; із принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада; щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури; у сфері, яка надає, в окремих справах, такі великі можливості для зловживань, котрі можуть призводити до шкідливих наслідків для демократичного суспільства загалом, у принципі функцію наглядового контролю доцільно доручати судді (рішення у справі *Klass and others v. Germany* (Класс та інші проти Німеччини), заява № 5029/71; п. 55 та 56).

Висновки:

Право територіальної громади як суб'єкта публічних правовідносин охоплює собою права відповідних мешканців, відтак, порушення прав територіальної громади означає порушення права членів цих громад (кожного жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, тому головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (в тому числі, шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають на відповідній території; для реалізації цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією, людськими та фінансовими ресурсами; ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може бути розцінено як невиконання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків.

Для реалізації органом місцевого самоврядування права на звернення до суду він повинен обґрунтувати, що таке звернення має на меті захист інтересів територіальної громади у правовідносинах із суб'єктами владних повноважень чи необхідне для належної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

Позбавлення територіальної громади в особі відповідного органу місцевого самоврядування права на звернення до адміністративного або будь-якого іншого суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень не переслідує легітимну мету, і така мета не відповідає потребам суспільства та окремих осіб, а також не забезпечує розумну пропорційність між встановленими обмеженнями та поставленою метою.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо звернення до суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень в інтересах відповідної територіальної громади або з метою реалізації своїх повноважень повною мірою відповідає положенням Конституції та законів України, міжнародним зобов'язанням України, демонструє наявність в Україні дієвого механізму «стримування і протидії» між системою органів місцевого самоврядування та системою органів державної влади, підкреслює наявність істотної додаткової гарантії самого права місцевого самоврядування, а також позитивно впливає на рівень довіри до судової гілки влади з боку жителів відповідної територіальної громади (<https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-organu-mistseвого-samovryaduvannya>). – 2020. – 15.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**Про автора:** Ілля Черногоренко, керівник проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», спостерігач від Ради Європи у Комісії з питань правової реформи при Президентові України

**Виконання рішень Європейського суду з прав людини: місія не здійснена чи нездійсненна**

Даний матеріал містить огляд ключових проблем – «діагнозів» правовій системі України, констатованих Європейським судом з прав людини.

Як відомо, уряд України визначив однією зі своїх цілей надання юридичного захисту

людині, яка опинилась у складній життєвій ситуації (див. ціль 12.4 Програми діяльності Кабінету Міністрів України). Одним з індикаторів досягнення вказаної цілі визначене розв'язання 80 проблем, констатованих у рішеннях ЄСПЛ у справах щодо України.

Очевидно, що вирішення відповідних проблем і є тим справжнім процесом інтеграції України у європейську спільноту. Виконання рішень ЄСПЛ, у яких констатовані вказані нижче проблеми, передані «під нагляд» Комітету Міністрів Ради Європи. Це означає зокрема й те, що для вирішення вказаних проблем Україна має вжити заходів загального характеру, тобто таких заходів, які спрямовані на усунення можливості аналогічного порушення щодо інших осіб у майбутньому.

Нижче наведений загальний огляд проблем – «діагнозів» національній правовій системі. Водночас, у наступних матеріалах спробуємо визначити перспективи вирішення кожної з наведених проблем, враховуючи рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи та стан їх виконання нашою державою.

**Діагноз 1: невиконання рішень національних судів**

У рішеннях Жовнер проти України, Юрій Миколайович Іванов проти України та Бурмич та інші проти України Європейський суд з прав людини констатував проблему невиконання або виконання із суттєвою затримкою рішень національних судів, більшість з яких винесена або проти держави, або проти державних підприємств.

Іншими словами, держава не виконує рішення, які винесені нею її іменем, проти неї. Так звана проблема невиконання рішень національних судів є однією з найбільш відомих негативних асоціацій з Україною в європейській спільноті.

**Діагноз 2: порушення права власності**

У справі East/West Alliance Limited проти України Європейський суд з прав людини констатував незаконні дії податкової міліції щодо виїмки документів про право власності на чотирнадцять літаків з подальшим продажем частини літаків третім особам та знищенням (переобладнанням) іншої частини літаків.

У свою чергу, у справі Коваль та інші проти України Європейський суд з прав людини констатував незаконне вилучення працівниками міліції майна заявника без жодної належної на те правової підстави.

**Діагноз 3: залежність та упередженість суду**

Ключовою справою, у якій національній правовій системі поставлений вказаний діагноз, є справа Волков проти України. Дана справа стосувалась звільнення судді Верховного Суду України Олександра Волкова. Європейський суд з прав людини як констатував, що звільнення судді здійснювалось органом, що не був політично незалежним та неупередженим, так і окреслив проблему «кнопкодавства» у Верховній Раді України.

У справі Агрокомплекс проти України ЄСПЛ встановив, зокрема, відсутність належних запобіжників від незаконного впливу на суддів з боку суддів, що обіймають адміністративні посади у відповідних судах.

**Діагноз 4: надмірна тривалість судового розгляду**

У справі Світлана Науменко проти України Європейський суд з прав людини констатував надмірну тривалість розгляду цивільного спору, а у справі Меріт проти України – надмірну тривалість розгляду кримінальної справи.

**Діагноз 5: обмеженням свободи мирних зібрань**

Розглянувши заяву у справі Веренцов проти України, Європейський суд з прав людини дійшов висновку про відсутність у національному законодавстві України чіткого порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, попри те що, стаття 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за порушення вказаного порядку.

У справі Швидка проти України ЄСПЛ констатував непропорційне застосування до заявника адміністративного стягнення у вигляді арешту строком на 10 днів за вираження політичних поглядів.

У свою чергу, у справі Веніамін Тимошенко проти України ЄСПЛ дійшов висновку про те,

що заборона на проведення страйків, пов'язаних з перевезенням пасажирів, обслуговуванням безперервно діючих виробництв, а також, коли страйк становить загрозу життю і здоров'ю людини (стаття 18 Закону України «Про транспорт»), не відповідає положенню статті 24 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», якою встановлені випадки, за яких забороняється проведення страйку.

Водночас у справі Карпюк проти України Європейський суд з прав людини констатував непропорційне позбавлення волі заявників до чотирьох років за організацію масових протестів у 2001 році.

