

# Громадська думка про правотворення

/Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів/

№ 19 (122) жовтень 2016

## ЗМІСТ

### АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

*Національна рада реформ представила звіт за 9 місяців 2016 року.....*2

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Закірова

*Проблеми захисту прав вимушених переселенців: пошук механізмів адаптації світового досвіду до українських реалій.....*4

О. Кривецький

*Проект нового ГПК: актуальні питання.....*10

О. Бусол

*Криміналізація «медіа-корупції» як альтернатива запровадження кримінальної відповідальності за наклеп та образу.....*14

І. Беззуб

*Телемедицина в Україні: реалії та перспективи.....*24

### У ЦЕНТРІ СУСПІЛЬНОЇ УВАГИ

С. Полтавець

*«Особливий період»: коли і чим закінчиться?.....*34

### ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ

*Огляд валютного ринку.....*39

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА .....43**

## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### *Національна рада реформ представила звіт за 9 місяців 2016 року*

Національна рада реформ представила звіт за 9 місяців 2016 р.

Заступник глави Адміністрації Президента України, секретар Національної ради реформ, Д. Шимків на прес-конференції відзвітував про результати роботи проектного офісу Нацради, а також представив звіт – Моніторинг прогресу реформ за 9 місяців 2016 р.

Високі темпи розробки та впровадження реформ армії, виборчої системи, децентралізації, системи державних закупівель, освіти свідчать про високу ефективність діяльності Нацради та про компетентність команди, яка протягом двох років у цілодобовому режимі працювала над цими реформами.

Д. Шимків наголосив, що в рамках антикорупційної реформи запущено комунікаційну платформу «Декорупція» з метою забезпечення ефективної комунікаційної підтримки антикорупційних ініціатив. Крім того, 1 вересня 2016 р. система е-декларування прийнята в постійну експлуатацію.

Запущено реформу публічних закупівель. Завдяки використанню електронної системи публічних закупівель ProZorro, понад 5 млрд грн вивільнених державних коштів можуть бути використані більш ефективно – на пріоритетні проекти в економічній та соціальній сферах. Приріст у III кварталі становив 3 млрд грн.

Започатковано та ефективно впроваджується реформа децентралізації. У 2016 р. створено та проведено вибори у 25 новоутворених громадах. Профільним міністерством розглянуто та затверджено 1183 проектні заявки від 159 об'єднаних громад щодо реалізації субвенції на розвиток інфраструктури. Загальна сума реалізації проектів – 953 млн грн. Всього виділено 1 млрд грн. Доходи загального фонду 159 ОТГ зросли майже в 7 разів.

У рамках реформи правоохоронної системи з листопада 2015 по вересень 2016 р. тривала атестація співробітників Національної поліції. Всього атестацію проходили понад 68 тис. працівників, понад 5 тис. не пройшли її.

У рамках дерегуляції спрощено регулювання в ключових галузях – для економічного розвитку держави та створення сприятливого бізнес-клімату.

Проведено консультації з урядом стосовно концепції реформування сектору охорони здоров'я. На посаду заступника в. о. міністра охорони здоров'я призначено П. Ковтонюка, який до травня 2016 р. був проектним менеджером цієї реформи у Проектному офісі Нацради реформ.

Серед етапів проведення судової реформи в III кварталі 2016 р. набрала чинності низка законів, зокрема конституційні зміни та «Про судову систему та статус суддів». Очікується ухвалення двох важливих законів «Про вищу раду правосуддя» та «Про Конституційний Суд».

Продовжується реформування фінансового сектору. 15 вересня Рада директорів Міжнародного валютного фонду (МВФ) завершила другий перегляд виконання Україною економічної програми, підтриманої кредитом розширеного фінансування (Extended Fund Facility Arrangement, EFF), і схвалила виділення

третього траншу цього кредиту на суму близько 1 млрд дол. Протягом року обсяг депозитів зріс до 200 млрд грн.

У рамках реформи енергетики затверджено 199 місцевих програм енергоефективності. Україна відмовилася від купівлі російського газу.

У процесі реформування управління державною власністю 36 державних компаній (85 % усіх активів) із 45 отримали висновки про проходження аудиту фінансової звітності або перебувають у процесі аудиту.

За ініціативою Президента, у рамках реформи сектору національної безпеки та оборони, було ініційовано проект співпраці з RAND Corporation.

«Хочу зауважити, що проведення реформ в умовах гібридної війни з агресором, анексії частини території та окупації іншої, є складним завданням, яке потребує нових підходів та інструментів. Приємно бачити, що проектний підхід стає основною формою роботи у державі. Адже проект базується на конкретному результаті, має початок і кінець, а також залежить від команди людей, які мають створити продукт», – відзвітував Д. Шимків.

Заступник глави Адміністрації Президента України також розповів, що проектний офіс НРР буде розділений на Офіс впровадження реформ (Reforms Delivery Office) та Офіс підтримки Національної ради реформ. Офіс впровадження реформ буде підпорядковуватися безпосередньо Прем'єр-міністрові України для максимально швидкої та ефективної їх імплементації.

Офіс підтримки Національної ради реформ продовжить організовувати засідання Національної ради реформ, проводитиме моніторинг та підтримку заходів, а також співпрацюватиме та сприятиме роботі RDO в уряді.

31 жовтня проектний офіс Національної ради реформ провів свій останній робочий день.

Повний звіт про діяльність Національної ради реформ у 2016 р. доступний за

посиланням:

[http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_report\\_9\\_months\\_2016.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf)

**(Офіційне інтернет-представництво Президента України (http://www.president.gov.ua/news/nacionalna-rada-reform-predstavila-zvit-za-9-misyaciv-2016-r-38620). – 2016. – 31.10).**

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

## **Проблеми захисту прав вимушених переселенців: пошук механізмів адаптації світового досвіду до українських реалій**

*(За матеріалами міжнародного круглого столу «Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції» 27 жовтня 2016 р., Київ)*

27 жовтня 2016 р. у Національній академії прокуратури України за підтримки Генеральної прокуратури України та проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» відбувся міжнародний круглий стіл «Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції».

Міжнародний експертний круглий стіл проведено з метою об'єднання наукової спільноти та зацікавлених організацій і установ у пошуку ефективного з точки зору практичної реалізації механізму захисту в Україні прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави в особливих умовах.

Під час проведення круглого столу обговорювалися такі питання:

– актуальні проблеми захисту інтересів громадян або держави в особливих умовах (збройний конфлікт, окупація, анексія територій, воєнні дії, антитерористична операція);

– захист прав та інтересів громадян, які залишилися проживати на тимчасово окупованій території України;

– захист прав внутрішньо переміщених осіб (трудових прав, права власності, права на житло, права на соціальну допомогу та ін.);

– захист права власності держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції;

– законодавство України про внутрішньо переміщених осіб та стандарти Ради Європи;

– практика Європейського суду з прав людини з питань захисту права на мирне володіння майном юридичними та фізичними особами у контексті порушення цього права на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції;

– вдосконалення законодавства України щодо захисту права власності постраждалих внаслідок анексії Криму та збройного конфлікту на Сході України;

– діяльність прокурора з питань захисту прав вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції.

Захід відкрив ректор Національній академії прокуратури України І. Присяжнюк, зазначивши надзвичайну актуальність цієї тематики та наголосивши на важливості плідної співпраці представників влади та

громадськості.

Модератором першої сесії круглого столу виступила керівник проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» Г. Христова. Вона розпочала своєю доповіддю роботу заходу. Г. Христова поділилася досвідом європейських країн з питань вирішення актуальних питань захисту прав біженців і внутрішньо переміщених осіб. За її словами, Україна зіткнулася з непередбачуваним та надзвичайно численним внутрішнім переміщенням, що призвело до реєстрації понад 1,7 мільйонів внутрішньо переміщених осіб із Криму та Донбасу у менш ніж дворічний період. Будь-яка країна, яка б зазнала такого розвитку подій, зустрілась би зі значними викликами. Г. Христова підкреслила, що у зв'язку з цими обставинами українська влада зобов'язана вжити всебічних заходів, які включають ухвалення законодавства, запровадження й прискорення необхідних адміністративних процедур і розробку механізмів координації та реагування.

Керівник проекту Ради Європи наголосила на необхідності вдосконалення практики застосування рішень Європейського суду з прав людини у судочинстві України. На її погляд, дуже важливим аспектом цієї роботи виступає широке ознайомлення і представників влади, і громадськості, і самих внутрішньо переміщених осіб з різними варіантами використання європейського досвіду. Г. Христова звернула увагу присутніх на важливості інтеграції ВПО до нових громад, створенні сприятливих умов для забезпечення прав ВПО на новому місці проживання. На її думку, вже сьогодні в Україні потрібно обговорювати питання подальшої комунікації ВПО, оскільки, виходячи з європейського досвіду, країни, що стикаються з аналогічними проблемами, не завжди готові до тривалості розв'язання конфліктів, унаслідок яких частина населення вимушено покинула власні домівки. Тож вже сьогодні в Україні повинні бути створені концепції перспективного вирішення проблем ВПО. У цьому сенсі вона звернула увагу на представлену присутнім Рекомендацію Парламентської асамблеї Ради Європи №1877 (2009 р.) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» від 24 червня 2009 р.

Грунтовну доповідь на тему: «Стандарти Ради Європи щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб» представив К. Параскева – експерт Ради Європи, Центру з адвокації стандартів Ради Європи (ACCESS). Посилаючись на практику Європейського суду з прав людини та Конвенцію Європейського Союзу з прав людини та основоположних свобод, міжнародний експерт, викладач права з Кіпру, звернув увагу присутніх на питаннях захисту майнових прав ВПО, а саме на реституцію майна ВПО. Доповідь-презентація містила ряд вперше представлених українською мовою документів Ради Європи з питань захисту прав ВПО. Зокрема, К. Параскева звернув увагу присутніх на Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2006) № 6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р. і Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи № 1708(2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців та внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р. На думку міжнародного експерта, питання захисту прав ВПО часто розглядаються як внутрішні проблеми країни переміщення, а відтак європейські нормативні акти ВПО приділяють менше уваги, ніж питанням захисту прав

біженців. Він акцентував увагу на необхідності застосування рішень Європейського суду з прав людини у сфері захисту майнових прав ВПО.

К. Параскева підкреслив, що права, які захищаються Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод, не абстрактні, а реальні та ефективні, а відтак Європейський суд у ряді випадків вбачав порушення ст. 1 Протоколу Конвенції навіть тоді, коли не було юридичного позбавлення права власності на майно, але через ті або інші обставини людина була позбавлена практичної можливості користуватися своєю власністю.