Діагноз 6: незаконні дії силових органів

У справі Каверзін проти України ЄСПЛ констатував застосування до заявника катувань (наслідком якого стала повна втрата зору) працівниками міліції з метою отримання визнавальних показань про вчинення ним злочинів.

У справах Хайло проти України та Федорченко та Лозенко проти України Європейський суд з прав людини констатував відсутність ефективного розслідування вчинених злочинів, зокрема (у другій справі) вбивства представника ромської національної меншини.

Діагноз 7: проблеми, пов'язані з триманням особи під вартою

У справах Невмержицький проти України, Мельник проти України та Яковенко проти України Європейський суд з прав людини констатував неналежні умови тримання заявників під вартою у місцях попереднього ув'язнення, у тюрмах та райвідділах міліції відповідно. Діагноз 8: несправедливість кримінального процесу

У справі Балицький проти України ЄСПЛ констатував порушення права не свідчити проти себе та права на захист, зазначивши при цьому, що право не свідчити проти себе передбачає, що сторона обвинувачення у кримінальній справі має довести свою версію щодо участі обвинуваченого без використання доказів, отриманих за допомогою методів примусу чи тиску всупереч волі обвинуваченого.

\*\*\*

Чи здійснена місія виконання вказаних рішень Європейського суду з прав людини, спробуємо визначити у наступних матеріалах, детальніше по кожному з наведених «діагнозів» національній правовій системі України (<https://sud.ua/ru/news/blog/158858-vikonannya-rishen-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-misiya-ne-zdiysnena-chi-nezdiysnenna>). – 2020. – 15.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**Про автора:** Віталій Гаделя, юрист експертної організації StateWatch

***ДБР та НАБУ: що означає рішення Конституційного Суду України***

КСУ запропонував свій альтернативний варіант вирішення правової колізії.

Справжнім «яблуком розбрату» в експертному середовищі став президентський законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) (реєстр. №1014). Логіка законопроекту та його творців була наступна: Президент України згідно зі статтею 106 Конституції України забезпечує національну безпеку держави, визначення якої згідно з Законом України «Про національну безпеку України» є тотожним державній безпеці, а забезпечення цієї безпеки покладається на правоохоронні органи держави (або ДПО). На захист повноважень Президента України створювати НАБУ та призначати його директора керівник НАБУ Артем Ситник навіть надіслав лист до Конституційного суду України, де взагалі вивів правовий зв'язок корупції з національною/державною безпекою, проте посилався він при цьому на старий закон України, який, правда, діяв під час створення НАБУ, а саме Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції».



Отже, за цією логікою, для реалізації своїх функцій Президент України має право:

а) створювати НАБУ;

б) призначати очільників НАБУ та ДБР, обраних відповідно до конкурсної процедури, які деякі експерти називали церемоніальними.

Опонентами президентського законопроекту була частина експертного середовища, яка захищала точку зору, що відповідно до Конституції України будь-який правоохоронний орган має бути створений лише Кабінетом міністрів України (далі – Кабмін) і знаходитись в його системі центральних органів виконавчої влади (або ЦОВВ), оскільки створення, реорганізація і ліквідація ЦОВВ є в сфері повноважень Кабміну, а боротьба зі злочинністю є однією з його функцій.

Але останнє слово було за Конституційним Судом України (далі – КСУ), який розкритикував президентський законопроект і дійшов висновку, що він не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Конституційний Суд України виходив із того, «що суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні..., а опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина».

Основним мотивом прийняття даного висновку КСУ було не «правоохоронні органи повинні лише створюватись і існувати в системі центральних органів виконавчої влади», а побоювання від концентрації виконавчої влади в руках Президента України, в тому числі через звільнення та призначення керівників цих органів, що може призвести до порушення балансу гілок влади і, як наслідок, до порушення прав і свобод людини і громадянина, адже, як зазначив КСУ, якщо президент може створювати державний орган,

то він може його ліквідувати. Але, за такою логікою, і Кабмін може ліквідувати НАБУ і ДБР у вигляді центрального органу виконавчої влади, а додатково ще і спрямовувати та координувати його діяльність, що ставить під питання незалежність правоохоронного органу, враховуючи приклад з Національною поліцією України, яка входить до системи ЦОВВ і де міністр має неабиякий політичний вплив на її діяльність.

Проте, КСУ запропонував свій альтернативний варіант вирішення даної правової колізії: «системний аналіз положень Конституції України вказує на те, що факт утворення незалежних державних органів засвідчується відповідним закріпленням їх у Конституції України без зазначення потреби в ухваленні додаткових рішень певних суб'єктів щодо їх утворення (наприклад, Служба безпеки України, Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України). Це гарантує сталість функціонування зазначених органів державної влади та запобігає їх необгрунтованій ліквідації, здійснення якої потребує внесення змін до Основного Закону України». І хоч КСУ прямо у своєму висновку не зазначив, хто має бути суб'єктом призначення керівників цих органів за результатом конкурсу, проте, за аналогією з іншими державними органами, це може бути, наприклад, Верховна Рада України.

Отже, на думку КСУ, правоохоронний орган може існувати як ДПО, проте повинен бути окремо закріплений в Конституції України. Крім того, таке закріплення може підвищити гарантії незалежності НАБУ та ДБР, а також вирішить існуючу правову проблему створення НАБУ Указом Президента України, що за прикладом з НКРЕП (Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) є таким, що суперечить Конституції України, і питання лише часу, коли знайдеться 45 народних обранців, охочих підписатись під поданням до КСУ про визнання неконституційним Указу Президента України про створення правоохоронного органу. Ідеальної моделі функціонування державних

органів не може існувати. В декотрих країнах Європи міністр юстиції може не тільки мати широкі повноваження щодо призначення очільників правоохоронних органів, але і грати певну роль у призначенні суддів, як це відбувається у Франції. Проте і уряд, до складу якого входить міністр юстиції, зазвичай формується не опосередковано законодавчим органом і президентом, як в Україні, а напряму народом (Президент Франції, наприклад, обирається напряму народом і формує уряд – Раду міністрів). Тому форми функціонування правоохоронного органу у вигляді і ДПО, і ЦОВВ завжди будуть детерміновані своїм місцем в державі і, як наслідок, матимуть певні переваги і недоліки (<https://sud.ua/ru/news/blog/159788-dbr-ta-nabu-scho-oznachayeshennya-konstitutsiynogo-sudu-ukrayini>). – 2020. – 21.01).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**Про автора:** Яна Сімутіна, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

### ***Чи варто Україні ставати на шлях декодифікації трудового законодавства***

Однією з найбільш обговорюваних тем у суспільстві в останні тижні є внесений нещодавно до Верховної Ради України урядовий законопроект про працю.