Міжнародний експерт зазначив, що вперше ЄСПЛ наказав повернути землю або виплатити компенсацію ВПО за порушення майнових прав за справою Папаміхалопулос проти Греції від 31 жовтня 1995 р. Європейський суд у своєму рішенні вказав, що як така наявність юридичного статусу власника або наявність у заявника дійсних документів, що встановлюють право на власність (ішлося про нерухомість у вигляді земельної ділянки з пляжем у престижному районі Гліфада), не є достатньою умовою для реалізації права, встановленого ст. 1 Протоколу. Необхідні також і реальні можливості володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном, а саме таких можливостей у заявника не було.

Особлива увага була приділена питанням реституції у практиці ЄСПЛ через аналіз низки справ: Ксенідес-Арестіс проти Туреччини, Заява № 46347/99, рішення від 22 грудня 2005 р.; Тімішев проти Росії, Заяви № 55762/00 і 55974/00, рішення від 13 грудня 2005 р.; Сагінадзе та інші проти Грузії, Заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 р.; Саргсян проти Вірменії, Заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 р.; Лоїзиду проти Туреччини (попередні заперечення), Заява № 15318/89, рішення від 23 березня 1995 р.; Лоїзиду проти Туреччини, Заява № 15318/89, рішення від 18 грудня 1996 р.; Лоїзиду проти Туреччини (стаття 50), (40/1993/435/514), рішення від 28 липня 1998 р. та ін. У справах Лоїзиду проти Туреччини ЄСПЛ встановив, що турецька окупаційна влада створила на території т. зв. Турецької Республіки Північний Кіпр таку ситуацію, за якої пані Лоїзиду не могла реально користуватися своєю власністю (земельною ділянкою), хоча влада не приймала жодних рішень про позбавлення заявниці статусу власника.

За наслідками звернення греків-кіпріотів проти Туреччини було оформлено понад 1500 справ проти Туреччини з питань захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи ситуацію, із часом Туреччина, за словами К. Параскева, запровадила Закон № 67 від 2005 р. про реституцію, обмін та реєстр майна ВПО.

З наступною доповіддю за круглим столом виступила Ж. Лук'яненко – представник уповноваженого Верховної Ради України з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб. Вона вкотре звернула увагу присутніх на невирішеність питань соціального захисту вимушених переселенців, перш за все особливо незахищених категорій. На її думку, державні установи на сьогодні не стільки вирішують, скільки певним чином ускладнюють доступ до соціальних виплат ВПО, зокрема пенсійного забезпечення громадян. Вона зазначила, що залишається відкритими і питання соціального захисту, зокрема, і категорії громадян, що працюють на перереєстрованих в Україні, але фізично розташованих на тимчасово окупованих територіях підприємствах. Загалом,

Ж. Лук'яненко підкреслила, що офіс уповноваженого Верховної Ради України з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб шукає і використовує різні можливості для ефективного захисту прав громадян.

Заступник міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України Г. Тука зазначив, що на сьогодні міністерство намагається не просто виявляти проблеми ВПО, а докладати зусиль до їх вирішення. За словами заступника міністра, останні соціологічні опитування свідчать, що на сьогодні 79 % опитаних ВПО не бажають повертатися на тимчасово окуповані території навіть після їх звільнення. Він повідомив про те, що 25 жовтня з представників українських та європейських інституцій було створено координаційну раду для імплементації українського законодавства за вимогами європейського права з метою усунення підстав для звернення ВПО до ЄСПЛ і скорочення кількості відповідних позовів.

Модератор другої сесії круглого столу, професор кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка Б. Бабін зазначив, що категорія ВПО в Україні значно ширша за категорію громадян, які сьогодні стали вимушеними переселенцями внаслідок втрати державного контролю за частиною територій під час військового втручання з боку сусідньої держави. Тож, на думку науковця, слід чітко розрізняти певні групи і категорії ВПО в Україні і, відповідно, мати різні шляхи, методи й способи розв'язання їх проблем. Він наголосив на важливості пошуків адекватних українським реаліям і викликам прикладів не тільки європейського, а й загалом світового досвіду розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб.

Доцент кафедри цивільного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка О. Первомайський виступив з доповіддю «Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи вдосконалення». Він зазначив, що на сьогодні в Україні практично не створено загальнодержавну концепцію захисту і відновлення майнових прав вимушених переселенців. Натомість, національна нормативно-правова база містить окремі положення, використання яких дає змогу захистити певні права ВПО. Але при вдосконаленні українського законодавства в цьому напрямі, на думку науковця, необхідно активно використовувати світовий досвід та стандарти Ради Європи. У цій роботі не може бути простого запозичення, Україна має враховувати власні реалії, і виходячи з викликів українського суспільства, вирішувати проблемні питання захисту прав ВПО.

Проблеми представництва і захисту прокуратурою інтересів держави в умовах тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та окремих територій Донецької та Луганської областей у своїх виступах розглянули начальник відділу представництва інтересів громадян та держави в суді прокуратури Автономної Республіки Крим Т. Гришина і начальник відділу підготовки прокурорів із представництва інтересів громадянина або держави в суді Національної академії прокуратури України Л. Нецька.

Присутнім на заході було презентовано збірку «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини

внутрішньо переміщених осіб». Дослідження підготовлено як складова частина Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Г. Христова, презентуючи видання, зазначила, що підготовка цього дослідження здійснювалася з грудня 2015 р. по травень 2016 р., тож воно не враховує останні зміни нормативно-правової бази України, що сталися після цього. Утім, такі обставини не зменшують важливості й ґрунтовності викладеного матеріалу. Незважаючи на відсутність детального огляду нещодавно ухвалених рішень державних інституцій України, ця публікація має сприяти ретельному аналізу нормативних актів з урахуванням міжнародних стандартів. Метою цього дослідження автори називають намагання дати вичерпний огляд міжнародних стандартів з питань, пов'язаних із ВПО, та забезпечити чітку методологію оцінки поточних змін у національному законодавстві. Автори видання вважають, що підтримка української влади у виконанні своїх зобов'язань у галузі прав людини залишається завданням Ради Європи та інших міжнародних суб'єктів у найближчому майбутньому. Це передбачає необхідність внесення відповідних змін до вищезазначених постанов з тим, щоб вони повною мірою відповідали міжнародними стандартам.

Презентована збірка розглядає національну нормативно-правову базу стосовно прав людини ВПО і оцінює її відповідність міжнародним і регіональним стандартам, зокрема стандартам Ради Європи. На основі цього аналізу визначаються розбіжності та «сірі зони» в національному законодавстві України, що вимагають змін у законодавстві, адміністративних або інших регуляторних процедур для того, щоб поліпшити та забезпечити захист прав ВПО.

Збірник складається з 21 тематичного блоку, які являють собою мінімально необхідні елементи державного регулювання:

- визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи»;
- захист від примусового переміщення;
- недискримінація;
- збір даних щодо ВПО;
- визнання, видача та переоформлення документів, що посвідчують особу;
- права, пов'язані зі свободою пересування;
- сімейне життя;
- житло та нормальні умови проживання;
- право на харчування;
- вода та санітарні умови;
- право на охорону здоров'я;
- працевлаштування та соціальний захист;
- освіта;
- виборчі права;
- власність та майно;
- вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб;
- національний уповноважений орган, відповідальний за координацію захисту та підтримки ВПО;



- виділення достатніх ресурсів;
- підвищення обізнаності і проведення навчання щодо прав ВПО;
- національна правозахисна інституція, яка опікується питаннями, пов'язаними з внутрішнім переміщенням;
- консультації з внутрішньо переміщеними особами та їхня залученість;
- співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами.

Кожен з тематичних розділів охоплює відповідні національні, регіональні й міжнародні стандарти щодо внутрішнього переміщення та аналізує співвідношення цих трьох рівнів норм. За означеними розділами сформульовано рекомендації для посилення національної законодавчої бази з метою забезпечення захисту прав ВПО.

Структура кожного тематичного розділу містить:

- Стислий виклад (резюме) мінімальних істотних елементів державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення, що належать до тематичної проблеми, яка розглядається.
- Міжнародно-правові стандарти щодо ВПО, які викладено в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни.
- Правові стандарти Ради Європи, рекомендації і обрану практику Європейського суду з прав людини.
- Огляд й аналіз відповідного національного законодавства України у світлі вищезгаданих стандартів.
- Рекомендації на основі цього правового аналізу, відповідні заходи для посилення правового захисту ВПО в Україні.

Автори збірника звертають увагу на те, що дослідження не мстить спеціального розділу щодо тривалих рішень, натомість ці питання частково розглядаються в інших структурних підрозділах. На думку укладачів, питання щодо тривалих рішень заслуговує на більш зосереджену увагу й аналіз, тим більше, що криза переміщення в Україні стає все більш і більш тривалою за своєю природою.

Особливо важливою метою роботи автори дослідження вважають прагнення збільшити усвідомлення прав ВПО всіма зацікавленими сторонами, зокрема самими ВПО. Зрештою, що, на думку укладачів, найбільш важливо, дослідження прагне сприяти розширеному просуванню й захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

У роботі круглого столу та подальшому обговоренні нагальних питань зазначеної проблематики взяли участь науковці, представники громадських і правозахисних організацій, Місії Міжнародного Червоного Хреста в Україні, прокурори, судді та представники центральних органів виконавчої влади. За підсумками роботи круглого столу організаторами буде підготовлено й надруковано збірник матеріалів, доповідей і виступів учасників заходу.

## **Проект нового ГПК: актуальні питання**

Реформування процесуального законодавства в межах чергового етапу судової реформи означилося розробкою проекту нового Господарського процесуального кодексу України (ГПК). У документі розмежовано повноваження між різними видами юрисдикції, уточнено та розширено категорії справ, підвідомчих господарським судам, а також розширено юрисдикцію господарських судів, яка визначається з урахуванням не лише суб'єктного складу правовідносин, а й змісту спірних правовідносин. Редакція нового ГПК змінює традиційний підхід до видів провадження в господарському судочинстві: крім загального позовного, передбачає спрощене позовне у тих випадках, коли боржник не заперечує проти вимог заявника, та наказне провадження. Крім іншого, вводиться процедура врегулювання спорів за участю судді, розширюється перелік способів судового захисту та засобів доказування (завдяки свідкам та висновкам експертів у галузі права), запроваджуються нові правила забезпечення позову та інші нововведення. Загалом автори документа демонструють підхід до уніфікації процесів у різних видах судочинства.

Суттєвих змін зазнали й інститути доказового права, забезпечення позову та попередніх забезпечувальних заходів. Так, як докази допускатимуться показання свідків та аудіо - і відеозаписи, а нові зміни до Кодексу встановлюють гарантії від незаконного їх застосування. За словами авторів проекту нового ГПК, ці норми є відображенням світової практики і нададуть сторонам та третім особам більше можливостей доведення перед господарським судом тих обставин, на які вони посилаються на підтвердження своїх вимог.