Однією з найбільш обговорюваних тем у суспільстві в останні тижні є внесений нещодавно до Верховної Ради України урядовий законопроект про працю (реєстраційний №2708 від 28.12.2019 року).

Заради об'єктивності слід відзначити наявність у резонансному документі таких необхідних для сьогодення норм, що мали б реально осучаснити правове регулювання трудових відносин. Серед них: визначення основних ознак трудових відносин, обов'язкова письмова форма трудового договору, в тому числі й з використанням електронного цифрового

підпису, розширення видів трудових договорів, врегулювання інституту призупинення дії трудового договору, запровадження процедур медіації при вирішенні індивідуальних трудових спорів.

Водночас профспілки та юридична громадськість висловлюють занепокоєння через цілий ряд положень проєкту, що кардинально змінюють існуючу на сьогодні концепцію захисту працівника як слабшої сторони у трудових відносинах, надаючи широкі повноваження роботодавцям, зокрема, право звільняти працівника з власної ініціативи без пояснення підстави (at-will employment). І це далеко не всі «сюрпризи», які очікують найманих працівників у разі його ухвалення.

Окрім «ліберального» змісту законопроекту, стурбованість у науковій спільноті має викликати форма основного законодавчого акта у сфері праці, обрана його розробниками, а саме «Закон» про працю замість усіма очікуваного «Кодексу», та його обсяг (98 статей), що, по суті, зумовить декодифікацію трудового законодавства в Україні.

Випереджаючи можливі питання на кшталт: «яка різниця, закон чи кодекс?», нагадаємо характерні ознаки кодексу як нормативно-правового акта: 1) кодекс повно і всебічно, докладно та безпосередньо регулює визначену групу суспільних відносин, що виключає необхідність деталізації його положень в інших законодавчих актах; 2) положення кодексу мають широку сферу застосування в рамках галузі права, оскільки об'єднують норми всіх її правових інститутів; 3) кодекс є кодифікаційним актом, найбільш численним за кількістю нормативних приписів, що містяться в ньому; 4) кодекси переважно будуються за пандектною системою. Вони складаються з двох частин: загальної та особливої. Загальна включає в себе правила, які поширюються на всі чи ряд правових інститутів особливої частини цього ж кодексу (Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: монографія. Ужгород, 2005. С. 62-63).

Історично систематизація законодавства у сфері праці проводилася з метою створення умов для забезпечення його доступності та зручності

користування суб'єктами правозастосування. Напевно, важко віднайти в Україні хоч одну особу, яка впродовж свого життя не стикається з необхідністю знати й вміти застосувати ті чи інші норми законодавства про працю. Саме тому, одним з головних завдань кодифікації трудового законодавства було і залишається – забезпечення його доступності для пересічного громадянина (працівника), який, за потреби, може в одному нормативно-правовому акті знайти відповіді на питання, що виникають у процесі його трудових взаємовідносин з роботодавцем.

Наявність саме кодифікованого акта, що охоплює сферу трудових і пов'язаних з ним відносин, для України є правовою традицією. Зокрема, перша кодифікація законодавства про працю в УСРР відбулася у 1922 році, й за два роки ми мали б відзначати її 100-річний ювілей. То чому ж саме зараз, із спливом 98 років існування різних за змістом й ідеологією кодифікованих актів у сфері праці, без жодної аргументації (не беручи до уваги прискорений розгляд у Парламенті), урядовий проєкт Закону про працю, що містить за дивним збігом 98 статей, ця традиція знехтувана?

При цьому слід наголосити, що правова система Україна належить до романо-германського типу, де право має переважно кодифікований характер. На сьогодні в нашій державі налічується понад 20 чинних кодексів, що містять норми відповідної галузі або інституту та комплексно регламентують однорідну сферу суспільних відносин.

Нормотворча практика за часів незалежності України має багатий досвід рекодифікації, тобто ухвалення на новій концептуальній основі кодексів в тих галузях, що раніше вже були представлені попередніми кодифікаціями, зокрема, радянського періоду.

Як відомо, галузева кодифікація – це найбільш досконала форма впорядкування нормативно-правових актів певної галузевої належності. Правонаступництво у праві та кодифікація є взаємообумовленими явищами. Значущість правового правонаступництва для розвитку будь-якої галузі права не викликає сумніву, адже воно є його необхідною передумовою

та забезпечує якісну правотворчість; виступає інструментом удосконалення правових норм та збереження вже досягнутих результатів у правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин.

Декодифікація законодавства є процесом, зворотнім від кодифікації. Інакше кажучи, це зміни в масиві нормативно-правового регулювання певної сфери суспільних відносин, пов'язані з визнанням кодексу таким, що втратив силу в цій сфері або поступовим його «розмиванням», з поверненням до полісистемності в правовому регулюванні в зазначеній сфері. Декодифікація може здійснюватися у двох формах: 1) як разова акція – визнання кодексу (або сукупності кодексів) таким, що втратив чинність; 2) як процес – абляція (вимивання) нормативно-правового матеріалу з кодифікованого масиву протягом певного періоду часу, коли значна частина положень кодексу підмінюється або витісняється поточним законодавством, що діє паралельно із кодифікованим актом.

У такий спосіб, декодифікація (як разова акція), що фактично відбудеться з прийняттям Закону про працю та втратою чинності Кодексу законів про працю України, у правовому розвитку трудового права стане «кроком назад», що зумовить розрив між традицією та правонаступництвом у праві та створить негативний прецедент щодо однієї з основних галузей української правової системи, яка не поступається за своїм соціальним призначенням галузям цивільного чи кримінального права.

Легковажно позбувшись комплексного кодифікованого акта в сфері регулювання праці, який до того ж виконує важливу галузеутворюючу роль для трудового права як цілісної самостійної галузі права, ми ризикуємо отримати негативні наслідки у вигляді подальшого розбалансування значного за обсягом масиву трудового законодавства. Крім того, виявиться парадоксальною ситуація, коли в державі діятимуть Водний або Лісовий кодекс, чи, наприклад, Кодекс цивільного захисту (жодним чином не применшуючи їх значення – прим. авт.), а трудові і пов'язані з ними відносини, в яких перебуває більшість

громадян нашої держави, будуть регулюватися численними законами й підзаконними нормативними актами.

На наше переконання, реформування трудового законодавства в Україні повинно відбуватися з усвідомленням того, що трудове право є особливим інструментом реалізації соціальної політики держави і самостійною галуззю права, що принципово відрізняється від інших галузей (цивільного, адміністративного) за своїм предметом, методом, функціями та принципами правового регулювання. Тому надважливо, щоб у загальних положеннях основного акта трудового законодавства чітко були виписані основні термінологічні поняття, сфера та принципи правового регулювання, система нормативно-правових та інших актів, що регулюють трудові і пов'язані з ними відносини, визначені суб'єкти трудових правовідносин, їх основні права та обов'язки тощо.

З урахуванням цього, комплексне та системне реформування всієї галузі трудового законодавства має проводитися шляхом його рекодифікації, тобто прийняття нового сучасного Трудового кодексу або Кодексу праці, який зосередить більшість трудоправових норм прямої дії, зберігаючи при цьому найбільш принципові положення чинних законодавчих та підзаконних актів, що виправдали себе в сучасних умовах.

Варто відмовитися від практики прийняття законів за окремими інститутами (відпустка, оплата праці тощо), включивши до кодексу положення усіх основних законів у сфері праці, що здатні ефективно регулювати трудові відносини в умовах сьогодення та на перспективу. До компетенції органів виконавчої влади може бути віднесено вирішення лише окремих питань, передбачених в кодексі. З метою запобігання колізій у трудовому законодавстві в новому кодексі варто передбачити правило про неприпустимість включення норм, що регулюють трудові відносини, в інші закони, крім випадків, якщо це прямо передбачено в самому кодексі.

Отже, у такій надчутливій до економічних і політичних негараздів сфері, як соціально-трудова відносини, українському суспільству

потрібний єдиний цілісний, внутрішньо узгоджений, сучасний кодифікований акт. Він має ґрунтуватися на продуманій і послідовно втіленій концепції, що, з одного боку, сприятиме правовій визначеності, а з іншого, встановить «правила гри», які повинні бути зрозумілі, доступні, несуперечливі, відповідати сучасним реаліям та, найголовніше, сприйнятні українським суспільством (<https://sud.ua/ru/news/blog/159888-chi-varto-ukrayini-stavati-na-shlyakh-dekodifikatsiyi-trudovogo-zakonodavstva>). – 2020. – 29.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Agropolit.com»**

**Про автора:** Олександр Солонтай

***Виборчий кодекс будуть змінювати, адже стати депутатом міськради не може бути дорожче, ніж стати президентом!***

За давньою політичною традицією, напередодні місцевих виборів в Україні, ухвалюють новий закон. Так було в 2006, 2010, 2015 роках, так сталося і в 2020 році. Так було, і так є, бо нічого знати правила місцевих виборів наперед, а то раптом ще хтось «нехороший» підготується.

Тут варто згадати, що є ще одна традиція. На старті виборчого процесу – вносити правки, інколи навіть вже після початку. В мене немає жодних сумнівів, що і цю традицію Верховна Рада збереже.

Мінімальна причина для змін – повний безлад з виборчими заставами. В новому виборчому кодексі 5 різних застав/способів їх обрахунку для кандидатів:

1) в депутати районних, сільських, селищних, міських рад, окрім міст з чисельністю понад 90 тис. виборців, застави немає;

2) в мери (голови громад), окрім міст з чисельністю понад 90 тис. виборців, застави немає;

3) на посаду Президента застава – 650 мінімальних зарплат;

4) у Верховну Раду застава – 1000 мінімальних зарплат;

5) у Верховну Раду Криму застава – 500 мінімальних заробітних плат;

б) в депутати обласних та міських рад з чисельністю понад 90 тис. виборців застава – 4 мінімальні заробітні плати на кожному 10 тис. виборців;

7) в мери міст з чисельністю понад 90 тис. виборців застава – 4 мінімальні заробітні плати на кожному 10 тис. виборців.

Тобто, у виборчому кодексі застава регулюється і рахується по різному. Це перекреслює саму суть ідеї виборчого кодексу – однакові, зрозумілі та чіткі правила для різних видів виборів!

Впевнений, що окрім помилок з заставою, знайдуться ще додаткові проблеми, адже кодекс писали під парламентські вибори. Місцеві вибори були причепом, і як бачимо, з наближенням 25 жовтня, доведеться зміст цього «причепу» уважно переглянути! Вкрай необхідно!

А раз перегляд неминучий, то слід заодно суттєво зменшити самі суми застав або запровадити альтернативу для народних кандидатів, наприклад, підписи виборців.

5 головних позитивів нового Виборчого кодексу для місцевих виборів:

1. Кодекс прийнято завчасно, до місцевих виборів понад півроку, тобто є часткова можливість завчасно підготуватися. Раніше виборчі правила змінювали за місяць до початку виборів.

2. Участь у виборах стала безкоштовною, тобто застави скасовані, окрім 30 найбільших міст та обласних рад. Раніше застави були в усіх районах та міських радах.

3. В усіх ОТГ, окрім 30 найбільших міських рад, кандидатів в депутати зможуть висувати не тільки політичні партії, але й усі бажані. Раніше, навіть в найменших містах, були виключно партійні списки.

4. На виборах в 30 найбільших містах, а також в обласних радах, виборці можуть обрати не тільки партію, але й окремо конкретного кандидата, якого виборці хочуть бачити в місцевій раді. Таким чином, партійні списки стануть значно «відкритішими», ніж були до цього.

5. Всі території будуть мати своє депутатське представництво. Нова система, на відміну від

старої, зробить так, що в кожному виборчому окрузі буде обрано кілька депутатів місцевих рад, а в результаті кожна територія «матиме свого депутата-а/ів». Отже, всі мешканці матимуть «власних» депутатів і в громаді, і в облраді (<https://agropolit.com/blog/360-viborchiy-kodeks-budut-zminyuvati-adje-stati-deputatom-miskradi-ne-moje-buti-dorojche-nij-stati-prezidentom>). – 2020. – 24.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Agropolit.com»**

**Про автора:** Володимир Коваленко, голова громадської організації «Прозора земля»

***П'ять прогалин законопроекту про землю №2178-10: кордон, банки, переважне право, референдум та земельні трасти***

Законопроект №2178-10 про ринок землі – можливість чи виклик для України? На перший погляд, земельний законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» ніби враховує всі зауваження та побажання, висловлені суспільством.