Важливою новелою є й виключення з Кодексу інституту положення про відмову в прийнятті заяви. Існування таких норм надавало суду можливість відмовляти у доступі до суду, позбавляти заявників права на судовий розгляд. Питання ж забезпечення дотримання процесуального закону у разі подання заяви вирішуватимуться за наявності відповідних доказів за допомогою нового інституту залишення заяви без розгляду. Новими для господарського процесу також є стадії попереднього судового засідання, які даватимуть змогу для досудового врегулювання спору та належної підготовки справи до головного судового розгляду. Певні зміни в проекті нового ГПК запроваджуються і в інститутах перегляду судових актів. Зокрема, з урахуванням світового досвіду та положень Цивільного процесуального кодексу України, викладено положення щодо апеляційного та касаційного оскарження рішень господарського суду, а також більш детально регламентовано положення щодо розгляду господарських спорів за участю іноземних суб'єктів господарювання.

Одним з основних завдань редакції нового ГПК його розробники називають повноцінне забезпечення принципу змагальності сторін. Господарський процес має стати справжнім змаганням зі справедливими правилами. Цей кодекс повинен забезпечити реальну, а не формальну змагальність сторін, за якої суддя має виступати в ролі арбітра, а не слідчого, тоді як кожна зі сторін повинна довести обставини, на які вона посилається.

Водночас, згідно з новим кодексом, сторони несуть ризики настання наслідків, пов'язаних з учиненням чи невчиненням процесуальних дій.

Все це викликало жваве обговорення під час дискусії «Проект Господарського процесуального кодексу: переваги і недоліки» за круглим столом, організованим комітетом з процесуального права Асоціації правників України. «Навряд чи можна говорити про глобальну реформу судового процесу, оскільки не змінюється роль судді», — зазначив заступник голови комітету, радник судової практики ЮБ «Єгоров і партнери» А. Мілютін. — Суддя повинен перестати бути слідчим, який шукає істину, і має віддати права слідчого адвокатам, а справа суду — оцінка доказів і допомога сторонам». Однак, за словами адвоката, сьогодні в Україні ми маємо не змагальний процес, а інквізиційний (розслідування). Тобто суд фактично розслідує обставини справи, натомість адвокат залишається лише спостерігачем, якого суд не бажає слухати. Правник також вважає, що судді взагалі важко буде встановити істину, адже в судовому провадженні йдеться про відтворення певних подій, вивчення того, чи відбулись вони тощо. По суті, нині в господарському процесі слово «істина» просто замінено на поняття «всі обставини справи». Ідеться про те, що відповідно до норм чинного ГПК неповне з'ясування обставин, що мають значення для справи, є однією з підстав для скасування або зміни рішення суду першої інстанції апеляційною. Разом з тим важко чітко визначити, що ж таке «всі обставини справи» та якою повинна бути глибина їх вивчення, адже обставини справи можна досліджувати вічно — і це суперечить принципу сталості рішення.

На думку юриста, важливо було б дуже ретельно відпрацювати розділ ГПК, який стосується доказів, порядку та строків їх надання. Зокрема, мали б бути норми, що визначали б, яка зі сторін у певних ситуаціях нестиме основний тягар доказування.

А. Ткаченко, юрист ЮК «Пронін та партнери», зазначає: «У новому ГПК слід було запровадити таке нормативне визначення принципу змагальності, за яким господарський суд буде зберігати незалежність, об'єктивність і неупередженість, здійснюватиме правосуддя в судовому процесі, сприятиме особам, які беруть участь у справі, у врегулюванні спору шляхом досягнення угоди й реалізації ними прав, передбачених кодексом».

Утім, учасники дискусії все ж визнали кроком уперед більшу деталізацію принципу змагальності сторін у ст.14 ГПК, а також назвали прогресивною ст.72 «Обов'язок доказування і подання доказів». Остання, зокрема, прямо забороняє суду збирати докази, що стосуються предмета спору, з власної ініціативи.

За словами юрисконсульта KPMG Ukraine А. Рибачка-Сікорського, позитивною є й норма, яка дозволяє суду залишити позовну заяву без руху (на строк до п'яти днів), тоді як раніше заява з помилками просто поверталася адресатові. А доцент кафедри адміністративного та господарського права ОНУ ім. І. Мечникова, кандидат юридичних наук Т. Степанова відзначила наявність певних позитивних новел у редакції нового ГПК. Зокрема, процесуальні основи для введення єдиної системи електронного провадження суду, за якої позовну заяву можна буде подавати й в електронній формі, що спростить звернення до суду, а також вирішення питання про укладання мирової угоди на стадії апеляції

та касації шляхом визнання нечинним рішення суду нижчої інстанції, закріплення принципу пропорційності та арбітрування.

Цікавим у проєкті є і введення інституту врегулювання спору суддею, який за заявою сторін може виступати медіатором та сприяти мирному врегулюванню спору сторонами шляхом проведення закритих (за ініціативою судді) та/або спільних нарад. Також серед важливих змін юристи називають уведення в господарський процес можливості спрощеного провадження для справ із ціною позову до 1 тис. мінімальних зарплат або будь-яких інших – за згодою сторін.

Однак деякі новації кодексу оцінюються досить критично. Зокрема, експерти звертають увагу на ч. 2 ст. 78 нової редакції кодексу, відповідно до якої всі докази має бути подано разом з позовною заявою (крім випадків, коли сторона доведе, що зробила все, аби отримати докази раніше, але не змогла цього досягти). Але ж, згідно з редакцією нового ГПК, у господарському процесі вводиться обов'язкове підготовче засідання, яке проводитиметься не пізніше 30 днів після відкриття провадження. Певна недосконалість такої конструкції викликає питання у правників: навіщо 30 днів на відкриття провадження й 60 – загального підготовчого провадження, якщо всі докази треба подавати з позовом?

А ось завідувач кафедри господарського права і процесу НУ «ОЮА», член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор О. Подцерковний відзначає: «У новому кодексі мало б бути вирішено питання загальної моделі та специфіки господарського процесу, потреби у новітніх інститутах». Також, на його думку, у документі реалізовано методологічно хибний підхід до надмірного регулювання процесуальної діяльності та обмеження самостійності суду у визначенні порядку слухання справи. Це несе загрозу використання приписів закону для зловживання процесуальними правами, зволікання процесу та спотворення його завдань.

Науковець звертає увагу на новели кодексу, які в багатьох випадках ґрунтуються на певних ідеальних моделях та умовних стандартах судочинства без прорахунку всього розмаїття правових ситуацій. Крім того, розробники документа не врахували негативних наслідків запровадження в попередні роки окремих процесуальних реформ у суміжних видах судочинства. Наприклад, це стосується наказного провадження, ефективність якого в цивільному процесі є низькою. На думку О. Подцерковного, проєкт нового ГПК також зберіг окремі архаїзми на кшталт вимог до господарського суду встановити «об'єктивну істину» у справі, що суперечить західному досвіду та реальним повноваженням суду в процесі доказування.

Запекле обговорення в юридичній спільноті викликало й запровадження відповідальності за зловживання процесуальними правами. Юрист практики вирішення спорів АО «Василь Кісіль і партнери» Т. Гаврилук звернула увагу на ст.41 кодексу, яка визначає дії, що можуть кваліфікуватись як зловживання. Серед них, зокрема, подання скарги на рішення, яке не підлягає оскарженню, подання клопотання щодо вирішення питання, яке вже вирішено судом. За цього, зазначила експерт, ст. 132 ГПК надає суду можливість штрафувати порушників за зловживання процесуальними правами на суму від 5 до 50

мінімальних зарплат (від 7250 до 72500 грн) або до 100 «мінімалок», якщо йдеться про повторне порушення. Санкція може стосуватись як фігуранта справи, так і його представника. На думку деяких учасників дискусії, після таких змін володарі мантий отримають можливість суб'єктивно оцінювати ознаки зловживання сторонами своїми правами, зокрема, для встановлення безпідставності позову. Це може призвести до обмеження доступу до суду, оскільки категорію «безпідставність» не визначено у законі. Тож, навіть коли заява подана зовсім не з метою зловживання, а, скажімо так, недостатньо (на думку законників) обґрунтована, суд може визнати її безпідставною й оштрафувати позивача та його представника. І залишається лише гадати, на що перетвориться втілення відповідної ідеї у життя.

А. Кіян, старший юрист ЮФ «Лавринович і Партнери» наголошує: «У господарському процесі варто закріпити певні стадії розгляду спору, де передбачити для сторін обов'язок надати суду всі наявні в них докази. Також необхідно було б розширити перелік засобів доказування, що дало б можливість більш ефективно здійснювати доказування в окремих категоріях справ. Лише після цього має відбуватись повноцінний судовий розгляд». Крім того, на думку експерта, у проекті нового ГПК варто було б закріпити норму, за якою суду прямо заборонялося би приймати докази поза визначеною процедурою. Це сприяло б ефективному вирішенню спору, забезпечило б уникнення так званих «судових пасток» (коли сторона не має можливості належним чином відреагувати на раптово розкриті докази), та допомогло суду правильно оцінити факти під час вирішення спору по суті.

А ось на думку судді Господарського суду Одеської області О. Цисельського, редакція нового ГПК має ще й певні прогалини, зокрема, він не вирішує всіх питань, які виникають при відводі судді. Кодекс містить численні суперечливі положення, як-от: можливість оскарження дій судового розпорядника, покладення на представника матеріальної відповідальності за зловживання процесуальними правами тощо.

У свою чергу А. Будурова, доцент кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, вважає, що більшість із запропонованих процедур, інститутів та механізмів мають уводитись обережно, виважено, аби господарський процес після всіх реформаторських зусиль зміг виконувати свою основну функцію – бути ефективним, простим та оперативним інструментом вирішення економічних конфліктів. З нею погоджується Т. Гладишева з Одеського апеляційного господарського суду, яка зауважує, що реформування господарського процесу мало б відбуватися за участю суддів, адже лише за умови такого кваліфікованого контролю частину пропонованих новел можна було б впровадити в господарський процес без шкоди для його ефективності. Натомість, за її словами, «маємо новий ГПК, який через нечіткі формулювання зводить нанівець спроби позитивних зрушень».

Під час обговорення проекту нового Кодексу зверталася увага й на недосконалість положень щодо альтернативних форм урегулювання господарських спорів. Так, документ залишився без деталізованих положень стосовно досудового претензійного порядку розгляду спорів. За межами

юрисдикції господарських судів залишилися спори щодо захисту економічної конкуренції, справи про заперечування та виконання рішень міжнародного комерційного арбітражу, які по суті є господарськими. Натомість уведено процедуру врегулювання спору за участю судді після підготовчого провадження. Утім, і її прописано таким чином, що це може використовуватися для зволікання розгляду справи. Вбачається, що Кодекс мало б бути доповнено в цій частині нормою про можливість застосування до сторін матеріальних або процесуальних заходів відповідальності, що стимулювало б їх до належної поведінки.