Але «диявол криється в деталях»! Їх щонайменше п'ять.

Перша – буферна зона у 30-50 км із табу на продаж землі, як елемент нацбезпеки! У законопроекті встановлено заборону відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окрім передачі їх у спадщину. Угоди (зокрема довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або відчуження в інший спосіб земельних ділянок і земельних часток (паїв) є недійсними з моменту їхнього укладення (посвідчення). Але немає записаного пункту про те, що має вводитися 30-50-кілометрова зона по всій лінії державного

кордону України, де взагалі забороняється продавати землю. Якщо власники паїв хочуть їх продати, то держава може викупити цю землю у них, або ж обміняти на землю в іншому місці. Це має бути записано у цьому законі, бо така буферна зона – це один з елементів національної безпеки. Відповідну ініціативу я вже пропонував, хотілося, щоб вона все ж знайшла місце у фінальному законопроекті – наприклад, її можна подати з голосу в сесійній залі.

Друга – банки та законодавчі прогалини для ділків довкола них! Законопроект містить норми, які дозволять іноземним юридичним особам і громадянам опосередковано набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення через банки.

Після внесених поправок у законопроект про обіг земель, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть також набувати банки в порядку звернення стягнення на землю як предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах протягом двох років із дня набуття права власності.

Окрім того, до банків не застосовується норма щодо наявності іноземного капіталу в статутному фонді та обмеження стосовно площі земель сільськогосподарського призначення у власності.

Читати до теми: Вільний ринок землі від «А» до «Я» – енциклопедія реформи

Водночас законопроект не вирішує питання санкції (покарання) у разі невиконання банками вимоги щодо відчуження земель протягом вказаного часу.

Законопроект передбачає в новій редакції частини 2 статті 145 Земельного кодексу України, у разі, якщо відповідно до закону власник земельної ділянки зобов'язаний відчужити її протягом певного строку і земельна ділянка не була відчужена ним протягом такого строку, така ділянка підлягає конфіскації за рішенням суду.

А в частині четвертій нової редакції статті 145 Земельного кодексу України зазначено, що позов про конфіскацію земельної ділянки

подається до суду органом, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель (сьогодні цим органом є Держгеокадастр – відповідно до його повноважень). Конфіскована земельна ділянка за рішенням суду підлягає продажу на земельних торгах. Ціна проданої на земельних торгах земельної ділянки, за вирахуванням витрат, пов'язаних із її продажем, виплачується її колишньому власнику.

Тобто зазначені норми створюють корупційну складову у зв'язку з тим, що орган, котрий здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, може певний час не помічати спливу часу. Також недосконалість судової системи та довготривалість судових розглядів надає величезних можливостей для збільшення терміну на роки.

Якщо ж все ж земельні ділянки за рішенням суду про конфіскацію будуть продані на земельних торгах, то колишній власник – банк – отримає її ціну за вирахуванням витрат, пов'язаних із її продажем. То в чому покарання банкам за порушення норм закону в даному випадку?

Читати до теми: Ринок землі: деталі відкриття від головного земельного наглядача Романа Лещенка

То ж, з огляду на законопроект, іноземні компанії таки зможуть набувати у власність землі сільськогосподарського призначення, а українські юридичні особи зможуть мати у власності більше, ніж 10 тис. га, для цього потрібно лише мати власну банківську установу або банк, з яким будуть досягнуті певні домовленості.

Третя – переважне право на придбання земельної ділянки. Важливо відзначити, що сама норма щодо переважного права вписана нечітко у законопроекті про землю №2178-10, а враховуючи, що сам інститут переважного набуття права власності на земельні ділянки у Земельному кодексі України не розкрито, надає величезні можливості для маніпуляцій і зловживань.

У земельному законопроекті встановлено граничні межі концентрації земельних ділянок сільськогосподарського призначення в одних

руках – загальна площа у власності громадянина не може перевищувати 10 тис. га.

Уявіть ситуацію, коли у фізичної особи чи у юридичної особи в оренді перебуває 50 тис. га і вже набуто у власність зазначені в законопроекті 10 тис. га. Суб'єкт переважного права (орендар) може передати своє переважне право іншій особі, письмово повідомивши про це власника земельної ділянки.

Таким чином, орендарі зможуть передати своє «переважне право» близьким фізичним чи юридичним особам, щоб мати можливість через підставних осіб набувати у власність орендовані паї чи зберегти контроль над своїм земельним банком.

Читати до теми: Чи варто боятися великих грошей на відкритому ринку: батл між фермерами, середніми компаніями та «чистими іноземцями».

Четверта – земельний законопроект №2178-10 відсилає вирішення питання з доступом до ринку землі іноземців на референдумі. Втім, норма про референдум для іноземців виписана нечітко, не зазначено вид референдуму – всеукраїнський чи місцевий. До того ж, формулювання предмету референдуму зазначено не чітко, що в подальшому може унеможливити реалізацію результатів референдуму.

П'ята – скасування мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення фактично дасть старт інституту довірчої власності, тобто «тихому ринку» землі для іноземних юридичних осіб та загалом іноземців. Детальніше про це я писав у своєму блозі раніше. Таку можливість в Україні 17 вересня 2019 року надав парламент, проголосувавши закон №1059 «Про внесення змін до деяких актів щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні», а запрошенням інвестувати для іноземців стане прийняття в цілому земельного закону №2178-10.