Та попри все, на переконання учасників обговорення проекту нового ГПК, пропонувані зміни до нормативно-правового акта, покликано визначити засади здійснення господарського судочинства, у цілому є позитивні й необхідні. Але, перш ніж запроваджувати подібні зміни, варто було б скористатися досвідом іноземних країн, проаналізувати напрями розвитку судочинства в інших правових системах, щоб законодавство України не ставало ареною для експериментів. Тому хотілося б, аби після таких нововведень до ГПК господарський процес не втратив своїх унікальних характеристик і став ефективним кроком проведення судової реформи в Україні (*За матеріалами: <http://antiraid.com.ua>; <http://zib.com.ua>; <http://lv.arbitr.gov.ua/>; <http://radako.com.ua>*).

О. Бусол, д-р юрид. наук, ст. наук. співроб., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

### ***Криміналізація «медіа-корупції» як альтернатива запровадження кримінальної відповідальності за наклеп та образу***

Журналісти відмічають чергове осіннє політичне загострення на телевізійних каналах: на арену активно виходять «титани» матеріалів з ознаками заможності. Наприклад, цього тижня в ефір каналу ICTV вийшло аж дев'ять підозрілих сюжетів. Загалом упродовж тижня представниками мас-медіа нараховано 61 матеріал з ознаками, які вказують на замовний характер останніх. Перше місце за кількістю порушень стандартів професійної етики журналістів називають телевізійні канали «Інтер» (21 «замовний» медійний продукт) та «Україна» (21 відповідно). Трійку «лідерів» замикає канал ICTV (9). Далі за рейтингом ідуть – «1+1» (6), «UA: Перший» (3) і 5 канал (1 «замовний» матеріал відповідно)<sup>1</sup>.

Народні депутати України реагують на такі дії працівників медіа розробкою та ініціацією розгляду проектів законів, які спрямовані на запобігання таким «злочинам». Так, народний депутат України, власник

<sup>1</sup> *Андрейців І.* «Джинсове» загострення на ICTV. Моніторинг теленовин 3–8 жовтня 2016 року. URL:

[http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily\\_news/dzhinsove\\_zagostrennya\\_na\\_ictv\\_monitoring\\_telenovin\\_38\\_zhovtnya\\_2016\\_roku/](http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily_news/dzhinsove_zagostrennya_na_ictv_monitoring_telenovin_38_zhovtnya_2016_roku/).

телеканалу NewsOne Є. Мураєв вніс до парламенту проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (щодо уточнення відповідальності за вчинення злочинів проти волі, честі та гідності особи)» від 19.08.2016 р. № 5034, у якому пропонує доповнити Кримінальний кодекс України новими статтями 151-1 та 151-2, що встановлюють кримінальну відповідальність за наклеп та образу. Наклепом вважається згідно з ч. 1 ст. 151-1 законопроекту «умисне або через несумлінне ставлення до перевірки інформації поширення завідомо неправдивих відомостей, що принижують честь і гідність іншої фізичної особи або ділову репутацію фізичної чи юридичної особи, або наклеп на публічну особу, тобто умисне поширення завідомо неправдивих відомостей, що принижують честь і гідність або ділову репутацію публічної особи». Відповідальність за такі злочини передбачена на рівні штрафу до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадських робіт на строк до двохсот годин, або виправних робіт на строк до одного року. За наклеп, що міститься в публічному виступі, публічно демонструється в засобах масової інформації або в мережі Інтернет, або те саме діяння, вчинене особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, карається штрафом від 100 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк від одного до трьох місяців, або обмеженням волі на строк до двох років. Згідно з зазначеним проектом Закону України, дії, передбачені частинами першою та другою цієї статті, якщо вони поєднані з обвинуваченням у скоєнні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, карається штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк від одного до двох років, або арештом на строк від трьох до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років.

Аналогічно положенням щодо наклепу, проект Закону України містить пропозиції і за встановлення відповідальності за образу та образу, висловлену в публічному місті. Так, згідно з ч. 1 ст. 151-2 образою вважається приниження честі та гідності іншої особи, виражене в непристойній формі. Образа карається штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадськими роботами на строк до двохсот годин, або виправними роботами на строк до одного року. Образа, що міститься в публічному виступі, публічно демонструється в засобах масової інформації або в мережі Інтернет, або те саме діяння, вчинене особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, карається штрафом від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк від одного до трьох місяців, або обмеженням волі на строк до двох років.

Утім, громадські організації в Україні закликали відхилити проект Закону України про кримінальну відповідальність за наклеп і образу, ініційований Є. Мураєвим. У зверненні громадських організацій (Центр демократії та верховенства права, «Детектор медіа», Інститут масової інформації, «Інтерньюз-Україна», Інститут розвитку регіональної преси, «Центр UA», Національна спілка журналістів України) до Комітету Верховної Ради з питань свободи слова

та інформаційної політики з приводу законопроекту № 5034 наголошено: «Подібні законодавчі пропозиції суперечать міжнародним стандартам свободи вираження поглядів та позиціям ключових міжнародних інституцій – Ради Європи, ОБСЄ, Комітету ООН з прав людини. Ми переконані, що запровадження кримінальної відповідальності за “наклеп” чи “образу”, як передбачено законопроектом, автоматично ставить під загрозу будь-яке журналістське розслідування чи статтю і створює презумпцію імунітету чиновників від публічної критики. Подібні ініціативи, особливо в країнах з дуже низькою довірою суспільства до судових та правоохоронних органів, ризикують створити серйозний “охолоджувальний ефект” для ЗМІ і розвитку демократії в цілому, адже остання неможлива без вільної політичної дискусії»<sup>2</sup>.

Нагадаємо, що кримінальна відповідальність за наклеп та образу була скасована в Україні ще у 2001 р. Зауважимо, що це вже не перша спроба повернутися до питання криміналізації вказаних діянь. У різні часи було зареєстровано відповідні проекти законів України такими народними депутатами: 2004 р. – Л. Черновецьким, 2005 р. – В. Аніщуком, 2006 р. і 2010 р. – В. Кисельовим, 2008 р. – А. Яценком, 2012 р. – В. Журавським. Останньою такою спробою стало ухвалення Верховною Радою так званих «диктаторських законів» 16 січня 2014 р. Так, Верховна Рада України у 2014 р. підтримала введення відповідальності за розповсюдження наклепу, у тому числі в Інтернеті. Відповідне положення у 2014 р. було закріплене в Законі України від 14.01.2014 р. № 3879 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян»<sup>3</sup>. Згідно з цим Законом, КК України<sup>4</sup> був доповнений ст. 151 «Наклеп». Наклеп автори визначили як «умисне поширення завідомо недостовірних відомостей, що ганьблять честь і гідність іншої особи». Верховна Рада України 28.01.2014 р. відмінила зазначений Закон<sup>5</sup>.

Кожного разу подібні законодавчі ініціативи викликали негативну реакцію українських медійних та міжнародних правозахисних організацій – ОБСЄ, Ради Європи, Комітету ООН з прав людини.

У кримінальному праві таких держав як Австрія, Албанія, Вірменія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Бразилія, Угорщина, Іспанія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Латвія, Польща, Словенія, Таджикистан, Туркменістан, визнається підвищена суспільна небезпека кваліфікованих видів наклепу (з використанням ЗМІ, або у публічному порядку). Відповідно, за наклеп, поєднаний з обвинуваченням особи у скоєнні тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінальну відповідальність встановлено в державах СНД і Балтії; з умовою заподіяння тяжких наслідків – у Англії, Угорщині, США, Швеції,

<sup>2</sup> URL: <http://detector.media/infospace/article/118506/2016-09-06-gromadski-organizatsii-zaklikali-vidkhiliti-zakonoproekt-muraeva-pro-kriminalnu-vidpovidalnist-za-naklep-i-obrazu/>.

<sup>3</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян: Закон України від 14 січ. 2014 р. № 3879. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49483](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49483).

<sup>4</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Відом. Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

<sup>5</sup> Газета «Голос України» 01.02.2014 р. опублікувала Закон України, яким було скасовано кримінальну відповідальність за наклеп.



інших; проти посадових осіб, у зв'язку з виконанням ними повноважень – у Болгарії, Бразилії, Франції. Разом з тим учені зазначають про неоднозначність розв'язання цієї проблеми в кримінальному законодавстві зарубіжних країн – деякі відмовилися від кримінальної відповідальності за умисне висвітлення недостовірної інформації в ЗМІ, а інші – навпаки, встановили таку відповідальність за вказані дії, визнавши злочином. Проте єдиної підстави такої відмови чи визнання на законодавчому рівні немає <sup>6</sup>.

Згідно з законодавством України, поширення недостовірної інформації належить до загроз національній безпеці держави в інформаційній сфері. Стаття 9 Закону України «Про інформацію» <sup>7</sup> визначає, що реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Стаття 34 Конституції України<sup>8</sup> гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Одночасно, згідно з Основним законом, здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Можна погодитися з медіа-спільнотою, яка виступає проти прийняття запровадження кримінальної відповідальності за наклеп, що це – крок до авторитаризму. Аналіз законодавства України показує, що за поширення недостовірної інформації передбачено цивільно-правова відповідальність, можливість відшкодування матеріальної і моральної шкоди. Проте особливою суспільною небезпечністю характеризується поширення такої інформації, вчинене на замовлення (а це зовсім інше, оскільки це означає, що такі протиправні діяння були вчинені у співучасті; з корисливих мотивів. Такі протиправні діяння мають на меті неправомірне збагачення шляхом отримання коштів, цінних паперів, іншого майна або послуг, а отже, можуть вважатися корупційними); службовою особою з використанням свого службового становища. У цьому випадку відбувається посягання на авторитет органів державної влади тощо. Тому слід чітко диференціювати такий злочин як умисне поширення представником засобу масової інформації завідомо неправдивих відомостей, з отриманням за це неправомірної вигоди, від наклепу.

Зазначимо про існування в Україні такого явища, як медіа-корупція («джинса»), яке полягає у тому, що ЗМІ за гроші видають комерційну й політичну рекламу під виглядом звичайного журналістського матеріалу. Для

<sup>6</sup> Данильченко О. О. Криміналізація умисного висвітлення недостовірної інформації в ЗМІ URL: [http://lsej.org.ua/2\\_2015/50.pdf](http://lsej.org.ua/2_2015/50.pdf).

<sup>7</sup> Про інформацію: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. Відом. Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

<sup>8</sup> Конституція України. Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

підтвердження факту існування цього явища слід навести думки самих працівників засобів масової інформації. Так, експерти з медіа-профспілки, Інституту масової інформації та громадської організації «Телекритика» вважають, що прихована реклама, яка видається за звичайний журналістський матеріал – це злочин, який має ознаки корупції та шахрайства.

Те, що відбувається нині в Україні і на пострадянському просторі взагалі – це продукт розпаду радянської системи – так оцінює стан з корупцією у засобах масової інформації голова правління Міжнародної громадської організації «Інтерньюз-Україна» К. Квурт. За словами експерта, саме тому медіа не виконують належним чином роль «четвертої влади», яка має служити суспільству і спостерігати за іншими трьома гілками влади – законодавчою (парламент і ради різних рівнів), виконавчою (уряд, президент, адміністрації) та судовою.

Заступник редактора сайту «Телекритика» О. Довженко заявляє, що все українське телебачення на три чверті поділене між чотирма медійними групами. Власники цих чотирьох груп намагаються налагодити конструктивні стосунки з владою, відповідно намагаються їй сподобатися.

За словами головного редактора інтернет-видання «Телекритика» Н. Лігачової, яка займається моніторингом телевізійних новин, обдурювання глядачів принесло телеканалам багатомільйонні прибутки. Голова Незалежної медіа-профспілки України С. Гузь у 2007 р. прогнозував, що через «джинсу» будь-яка влада зможе взяти ЗМІ під контроль<sup>9</sup>. І вже у 2014 р. у звіті експертів з місії ENEMO<sup>10</sup> було зазначено, що під час передвиборної кампанії до Верховної Ради України по всій країні суттєво збільшилися випадки публікацій «джинси» та «чорного піару». Також місія зафіксувала порушення Закону «Про вибори» стосовно використання рекламних матеріалів у Харкові, Чернігові, Києві, Черкасах, Івано-Франківську. Експерти ENEMO виступили за проведення змін до законодавства у сфері діяльності та моніторингу ЗМІ. Так, за рекомендаціями місії, в Україні слід визнати поняття «джинси» та ввести відповідальність за розповсюдження замовних матеріалів<sup>11</sup>.

«Джинса» – сленгове слово, яке використовується переважно медійною спільнотою. «Джинса» вважається грубим порушенням журналістської етики, зокрема основних принципів журналістської діяльності – принципу збалансованості та неупередженості подачі інформації.

Причини цього явища полягають зокрема в економічній залежності ЗМІ від власника. За словами виконавчого директора Інституту масової інформації О. Романюк, в Україні 75 % медіа належать політикам і олігархам. За дослідженням Інституту масової інформації та міжнародної недержавної організації «Репортери без кордонів», які вивчали у 2016 р. у рамках проекту Media ownership monitor (фінансувався Міністерством економічного розвитку Німеччини) 43 національних ЗМІ: телебачення, інтернет, радіо, а також друковані видання, зокрема, як ці ЗМІ впливають на громадську думку,

<sup>9</sup> Медіа-корупція. URL: <http://4vlada.com/investigations/4219>.

<sup>10</sup> ENEMO – Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами.

<sup>11</sup> Україні варто запровадити відповідальність за «джинсу» – ENEMO. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/23/7045168/>.

телевізійний ринок є високо концентрованим. Так, основні чотири власники найбільших ЗМІ мають 76,25 % аудиторії споживачів медіа-продукту: «Медіа Група Україна» (12,66 %), «1 + 1 медіа» (20,49 %), «Inter Media» (21,42 %) і StarLight Media (21,68 %) відповідно. Ці медіа-групи та медіа-холдинги належать найбагатшим людям в Україні: Р. Ахметову, В. Пінчуку, І. Коломойському, Д. Фірташу. Топ-4 радіо-груп досягають 92,23 % аудиторії слухачів України. Так, радіо-група «Тавр Медіа» (В. Пінчук) становить 39,53 % слухачів і об'єднує шість радіостанцій, решту аудиторії мають Ukrainian Media Holding (С. Курченко), яка представлена сімома радіостанціями; «Бізнес Радіо Група» (Анатолій та Євген Євтухови) – чотирма та ТРК «Люкс» – двома радіостанціями відповідно.

Топ-4-ка друкованих ЗМІ займають 18,60 % читацької аудиторії, що визначає низьку концентрацію. Ринок найрейтинговіших друкованих ЗМІ зосереджений у руках чотирьох власників – Р. Ахметова («Сьогодні»), С. Курченко («Кореспондент», «КП в Україні», «Аргументы и факты»; «Гроші», «Теленеделя»); Д. Мозковий / Т. Александрова («Вести») і О. Швець («Факты и комментарии») <sup>12</sup>. За європейськими стандартами, практика концентрування масс-медіа в руках невеликої кількості осіб, які є представниками олігархічних кіл та політиків, є ненормальною, тому що ЗМІ в демократичних країнах *a priori* повинні бути вільними. У випадку застосування засобів масової інформації як знаряддя здійснення влади призводить до їх криміналізації. І тут слід погодитися з твердженням учених, які вважають, що каральні засоби протидії злочинності ніколи не можуть вичерпати своєї ролі. Каральні засоби удосконалюватимуться, пристосовуючись до нових умов життя суспільства, але не можуть зжити себе <sup>13</sup>. Отже, частково сприяти запобіганню корупційних технологій у медійній сфері політиками можна шляхом встановлення кримінальної відповідальності за вказані дії. До того ж законодавець повинен розрізняти: 1) культурну свободу слова й 2) безкультурну свободу словесної сваволі, сприяючи першій і протидіючи другій. Ніхто не може звільнитися від відповідальності за зловживання словом, посилаючись при цьому на свободу слова <sup>14</sup>. Порушення закону з використанням одного ЗМІ неминуче призводить до шкідливих наслідків для інших ЗМІ та всього громадянського суспільства, оскільки викликає загострення протиріч між соціальними групами, недовіру до ЗМІ в суспільстві та підриває авторитет і ефективність діяльності ЗМІ <sup>15</sup>. Отже, кримінально-правовий вплив на суб'єктів, що використовують ЗМІ в протиправних цілях, не є репресивним заходом відносно ЗМІ, проте виступає заходом захисту самих ЗМІ, їх нормального функціонування та правильного сприйняття їх діяльності в соціумі <sup>16</sup>. Тому як професійний корупційний злочин

<sup>12</sup> Солодухіна М. Хто володіє українськими ЗМІ: дослідження. URL: <http://znaj.ua/news/regions/67880/hto-volodiye-ukrayinskimi-zmi-doslidzhennya.html>.

<sup>13</sup> Костенко О. М. Культура і закон у протидії злу. Київ: Атіка, 2008. С. 281.

<sup>14</sup> Там само. С. 143.

<sup>15</sup> Куц А. В. Кримінально-правовий аспект відповідальності засобів масової інформації в умовах формування громадянського суспільства. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції* [зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф.], (22 трав. 2015 р., Харків). С. 298.

<sup>16</sup> Там само.

у сфері масово-інформаційної діяльності слід розглядати отримання журналістом неправомірної вигоди за поширення неправдивої, умисно викривленої інформації, виготовлення прихованої реклами, антиреклами тощо на замовлення. Є суспільно небезпечним злочином розгортання інформаційних кампаній з метою цілеспрямованої дискредитації окремих громадян і структур, зокрема викликаних протистоянням певних суб'єктів у період їх очікувань на суспільну підтримку<sup>17</sup>.

Хоча у вітчизняній законотворчій практиці підставами криміналізації суспільно небезпечних діянь в інформаційному суспільстві на сучасному етапі переважно стають міжнародні вимоги, об'єктивно роль національної ініціативи кримінально-правової політики в питаннях криміналізації більш значуща. Це підтверджується насамперед тим, що суспільна небезпечність діянь сприймається на внутрішньодержавному рівні, адже держава і населення держав виступають першими, хто зазнає шкоди від посягання<sup>18</sup>.

Суспільна небезпечність протиправних діянь щодо умисного поширення завідомо недостовірної інформації про фізичну чи юридичну особу полягає в такому: у першу чергу шляхом вчинення таких протиправних діянь відбувається порушення права особи на отримання достовірної інформації (на життя в нормальному інформаційному суспільстві); відбувається посягання на честь і гідність фізичної чи юридичної особи, про яку було поширено неправдиву інформацію (на це в кінцевому рахунку і розраховує ЗМІ, що вчиняє такі діяння).

Щодо суспільної необхідності, то вона і обумовлена вказаною суспільною небезпечністю й соціальною значущістю інформації, яка поширюється за допомогою ЗМІ та безпосередньо впливає на життя суспільства і психіку його членів.

В умовах тотальної світової інформатизації суспільства та широкого використання інформаційних технологій, скоєння злочину за допомогою мережі Інтернет значно підвищує суспільну небезпечність діяння. Щоб зрозуміти масштаби впливу інформації на психіку людини, достатньо навести приклад Російської Федерації, яка по суті, стала переможцем в інформаційній війні з Україною у зв'язку з загостренням міжнародних відносин цих держав після анексії Росією АР Крим та підтримки бойовиків російською владою на Донбасі.

Таким чином, криміналізація поширення представником засобу масової інформації завідомо неправдивої інформації, у тому числі з метою отримання неправомірної вигоди, є не лише цілком виправданим засобом впливу на цей процес, а й соціально необхідним кроком, що сприятиме підвищенню ступеня захисту населення від подібної інформації, а також честі й гідності фізичних і юридичних осіб, яких стосується така інформація<sup>19</sup>.

Включення норми про кримінальну відповідальність за поширення

<sup>17</sup> Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2015. 36 с.

<sup>18</sup> Савінова Н. А. Кримінально-правова політика забезпечення інформаційного суспільства в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Львів, 2013. 510 с.

<sup>19</sup> Данильченко О. О. Криміналізація умисного висвітлення недостовірної інформації в ЗМІ URL: [http://lsej.org.ua/2\\_2015/50.pdf](http://lsej.org.ua/2_2015/50.pdf).

завідомо недостовірної інформації службовою особою ЗМІ залежить від визначення основного безпосереднього об'єкта цього протиправного діяння. Унаслідок вчинення поширення такої інформації в будь-якому випадку порушується два об'єкти: 1) порядок суспільних відносин у частині отримання особою достовірної інформації та доступ особи до такої інформації і 2) порядок суспільних відносин у частині охорони честі та гідності фізичних і юридичних осіб. Проаналізувавши такі протиправні діяння, можна дійти висновку, що в кінцевому рахунку поширення представником ЗМІ завідомо неправдивої інформації про фізичну або юридичну особу спрямоване на її дискредитацію в очах інших членів суспільства.

Хоча, на перший погляд, норма про поширення завідомо недостовірної інформації на замовлення представником засобу масової інформації або замовлення йому виготовлення інформаційного продукту неправдивого змісту фактично є спеціальним видом давання чи одержання неправомірної вигоди зі спеціальною метою (у випадку вчинення такого діяння службовою особою державного чи комунального підприємства) або підкупу (у випадку вчинення такого діяння службовою особою юридичної особи приватного права). Проте практика свідчить про неефективність уже існуючих у кримінальному законі норм та про підвищену суспільну небезпеку зазначеного діяння.

Конвенція ООН проти корупції<sup>20</sup> проголошує, що кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати. Подібні положення є і в Міжамериканській конвенції проти корупції (1996 р.)<sup>21</sup>.