Підсумовуючи, зазначу, що законопроект між першим і другим читанням отримав значні зміни по суті та змісту, водночас додалися положення, що відкривають можливості для маніпуляцій і зловживань (<https://agropolit.com/blog/362-pyat-progalin-zakonoprojektu-pro->

[zemlyu-2178-10-kordon-banki-perevajne-pravo-referendum-ta-zemelni-trasti](https://agropolit.com/blog/362-pyat-progalin-zakonoprojektu-pro-zemlyu-2178-10-kordon-banki-perevajne-pravo-referendum-ta-zemelni-trasti)). – 2020. – 27.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Agropolit.com»**

**Про автора:** Віталій Хворостяний, журналіст AgroPolit.com

### *Адміністративна реформа та децентралізація: влада показала третій варіант законопроекту*

Уряд зареєстрував у Верховній Раді законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» №2804, розроблений спільно з громадськістю. Це вже третя спроба втиснути в новий законодавчий формат адміністративну реформу та децентралізацію. AgroPolit.com пропонує вам пригадати всі три моменти й ознайомитися з деталями попередніх законопроектів №2598 та №10240, які теж мали за мету змінити адміністративну ситуацію в країні.

Спроба №11. Перший крок у цьому напрямку було зроблено ще за ініціативи Володимира Гройсмана, який починав децентралізацію і визначив 5-річні досягнення уряду за наступними показниками:

Сформовано 876 ОТГ (у 2015 році їх було 159);

Доходи місцевих бюджетів зросли з 70,2 млрд грн (у 2014 році) до 233,9 млрд грн (у 2018 році); За 2016-2018 роки в ОТГ побудовано близько 3000 об'єктів інфраструктури; 646 ОТГ отримали у власність приблизно 1,5 млн га землі поза межами населених пунктів

Спроба №2 Президент України Володимир Зеленський запропонував власний варіант впровадження децентралізації в Україні, зареєструвавши у Раді відповідний законопроект №2598, який у подальшому було відкликано.

Згідно із пояснювальною запискою, законопроектом передбачалися зміни щодо децентралізації державної влади в Україні, удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування:

Строк повноважень голови окружної, обласної ради становить один рік.

Окружна, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову окружної ради, голову обласної ради.

Окружна, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу.

До повноважень Верховної Ради України належать: утворення і ліквідація громад, округів, областей, встановлення і зміна їхніх меж, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування поселень, громад, округів, областей за поданням Кабінету міністрів України.

Варто зауважити, що Раді доведеться прийняти кілька законопроектів, які вже зареєстровані та створити нові:

Внести поправки до закону «Про місцеві вибори»

Прийняти з нуля закони «Про адміністративно-територіальний устрій»;»Про засади адміністративно-територіального устрою»;»Про стимулювання розвитку регіонів»;»Про зміни до Податкового кодексу»;»Про службу в органах місцевого самоврядування».

### Спроба №3

Компромісний варіант законопроекту – №2804. Його розробник – Мінрегіон та громадські організації. Він, як і попередні два варіанти, визначає основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Законопроект унормовує всього лише порядок, встановлює чіткі процедури, як та які органи влади можуть вирішувати в нашій державі питання адмінтерустрою, і аж ніяк не змінює наявну систему адмінтерустрою», – так прокоментував його заступник міністра розвитку громад і територій В'ячеслав Негода.

У Мінрегіоні пояснили, що прийняття такого закону дасть змогу вирішити низку давніх проблем. Наприклад, чинним законодавством у сфері адміністративно-територіального устрою не надано визначення терміну «адміністративно-територіальної одиниці». Також є неузгодженість окремих

норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та недосконалість законодавства щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Адже в Україні досі чинний указ президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року.

Також варто звернути увагу на той факт, що Кабінет міністрів України затвердив зміни до методики формування спроможних територіальних громад. Про це на своєму telegram-каналі написав прем'єр-міністр України Олексій Гончарук.

Уряд продовжує формування спроможних громад. Затверджено зміни до методики формування спроможних територіальних громад», – написав Гончарук.

З його слів, відтепер встановлюються чіткі критерії, завдяки яким громади зможуть «оцінити» власну спроможність – це людський потенціал, а також фінансові та майнові ресурси.

Текст проекту закону поки не опубліковано на сайті Верховної Ради України, однак з основними проектними нормами можна ознайомитися у презентації(<https://agropolit.com/blog/363-administrativna-reforma-ta-detsentralizatsiya-vlada-pokazala-tertiy-varinat-zakonoproektu>). – 2020. – 29.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Юрій Николов, журналіст

***Корупція в ігровій Комісії: перевірка зламалась***

Законопроект 2285-д «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» немовби зітканий із дірок та прогалин для корупційних оборудок різноманітних угруповань. У цьому огляді зупинимось на конкретних способах заробітку в Комісії з розвитку та регулювання азартних ігор – новому державному органі, який створюють для контролю над ігровим ринком.



Хабарі за призначення членів ігрової Комісії

П.4 с.6 законопроекту визначає, що Комісія у складі голови та шести членів є «державним колегіальним органом діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України». Однак народні депутати під час підготовки законопроекту вставили у цю статтю ще один пункт:

«7. Голова та члени Уповноваженого органу призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням профільного Комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання діяльності у сфері грального бізнесу та проведення лотерей».

Таким чином центр прийняття рішень переміщується до Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики. Кого і чому саме цих кандидатів будуть пропонувати депутати, чи хто їх попросить запропонувати тих кандидатів, або хто кого серед монобільшості перегризе заради попадання певних кандидатів – питання відкрите. Але вже точно можна сказати – пропозиції від Фінкомітету будуть політично-корупційними, а не професійними.

І жодного відкритого конкурсу на обрання голови чи членів комісії в законопроекті не передбачено... Не говорячи вже про спостережну раду, яка формується з громадськості.

І вишенька – звільнення з посад теж за поданням профільного комітету ВР.

Хабарі за проведення чи не проведення перевірок ігрових салонів

При переході ігрового ринку з повністю нелегального стану найголовніший ризик – це бажання окремих ділків нічого не міняти. Вони роками платили поліцейсько-сбушному даху за те, що правоохоронці їх не помічають. Натомість мали можливість встановлювати будь-яку кількість найзаразніших з точки зору ігрової наркоманії автоматів, та обдирати до нитки залежних від азарту лудоманів.

Слідкувати за тим аби всі вийшли із сутінок має Комісія з розвитку та регулювання азартних ігор. Основним інструментом впливу мають стати безпосередні перевірки салонів із з'ясуванням чи вони підключені

до загальнонаціональної системи онлайн моніторингу, та чи всі автомати в конкретному салоні підключені до цієї системи. Бо можна ж про людське око підключити два автомати, а півсотні – ні. І тоді держава просто не бачитиме цю півсотню, а значить і не буде брати з них податки.