Д. Михайленко безпідставно зазначає, що Конвенція ООН проти корупції прямо наголошує на відсутності необхідності встановлювати суспільно небезпечне діяння і передбачає караність саме значного збільшення активів (наслідок), у той час коли за КК України необхідно встановити саме набуття у власність активів або передачу таких активів будь-якій іншій особі. Означені невідповідності норми про незаконне збагачення за КК України зумовили можливість покладення на неї функції елемента як основного, так і завершального рубежу протидії корупції<sup>22</sup>. Учений доводить, що фактично ст. 368-2 КК України повноцінно застосовується лише як резервна підстава для кримінальної відповідальності за одержання (набуття) неправомірної вигоди за умови відсутності в діях корупціонера ознак іншого злочину, тобто як елемент основного рубежу. Тож запровадження відповідальності за незаконне збагачення в Україні шляхом введення конструкції складу злочину, який

<sup>20</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнар. документ від 31 жовт. 2003 р. (ратифікована із заявами Законом України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V). *Відом. Верховної Ради України*. 2007. № 49. Ст. 2048.

<sup>21</sup> Міжамериканська конвенція проти корупції: міжнар. документ від 29 берез. 1996 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_089](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_089).

<sup>22</sup> Михайленко Д. Г. Стівідношення норми про незаконне збагачення та положень кримінально-правової доктрини України. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції* [зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф.], (22 трав. 2015 р., Харків). С. 51–53.

передбачався ст. 368-1, 368-2 КК України та міститься в чинній редакції ст. 368-2 КК України, не призвело до виконання Україною ст. 20 Конвенції<sup>23</sup>. Поряд з випадками надмірної криміналізації (ст. 364-1, 365-2, 366-1 Кримінального кодексу України), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, існують випадки невизнання кримінально-караними діями діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (ідеться насамперед про окремі фінансові злочини). Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 Кримінального кодексу України, все ще є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, які визначені в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>24</sup>.

Протягом останніх років, у результаті багаторазового внесення змін до КК України, усі складі антикорупційних злочинів у цілому вдалося привести у відповідність з міжнародними стандартами, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта. Проте в деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки корупційних злочинів, виконано в Україні суперечливо. Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених злочинів, а розміри встановлених у санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою<sup>25</sup>.

Аргументом на користь криміналізації «медіа-корупції», окрім вищезазначеної суспільної небезпечності та недовіри існуючих кримінальних норм щодо корупційних злочинів, слугує те, що упровадження кримінальної відповідальності має велике значення для потерпілого: по-перше, надає змогу встановити винних осіб, які поширюють та які замовляють неправдиві відомості, інформацію, зокрема, із застосуванням оперативно-розшукових заходів; по-друге – покарати злочинця та відновити порушені під час відповідних злочинних дій права. І, нарешті, назріла необхідність надання законодавчого визначення такому явищу, як «джинса».

На необхідності якнайшвидшої криміналізації умисного поширення недостовірної інформації ЗМІ як одного з необхідних заходів забезпечення консенсусу й балансу в інформаційно вразливому суспільстві наголошувала у своїх дослідженнях Н. Савінова<sup>26</sup>. Більше того, такий напрям кримінально-правової науки в сучасних умовах і в умовах стабілізації вітчизняного соціуму вчена відносить до пріоритетних напрямів вітчизняної правової науки<sup>27</sup>. Н. Когут зазначає, що найбільш необхідними у сфері правового регулювання

---

<sup>23</sup> Там само.

<sup>24</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700. *Відом. Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

<sup>25</sup> Хмара О., Волошина А. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від платформи громадянського суспільства (2-е засід., 11 лют. 2016 р., Брюссель) URL: [http://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/02/%D0%A1SP-UA-AntiCorruption-Report\\_ukr.pdf](http://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/02/%D0%A1SP-UA-AntiCorruption-Report_ukr.pdf).

<sup>26</sup> Савінова Н. А. Умисне поширення недостовірної інформації ЗМІ: аргументи на користь потреби криміналізації. *Вісн. Асоц. кримін. права України*. 2014. № 2 (3). С. 100–102.

<sup>27</sup> Там само. С. 112.

інформаційної безпеки та правил поширення інформації є, серед іншого, встановлення суб'єктів відповідальності та санкцій за конкретні правопорушення в цій сфері; встановлення чітких критеріїв інформаційної продукції, що суперечить нормам суспільної моралі та відповідальності за порушення в цій сфері. Крім того, учений вважає, що необхідно законодавчо встановити певні критерії щодо якості інформації, яка може поширюватися через Інтернет і телебачення, оскільки це загальнодоступні (публічні) мережі інформації, що накладає на них підвищений рівень відповідальності за формування суспільної моралі та життєвих устоїв суспільства <sup>28</sup>. Нині в законодавстві України відсутнє поняття такого явища, як медіа-корупція. Проте доведення необхідності криміналізації та віднесення до корупційного такого злочину, як «медіа-корупція», є важливим, з огляду на вищевикладене.

Отже, виконання службовою особою засобу масової інформації замовлення фізичної або юридичної особи на виготовлення інформаційного продукту неправдивого змісту, поширення завідомо недостовірної, викривленої інформації, у тому числі, політичної або комерційної реклами, з метою умисної дискредитації іншої фізичної або юридичної особи в інтересах замовника або його посередника, з отриманням за це неправомірної вигоди, якщо це спричинило істотну шкоду об'єкту замовлення, повинно бути визнане злочином, за яке може наставати кримінальна відповідальність.

З огляду на те, що відсутність статусу юридичної особи в багатьох редакцій друківаних засобів масової інформації ускладнює судовий захист прав шляхом пред'явлення позову до конкретного суб'єкта, який би був належним відповідачем, суб'єктами даного злочину доцільно визначити автора та особу, відповідальну в засобі масової інформації за випуск інформаційних матеріалів.

Автор пропонує визначити поняття «медіа-корупція» як умисне виготовлення й поширення автором та особою, відповідальною в засобі масової інформації за випуск інформаційних матеріалів, в офіційних друківаних виданнях, у мережі Інтернет завідомо неправдивої, викривленої інформації, виготовлення прихованої політичної або комерційної реклами, антиреклами на замовлення, з метою дискредитації іншої фізичної або юридичної особи в інтересах замовника або його посередника, з отриманням за це неправомірної вигоди <sup>29</sup>.

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

## ***Телемедицина в Україні: реалії та перспективи***

Головною метою реформи медичної галузі в Україні є поліпшення здоров'я

<sup>28</sup> Когут Н. Д. Розповсюдження інформації в сучасному суспільстві. *Інформація і право*; Нац. акад. прав. наук України. № 3 (12). 2014. Ст. 59.

<sup>29</sup> Бусол О. Ю. Медіа-корупція в Україні: проблема криміналізації. *Інформація і право*. № 1(16). 2016. С. 102–109.

населення завдяки забезпеченню рівного й справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості.

Міжнародний досвід показує, що одним із кращих та перспективних способів підвищення рівня медичного обслуговування, розширення можливостей щодо доступності та якості медичних послуг населенню, особливо для тих груп, що проживають на сільських територіях, є запровадження телемедицини.

За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), телемедицина – це метод надання послуг з медичного обслуговування там, де відстань є критичним фактором.

Законопроект «Про телемедицину» (№ 10196 від 14.03.2012 р.) визначає її як комплекс організаційних, фінансових і технологічних заходів, що забезпечують надання дистанційної консультативної медичної послуги, за якої пацієнт або лікар, що безпосередньо проводить обстеження та/або лікування пацієнта, отримує дистанційну консультацію іншого лікаря з використанням телекомунікацій.

До телемедичних послуг належать дистанційні медичні консультації, консилиуми, контроль фізіологічних параметрів організму пацієнта, проведення діагностичних і лікувальних маніпуляцій, обмін результатами обстеження пацієнта, інші медичні послуги, а також медичні відеоконференції, відеосемінари, відеолекції, що здійснюються у вигляді обміну електронними повідомленнями з використанням телекомунікацій.

Сьогодні телемедицина стає важливою галуззю в обміні професійним досвідом, сфері медичного обслуговування людей, дистанційному навчанні, підвищенні рівня кваліфікації медичних працівників без відриву від діяльності на основному місці роботи.

Система організації надання медичної допомоги має базуватися на загальнонаціональному, стандартизованому, юридично, економічно, клінічно та етично обґрунтованому використанні комп'ютерних, електронно-інформаційних та телекомунікаційних технологій для об'єднання всіх лікувально-профілактичних закладів України різних форм власності та для реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Експертами підраховано, щоб накрити системою телемедицини всю Україну потрібна зовсім незначна, як для масштабів держави, сума – трохи більше 8 млн грн. А впровадження телемедицини дає змогу заощадити до 40 % витрат на охорону здоров'я.

Одним із пріоритетних завдань розвитку телемедицини є вдосконалення нормативної бази, яке одночасно надзвичайно важливе для ефективного і якісного подальшого розвитку всієї системи охорони здоров'я України та її належного реформування. Необхідно розробити і затвердити законодавчі акти у сфері телемедицини й електронної охорони здоров'я, гармонізовані з юридичними нормами Європейського Союзу і методичними документами ВООЗ, нормативну доказову науково-методичну документацію, стандарти і протоколи, національну систему електронних медичних записів, систему дистанційного навчання, електронного документообігу, інформаційні системи лікувально-профілактичних, освітніх і науково-дослідних установ, інформаційні



фармацевтичні системи, системи захисту цифрової інформації.

При наданні телемедичних послуг має бути забезпечено збереження особистої, лікарської таємниці та інших таємниць, передбачених законодавством України, а також конфіденційності персональних даних.

Українська політична еліта не лише усвідомила важливість сучасної медицини, а й почала втілювати це розуміння в ключових політичних документах. Президентська програма реформ до 2020 р. та проект Коаліційної угоди проукраїнської більшості в парламенті називають реформу системи охорони здоров'я та, зокрема, розвиток телемедицини серед першочергових завдань.

Ще у 2007 р. було створено Державний клінічний науково-практичний центр телемедицини МОЗ України – єдиний спеціалізований заклад охорони здоров'я, створений для надання висококваліфікованої комплексної консультативної медичної допомоги населенню з застосуванням сучасних інформаційних та телемедичних технологій, організації заходів з розробки, апробації, впровадження їх та розвитку телемедицини в Україні.

За підтримки партнерів Центр телемедицини сьогодні реалізовує широкомасштабний проект «Телемедицина» в рамках Меморандуму, підписаного між МОЗ України, НАМНУ, компаніями ДТЕК, МТС, а також Благодійним фондом «Розвиток України», і є ключовим виконавцем і координатором зазначеного проекту, у якому задіяні медичні заклади і установи з 12 областей України. Цей проект спрямований на розвиток телемедицини в Україні шляхом інтеграції передового медичного досвіду та сучасних телекомунікаційних технологій.

З 2009 р. Центром телемедицини реалізується проект створення телемедичної мережі України, завдяки якій започатковано телемедичне консультування та обмін досвідом лікарів на Порталі телемедицини (URL: <http://www.esemi.org/?lang=ru>).

Телемедична мережа об'єднала МОЗ України, Державний клінічний науково-практичний центр телемедицини в Києві, Донецьку й Закарпатську обласні лікарні, Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. М. М. Амосова НАМНУ, Інститут педіатрії акушерства та гінекології НАМНУ, Національний інститут хірургії та трансплантології ім. А. А. Шалімова НАМНУ, Інститут нейрохірургії ім. акад. А.П. Ромоданова НАМНУ, Національну дитячу спеціалізовану лікарню «ОХМАТДИТ», Львівську комунальну міську клінічну лікарню швидкої медичної допомоги, Львівську комунальну міську дитячу клінічну лікарню, Львівську обласну клінічну лікарню, Обласний державний онкологічний регіональний лікувально-діагностичний центр (перелік установ постійно оновлюється).

Галузевим нормативно-правовим документом для забезпечення упровадження телемедицини в охорону здоров'я є наказ МОЗ від 26.03.2010 р. № 261 «Про впровадження телемедицини в закладах охорони здоров'я».

На жаль, внесений до Верховної Ради проект Закону «Про телемедицину» (№ 10196 від 14.03.2012 р.), який був відправлений на доопрацювання, на сьогодні так і не прийнятий.

Нові нормативні документи щодо застосування телемедицини у сфері

охорони здоров'я затверджені Наказом МОЗ від 19.10.2015 № 681, зокрема:

Порядок організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини (в тому числі вимоги до порталів телемедицини);

Положення про кабінет телемедицини закладу охорони здоров'я (в тому числі таблиць оснащення кабінету телемедицини);

Форми первинної облікової документації «Запит на телемедичне консультування», «Висновок консультанта», «Журнал обліку телемедичних консультацій» та інструкції щодо їх заповнення.

26 вересня 2016 р. Кабінет Міністрів України вніс зміни до «Переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти». Згідно з рішенням уряду, закладам охорони здоров'я дозволяється надавати медичну допомогу із застосуванням телемедицини, що «забезпечить конституційне право громадян на якісну медичну допомогу і дозволить розширити доступ до таких послуг, а також буде сприяти ефективній організації надання медичної допомоги в умовах, коли відстань є критичним фактором» (постанова уряду № 648). Розширення переліку створить умови для залучення додаткових коштів юридичних і фізичних осіб за рахунок застосування телемедицини при наданні медичної допомоги як послуги, яка може бути надана пацієнту в будь-якому місці, де він її потребує, зазначається в постанові.

Кабмін включив у перелік ряд послуг, що надаються із застосуванням телемедицини. Зокрема, лабораторні, діагностичні та консультативні послуги за зверненням громадян, які надаються без направлення лікаря, у тому числі із застосуванням телемедицини, медична допомога хворим удома, у тому числі із застосуванням телемедицини (діагностичне обстеження, процедури, маніпуляції, консультації, догляд), медичне обслуговування, у тому числі із застосуванням телемедицини, за договорами із суб'єктами господарювання, страховими організаціями, медичне обслуговування, у тому числі із застосуванням телемедицини, іноземних громадян.

Створення ефективних механізмів побудови та функціонування національної телемедичної мережі, розвитку сумісних науково-практичних галузей, правове регулювання системи надання телемедичних послуг на основі забезпечення конституційних прав і свобод людини є одним із пріоритетів діяльності держави. Тому, такі масштабні проекти, як телемедицина, краще всього реалізуються в тих країнах, де держава активно фінансує подібні проекти.

В Україні, на жаль, держава досить опосередковано бере участь у реалізації телемедичних проектів, тому будівництвом мереж зв'язку для лікарень за власні гроші займаються приватні компанії та фонди.

Так, спільно з компанією «МТС Україна» та за підтримки Представництва ООН в Україні реалізується проект «Мобільна медицина», який дає змогу медикам з різних регіонів спілкуватися між собою безпосередньо з робочого місця, що істотно спрощує процес проведення медичних консилиумів, підвищення кваліфікації та обміну досвідом. Побудована мережа дає можливість лікарям і пацієнтам медичних закладів у режимі онлайн передавати

діагностичні дані, отримувати консультацію профільного спеціаліста, збирати консилиум лікарів, брати участь у конференціях, не залишаючи робочого кабінету. Все це знижує витрати на відрядження, папір, організацію консультацій та медичної допомоги населенню віддалених регіонів та сільської місцевості.

«МТС Україна» вдалося об'єднати в одну мережу близько 40 медичних установ, серед яких клініки різного рівня: національні медичні інститути, високоспеціалізовані клініки, обласні, районні і міські лікарні. У їх числі провідні медичні центри країни, такі як Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. Н. М. Амосова, Інститут педіатрії, акушерства і гінекології, Інститут нейрохірургії, Інститут раку, дитяча спеціалізована лікарня «ОХМАТДИТ», а також обласні, міські та районні лікарні. За оцінками мобільного оператора, за перше півріччя 2014 р. кількість телемедичних консультацій зросла в три рази. Наприклад, у Дніпропетровській обласній клінічній лікарні ім. І. І. Мечникова, яку підключили до національної телемедичної мережі у 2015 р., консультації з початку року проводилися 85 разів, що в три рази більше в порівнянні з таким самим періодом 2014 р. Виходячи зі статистики, найбільш затребувані консультації в кардіології, судинній хірургії і травматології. Часто потрібні телеконсультації за профілем пульмонології, гастроентерології, гематології, урології, нейрохірургії, онкології, ревматології, хірургії. Мобільний інтернет 3G може бути незамінний і при транспортуванні пацієнтів «по швидкій», коли потрібно в найкоротші терміни, ще в кареті швидкої допомоги, зняти медичні параметри і передати їх у лікарню, куди везуть пацієнта, для того, щоб на місці змогли почати надавати допомогу негайно і не втрачали час на проведення первинних досліджень.

Завдяки ініціативі та фінансовій підтримці енергетичної компанії ДТЕК, яка є підписантом Меморандуму, медичні установи міст її діяльності обладнані та підключені до єдиної національної телемедичної мережі, щоб забезпечити доступну та безпечну медичну допомогу в будь-який момент, незалежно від того, де знаходиться пацієнт.

Так, у грудні 2015 р. Львівська обласна дитяча клінічна лікарня «ОХМАТДИТ» стала п'ятим медичним закладом Львівської області, котрий завдяки компанії ДТЕК має можливість за допомогою відеозв'язку в режимі онлайн консультиватись із провідними фахівцями зарубіжних клінік. Необхідним аудіо та відеообладнанням оснащені три операційні ОХМАДИТу.

Додатково мережа доповнюється медичними закладами також завдяки фінансуванню партнерів по проекту. Зокрема, завдяки фінансовій підтримці Благодійного фонду Ріната Ахметова «Розвиток України» до проекту приєднався і Львівський онкоцентр.

5 липня 2016 р. відбувся перший телеміст-презентація системи «Телемедицина» в Запорізькій обласній лікарні та Енергодарській медико-санітарній частині № 1. Телеміст між трьома містами – Запоріжжям, Енергодаром та Києвом – провів головний лікар Київського центру клінічної телемедицини В. Осташко.

Ще один національний оператор зв'язку «Датагруп» спільно з Благодійною фундацією «Відкриті серця України» та за підтримки МОЗ реалізує проект

«Національна телемедична мережа» в Україні. З березня 2012 р. «Національна телемедична мережа» об'єднала регіональні спеціалізовані клінічні центри України: інститути, спеціалізовані лікарні, діагностичні центри, дитячі клініки. За підсумками тільки I кварталу 2014 р. «Датагруп» виконала будівництво оптоволоконних каналів зв'язку в медичних установах дев'яти міст країни (Миколаївська обласна дитяча лікарня, Житомирська обласна дитяча клінічна лікарня, Вінницька обласна дитяча клінічна лікарня, Волинське обласне дитяче територіальне медичне об'єднання, Львівська обласна дитяча клінічна лікарня «ОХМАТДИТ», Херсонська дитяча обласна клінічна лікарня та ін.).

Завдяки українсько-швейцарській програмі «Здоров'я матері та дитини», метою якої є покращення перинатального здоров'я в Україні, з 1997 р. впровадження телемедицини на основі використання телемедичної платформи iPath розпочато в районних та обласних медичних закладах чотирьох регіонів України (Рівненська, Донецька, Волинська, Івано-Франківська, Вінницька області та АР Крим). Міжнародні підходи до використання телемедичних технологій у клінічній практиці, а також досвід, який здобула Програма за період роботи в цьому напрямі, було використано для створення посібника «Використання телемедицини у клінічній практиці».

Зробити доступ до якісної медичної допомоги легким і невимушеним за допомогою мобільних і веб-технологій для того, щоб усунути такі бар'єри, як відстань і час, намагаються фахівці Благодійного фонду «Екосистема». Фонд пропонує програмне забезпечення, супровід і доступ до клінічних послуг – все, що потрібно, щоб запропонувати повний спектр послуг у сфері телемедицини: пошук фахівця, діагностика, отримання діагнозу, призначення лікування, замовлення і здійснення доставки медикаментів.

У 2015 р. фонд запропонував програму «Здоров'я та безпека» (Health & Safety), яка дає змогу інтегрувати телемедицину в повсякденну роботу медичних установ, з особливим акцентом на окремі соціальні групи. Пріоритети були віддані людям похилого віку, постояльцям хоспісів, післяопераційним пацієнтам, пацієнтам реабілітаційних центрів, водіям-міжнародникам, які перебувають за кордоном без звичної медичної підтримки. Функціональні можливості рішення дають змогу проводити цілодобову біометрію та надавати медичну інформаційну підтримку людям, які не можуть нею скористатися в силу обставин, що склалися. У 2016 р. фонд за підтримки Національної медичної палати України відкрив два стаціонарні телемедичних кабінети в Києві (з п'яти запланованих). Партнерами проекту виступають навчально-консультаційний центр «АСМАП» України та медичний центр «Сучасна медицина».

Розвиток телемедицини є вкрай необхідним для нашої країни, особливо з огляду на антитерористичну операцію на сході.

У військовій медицині телемедичні технології здатні спростити роботу лікарів, виконати ефективний менеджмент на етапах евакуації, систематизувати та стандартизувати якість надання медичної допомоги. Враховуючи складність та затяжне лікування вогнепальних поранень, це дає змогу тримати на постійному й тривалому контролі процес лікування кожного потерпілого.

Значну роботу з впровадження телемедицини в Україні було проведено

протягом останнього року з часу прийняття спільної програми України та НАТО.

Про активне впровадження системи телемедицини – медичної допомоги на відстані як в умовах повсякденного життя, так і в умовах надзвичайних ситуацій, у тому числі в умовах проведення антитерористичної операції – говорили учасники круглого столу «Розвиток національної системи телемедицини та парамедицини в Україні: впровадження міжнародних стандартів», організованого Комітетом ВР з питань охорони здоров'я (27 травня 2016 р.).