При цьому жодного нагляду з боку самих учасників ринку чи громадськості не передбачено, оскільки питання відкритості засідань Комісії віднесено на розсуд самої Комісії. Якщо її члени вирішать, що питання про призначення перевірки у п'яти салонах Одеси та десяти салонах Києва не мають важливого суспільного значення – оголосять засідання закритим. А потім за зачиненими дверями тихенько вирішать, що краще провести перевірку у двох салонах в Шепетівці та одному в Кролеві. І поки будуть їздити по глушині – в центрових місцях буде гай шуміти. Бо члени Комісії так вирішили на власний розсуд за зачиненими дверима у повній відповідності до закону.

Перевірки комісії будуть планові, позапланові та фактичні (метод контрольних закупок). Планові будуть проводитись раз на три роки, тому нелегали можуть не вважати їх небезпечними. Проблеми можуть принести раптові перевірки. І тут маємо повний корупційний провал.

«Фактичні перевірки (методом контрольних закупок) проводяться за рішенням Уповноваженого органу. Підстави проведення таких перевірок не зазначені, їх суть та порядок здійснення не передбачені. Відповідно, Уповноважений орган на власний розсуд може проводити такі фактичні перевірки в будь-який час, що може призвести до зловживань при їх проведенні. Також, слід зауважити, що у законопроекті немає чіткості здійснення адміністративної процедури щодо порядку проведення таких фактичних перевірок».

Це не видумки журналістів, а висновок парламентського Комітету з питань антикорупційної політики щодо корупційних можливостей повної дискреції. Ще простішими словами це означає, що члени Комісії на власний розсуд вирішуватимуть як і коли проводити

перевірки в кожному конкретному салоні. А значить власники салонів зможуть впливати на розсуд членів Комісії. І якими сумами аргументів вони будуть впливати – стане відомо, коли Комісія вже буде сформована і спрямує на ринок свій дискреційний ручник ([https://censor.net.ua/blogs/3171510/koruptsya\\_v\\_grovyi\\_koms\\_perevryalka\\_zlamalas](https://censor.net.ua/blogs/3171510/koruptsya_v_grovyi_koms_perevryalka_zlamalas)). – 2020. – 23.01).

\*\*\*

### Блог на сайті «Освіта.ua»

**Про автора:** Інна Ящук, декан факультету початкової освіти та філології ХГПА.

#### *Інна Ящук: що болить освіті поза школою?*

Проблеми й труднощі шкільної освіти в Україні підіймаються доволі часто й стосуються глобальних питань. Можливо, тому все, що стосується позашкільної освіти, громадськість сприймає як другорядне та менш важливе.

Однак це жахлива помилка, оскільки позашкільна освіта має велике значення для розвитку творчості й нестандартних навичок наших дітей. Більше того: до даної сфери залучена велика кількість талановитих педагогів та інших працівників, чий інтерес лишаються поза межами загальної уваги.

До позашкільної освіти належить уся інфраструктура, що займається творчим, фізичним та інтелектуальним розвитком молоді. Для широкого загалу усе це більш відоме, під узагальненою назвою «гуртки», більшість з яких розташовуються у школах мистецтв чи будинках культури.

Частково звідси маємо перший біль всієї галузі: позашкільна освіта не має до кінця сформованої законодавчої бази, на яку може опиратися для визначення власного статусу. По суті, більша частина інфраструктури дійшла до нас із радянських часів, коли працювали так звані «палаці піонерів». Колишні установи належали до системи освіти, якій підпорядковувалися і з якої фінансувалися. Після здобуття Незалежності все, як і в багатьох інших галузях, пішло шкереберть. І якщо шкільна освіта є обов'язковою і відхреститися від її утримання чиновникам неможливо, позашкільна освіта – за бажанням відвідувачів,

а значить, вже сприймається як вибіркоче, менш корисне, а значить – те, на чому можна економити. І оскільки в усі часи на освіті й науці в нас економили, то, на превеликий жаль, можна вважати, що на позашкільній освіті «економлять в квадраті».

Навіть зараз статусність працівників галузі нижча, ніж у співробітників шкіл; матеріальне оснащення бажає кращого, а заходів для розбудови та підтримки спільноти працівників позашкільної освіти майже не проводиться загалом. Саме тому галузь постійно потерпає від недофінансування та всіляких експериментів з приналежністю: то за неї відповідає вся держава, то передають на баланс місцевим бюджетам. Останні, звісно, справитися з утриманням інфраструктури не здатні і, як наслідок – заклади закриваються. Зовсім нещодавно саме так Хмельницька область втратила Чорноострівську музичну школу, що була важливим центром з підготовки майбутніх талановитих працівників культури.

Але це з точки зору утримання мережі позашкільної освіти, що є, переважно, болем того, на чий відповідальності знаходяться заклади. Для рядових українців ситуація виглядає зовсім інакше. Саме позашкільна освіта здатна дати підростаючим поколінням те, чого не можуть забезпечити ані батьки, ані, в більшості, школи. Приміром, підготовка професійних спортсменів починається з відвідання секцій у спортивних школах. Спеціалісти образотворчого мистецтва спочатку відвідують художні школи, тощо.

У той час, коли школи надають базові універсальні знання, позашкільна освіта формує та розвиває коло інтересів дитини, що в подальшому дає їй змогу обрати майбутню професію або перетворити хобі на ефективний інструмент для повноцінного облаштування трудової діяльності. Крім того, позашкільна освіта тримає дітей у постійному тонусі, заповнює час та не дає дітям гаяти його на непотрібні, некорисні чи навіть небезпечні речі, гартує тіло, дух та свідомість.

Саме тому позашкільна освіта була, є і буде користуватися попитом у населення. І, на превеликий жаль, цей попит не може

підтверджуватись достойною пропозицією. Через брак фінансування позашкільна освіта не може повною мірою задовольнити всіх бажаючих: одні гуртки переповнені, інші налічують декілька відвідувачів, що знижує їхню рентабельність. Економічний фактор також грає не на користь освітянам: недофінансування спонукає підіймати вартість послуг, що створює труднощі у батьків, яким і так за все доводиться платити. Тож маємо замкнуте коло, що негативно впливає на кількість та якість пропозиції позашкільної освіти.

Окремим критерієм, що повільно, але невпинно інтегрується у галузь, є доступність позашкільної освіти дітям з особливими потребами. Не зовсім правильно, що цю тенденцію називають «прозахідною» – це цілком загальнолюдська потреба створення суспільства рівних можливостей.

Останнім боєм позашкільної освіти я хочу виділити залучення до сфери ентузіастів, які не лише хочуть, але й можуть принести сюди багато новаторських та ефективних пропозицій. Допоки працівники палаців творчості й шкіл мистецтв підтримують справу паралельно з боротьбою за її виживання, окремі люди готові втілювати сучасні ідеї, впроваджувати цікаві й корисні методики, але також потребують підтримки.

Сюди належать гуртки з робототехніки, інших сучасних технологій, унікальних прикладних мистецтв чи новітніх видів спорту. Все це має також бути доступним для молодих поколінь.

І на мою думку, держава нарешті має зробити впевнені кроки, аби сприяти у цьому бажаючим як з одного, так і з іншого боку. Ринкова вартість подібних гуртків, за якої їхні організатори могли б, принаймні, ефективно реалізувати свої задуми, може бути надто висока для бажаючих. І відрегулювати її до належного рівня можливо лише за підтримки держави.

На моє глибоке переконання, позашкільна освіта в Україні заслуговує набагато більше уваги, ніж їй надають зараз. Це ефективний інструмент розвитку майбутнього суспільства, невдалі експерименти з яким можуть призвести

до майбутньої деградації. Саме тому зараз слід активізувати підтримки даної галузі, виправити не зовсім справедливе ставлення до неї та забезпечити надійну основу подальшого розвитку. Адже мова йде не лише про відвідувачів гуртків, але й про всіх працівників та інфраструктуру важливого відгалуження сучасної української освіти. (<https://osvita.ua/blogs/69700/>). – 2020. – 22.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Обозреватель.ua»**

**Про автора:** Ірина Сусллова, політик

### *Гендерні квоти як «фіговий листок» нерівності*

Чому жінкам нічому радіти після ухвалення Виборчого кодексу

19 грудня народні депутати ухвалили багатостраждальний Виборчий кодекс, врахувавши пропозиції Президента. Оскільки до фінального тексту таки увійшла норма про гендерні квоти на рівні 40% в кожній п'ятірці списку, це стало приводом для ейфорії серед активістів й активісток, які вболівають за рівні права й можливості жінок та чоловіків. Але давайте не радіти передчасно! Адже новий виборчий механізм, прописаний в Кодексі, здатен звести гендерні квоти нанівець та зробити їх простою формальністю.

Світовий досвід свідчить, що в разі застосування гендерних квот найбільший ефект вони дають при пропорційній виборчій системі із закритими списками. Якби вона в нас діяла, то у Верховній Раді було б 40% жінок, тобто 176 депутаток зайняли свої місця в сесійній залі.

Традиційно неприязною до жінок є мажоритарна виборча система. Без достатніх коштів, доступу до ЗМІ та можливостей захистити результат жінка майже завжди програє чоловікові. Згадайте, наприклад, Верховну Раду другого скликання, обрану виключно за мажоритарною абсолютної більшості. Тоді до парламенту потрапило лише 17 жінок!

Змішана система, за якою донедавна проходили вибори в Україні, дала певний ефект. Якщо в 1998 році, коли її застосували вперше, 8% депутатського корпусу становили жінки,

то після минулорічних виборів – вже 21%. Й застосування гендерної квоти в таких умовах допомогло б ще більше наростити жіноче представництво.

Проте, ухвалений Виборчий кодекс перекреслив ці надії. Гібридну виборчу систему, яка там прописана, можна назвати змішаною мажоритарно-пропорційною з ухилом в бік мажоритарної. Певна кількість кандидатів пройде до Верховної Ради автоматично з партійних списків (не лише за рахунок «захищених» дев'яток, але й за допомогою «фокусів» з округленням залишку виборців при розподілі мандатів; разом – понад 20 з кожної партії). Решта будуть обиратися відкритими регіональними списками, що мають багато спільного з мажоритаркою. В першій категорії прохідних кандидатів жінки матимуть свою частку, але в другій їхня присутність буде мінімальною.

За умови застосування гендерної квоти при змішаній системі Верховна Рада мала б не менше 85 депутаток, а за нових правил гри до парламенту гарантовано пройдуть лише 40 жінок. Перемога решти залежатиме від їхніх можливостей подолати ресурсних конкурентів-чоловіків в регіонах. Тридцятирічний досвід українського парламентаризму свідчить, що це майже неможливо. Нова виборча система суттєво знизить представництво жінок у Верховній Раді. Не потрібно себе тішити даремними надіями! Українки програватимуть чоловікам конкуренцію, адже не зможуть підвищити свою впізнаваність та проінформувати виборця про власну позицію.

Що могло б змінити ситуацію? Якби під час передвиборчої кампанії кандидати (незалежно від статі) витрачали лише певну суму встановлену законом з виборчого фонду, тоді ми б мали конкуренцію ідей, підходів, програм чи політичних технологій, а не конкуренцію гаманців, як це є зараз. За таких умов квотування дійсно зайве, перемагав би сильніший – не важливо чоловік чи жінка, адже умови були б рівними. Але в умовах, коли жінка в середньому по країні отримує зарплату на 20% нижчу за чоловіка про економічну рівність, а отже й про рівні можливості в політичних процесах, не може бути й мови.

Дійсно найпростіший спосіб досягнення рівності представництва – це запровадження гендерних квот. Такий шлях пройшли розвинуті країни Європи. Причому, без підміни кваліфікації на стать, адже професійна якість парламентарів – жінок та чоловіків – не знизилась. Тому не дивно, що коли Виборчий кодекс ухвалили й прописали там 40% квоту, представники громадськості та міжнародні партнери схвально на це відгукнулись. Але треба бути реалістами й не видавати бажане за дійсне. А реальність така, що гендерні квоти у Виборчому кодексі – це просто черговий фіговий листок, що куцо прикриває несправедливість та нерівність жінок й чоловіків. Тому давайте це чітко усвідомлювати й не дивуватися після виборів за новими правилами сумному результату (<https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/genderni-kvoti-yak-figovij-listok-nerivnosti.htm>). – 2020. – 30.01).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ  
№ 2 (187) 2020**

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

Редактори:  
А. Бергелська, Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 10.02.2020.  
Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 4,5.  
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