Учасники заходу, зокрема, звернули увагу на необхідність послідовного впровадження в Україні проекту «Мультинаціональної телемедичної системи» (MNTS) в рамках програми НАТО «Наука заради миру та безпеки», наміри щодо залучення України до якого було проголошено у 2015 р. головою комітету О. Богомолець та підтримано представниками НАТО, відповідальними за реалізацію цього проекту.

На їхню думку, створення в Україні системи телемедицини надасть можливість для впровадження сучасних методів надання медичної та домедичної допомоги; раціонального залучення ресурсу високопрофесійних медичних фахівців; економії коштів, пов'язаної з переміщенням пацієнтів і фахівців; зменшення кількості медичних помилок; налаштування мережі обміну медичною інформацією за світовими стандартами; оперативного обміну медичною інформацією з фахівцями НАТО тощо, що сприятиме збереженню здоров'я та життя наших громадян, зниженню показників інвалідності й смертності.

Завдяки використанню сучасних комунікаційних технологій міжнародна мережа медичних фахівців матиме можливість оцінити стан здоров'я пацієнта, встановити правильний діагноз і надати відповідні рекомендації в режимі реального часу.

Сьогодні у багатьох військових медичних закладах України проводяться заходи щодо впровадження телемедицини. Зокрема, за підтримки волонтерів та добровольчої допомоги таких компаній, як «ASUS Україна» і «DSSL Україна» в операційних клініки ушкоджень Національного головного військово-медичного клінічного центру «ГВКГ» встановлено обладнання, завдяки якому все, що відбувається в операційних, можна побачити з будь-якої точки України.

Справа в тім, що в госпіталі проводиться найбільше операцій пораненим і травмованим у зоні АТО. Тому, у багатьох ситуаціях приймати рішення повинен провідний хірург клінічного центру, а в деяких випадках потрібно колегіальне рішення і рада декількох фахівців. Це стосується, у першу чергу, ампутацій, реампутацій і екзартикуляцій кінцівок, вирішення питань про те, чи потрібно залишати групу м'язів. Більш того, присутність провідного хірурга іноді потрібна відразу в кількох операційних. Крім того, можна критично знизити ризик додаткового інфікування хворого: нерідко на операції збирається до 20 фахівців з різних відділень.

Рішення, запропоноване компаніями ASUS і «DSSL Україна», допомагає у складних випадках через інтернет-конференцію отримати консультацію фахівця прямо в операційній, не відходячи від столу, швидко прийняти вірне рішення і,

головне – врятувати життя людини.

Заступник начальника клініки підполковник медичної служби К. Пендраковський сподівається, що проект буде реалізований повною мірою, і такі ж камери будуть встановлені у всіх відділеннях Київського військового шпиталю і в операційних мобільних госпіталів у зоні АТО.

Завдяки спільній праці фахівців кафедри ортопедії та травматології Національного медичного університету ім. О. О. Богомольця, травматологічного відділення Головного військово-медичного клінічного центру «ГВКГ» Міністерства оборони України та Військово-медичного клінічного центру Південного регіону до вже існуючої телемедичної мережі Артемівськ – Харків – Київ – Ірпінь – Львів приєдналася і Одеса, а саме – травматологічне відділення Військово-медичного клінічного центру Південного регіону (лютий 2016 р.).

Під час презентації нового проекту був проведений єдиний телеміст між усіма телемедичними центрами системи, у якому взяли участь головні військові травматологи Північного, Південного та Західного регіонів, провідні фахівці клінік. Учасники заходу зауважили на важливості розширення застосування телемедицини в системі Збройних сил України, навчанні персоналу та на необхідності включення в єдину мережу польових шпиталів первинної ланки надання допомоги військовослужбовцям в зоні АТО.

Телемедицина стала своєрідною відповіддю на вимоги сьогодення, коли для порятунку життя пацієнта важлива кожна хвилина. Ця система допомагає виграти такий дорогоцінний час, стерти кордони між містами і надати якісну медичну допомогу тим, хто її так потребує.

Умови для розвитку телемедицини – наукові, технічні, економічні й соціальні – існують в усіх розвинутих країнах. За останні 20 років у багатьох регіонах Європи, Америки і Азії впроваджені потужні цифрові мережі і нові способи телекомунікації. Технічне й програмне забезпечення стало швидшим, могутнішим, дешевшим і простішим у застосуванні. Нині рівень проникнення телемедицини на ринок становить близько 30 %, а до 2020 р, за прогнозами експертів, досягне 50 %.

У цих країнах на сьогодні діє понад 300 спеціалізованих центрів. Віддалене консультування, диспетчеризація, супровід профілактичних і лікувальних процедур – це далеко не весь перелік надаваних лікарських послуг.

Телемедицина отримала широкий розвиток у таких країнах Європи, як Угорщина, Великобританія, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія.

Ринок телемедицини в ЄС невпинно зростає – з 4,4 млрд євро у 2011 р. він має збільшитися втричі до 2019 р. (до 11,5 млрд євро), відповідно до прогнозів. Найбільшого поштовху поширенню новітньої медичної технології надає збільшення кількості людей похилого віку, а також, безумовно, зростання вартості медичних послуг.

Першою країною, яка впровадила телемедицину, стала Норвегія, де є велика кількість важкодоступних для традиційної медичної допомоги місць. У 1987 р. у країні почали реалізовувати проект «Новий технічний розвиток на Півночі», у 1988 р. впроваджена система дистанційної діагностики та консультування з використанням засобів відеоконференцзв'язку і супутникових

каналів зв'язку. Мобільні супутникові системи дали можливість надавати послуги по всій країні.

У 1991–1992 рр. у трьох провінціях Норвегії були організовані телемедичні студії. У 1993 р. в Університетській лікарні м. Тромсе було відкрито Телемедичний відділ, якому норвезький уряд доручив впроваджувати телемедичну технологію по всій країні.

Другий проект був здійснений у Франції для моряків цивільного й військового флотів.

Нині телемедицина у Франції дає змогу покращити охорону здоров'я передовсім у сільських та гірських районах. Так, у віддалених селах для зв'язку з лікарем по Інтернету встановлюють «медичні кабінети», які дозволять віртуальні візити лікарів. Така медична кабіна, розроблена фірмою H4D, здатна здійснювати профілактичні аналізи для хворих на діабет, вимірювати серцебиття й тиск, робити рентген, діагностувати патологічні стани і проводити генетичні аналізи. Із віддаленого місця пацієнт може напряму отримати консультацію лікаря на екрані.

У США перші програми з телемедицини були розроблені майже 40 років тому, а за останні 10–15 років технологія зробила крок далеко вперед. Стан справ у США частково обумовлений чіткою стратегією фінансування та оплати послуг, труднощами, пов'язаними з ліцензуванням медичної діяльності, проблемами, що стосуються відповідальності лікарів тощо.

Великий обсяг наукових досліджень у сфері телемедицини в США ведеться в рамках фінансової підтримки уряду. Фінансування телемедичних проектів у США здійснюється як з бюджетних коштів Департаменту охорони здоров'я США, так і з коштів Міністерства оборони.

Завдяки можливості швидко обмінюватися інформацією про пацієнта та відсутності необхідності транспортування тяжкохворих у США скоротилася кількість перевезень хворих з 2,2 млн до 1,4 млн, що привело до економії близько 0,5 млрд дол. щорічно.

Крім того, у 2015 р. за статистикою Американської телемедичної асоціації, проведення дистанційних консультацій, моніторингу та коригування лікування скоротило кількість ліжко-днів на 25 %, кількість госпіталізацій – на 19 %, кількість звернень за очною консультацією – на 70 %. Тобто пацієнт не тільки швидше і якісніше отримує медичну допомогу, економлячи час і гроші на дорозі та консультаціях, але й не потрапляє на лікарняне ліжко з важкими формами захворювання.

А в Нідерландах впровадження технологій телемоніторингу за пацієнтами, що страждають хронічними серцевими захворюваннями, дало змогу зменшити кількість госпіталізацій на 64 %, амбулаторних відвідувань – на 39 %, час госпіталізації – на 87 %.

Далеко не кожен з 1185 островів Хорватії може похвалитися своєю лікарнею. Пацієнтам, особливо у важкому стані, непросто було добиратися до материка. Як і лікарям, які прибували за викликом на острів. Рішенням стала дистанційна медицина. Наприклад, пацієнт за допомогою спеціальних медичних гаджетів у домашніх умовах може виміряти рівень кисню в крові, пульс, рівень цукру. Його показники автоматично передаються по Bluetooth або мобільній

мережі на смартфон, а звітти – на сервер лікарні. Лікар бачить дані пацієнта і відправляє йому рекомендацію. До того як побудувати велику комплексну систему дистанційного моніторингу, Міністерство охорони здоров'я Хорватії провело тест: 21 телеконсультація за участю 16 пацієнтів. У 86 % випадків вдалося зробити повну діагностику і призначити лікування, не вдаючись до транспортування хворих.

У грудні 1997 р. ВООЗ на міжнародних консультаціях з телемедицини визначила стратегічні завдання своєї діяльності з телемедицини спеціально для країн, що розвиваються. Впровадження телемедицини в цих країнах здійснюється спеціальною групою, юридично оформленою у Франції, яка складається з представників міжнародних організацій з медицини та телематики. Група Midjan координує проекти в Аргентині, Китаї, Ефіопії, Гані, Кенії, Мозамбіку, Сенегалі, Україні та Узбекистані.

Цілі групи: ініціювати і проводити акції з телемедицини в країнах, що розвиваються, за підтримки ВООЗ, ІТУ/МСТ, Європейського Союзу; ініціювати і просувати нові проекти, починаючи з виявлення потреб у країні; здійснювати європейську експертизу пропозицій із країн, що розвиваються, пропонуючи найкращі рішення в сенсі низької вартості проекту, відповідного обладнання, програмного забезпечення, сервісу; організувати демонстрації телемедичних проектів з метою показати здійсненність і практичність телемедицини.

Для країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону (АТР) телемедицина приваблива з кількох причин: протяжні (Австралія, Китай, Таїланд) або віддалені території (острови в Індонезії, Філіппінах); низьке співвідношення кількості лікарів на душу населення; сільські райони не забезпечені кваліфікованою медичною допомогою; телемедичні послуги економічніші, ніж запрошення експертів; вартість послуг телемедицини стає по кишені багатьом країнам АТР, оскільки канали там, в основному, цифрові. Активність країн щодо впровадження телемедицини (у порядку зменшення): Японія, Корея, Китай, Таїланд, Малайзія, Сінгапур, Австралія, Нова Зеландія.

Японія почала ці роботи в 1984 р, сьогодні в країні здійснюється 153 проекти з телемедицини, у тому числі, – 13 % по телепатології, 48 % – із радіології, 15 % – консультації загального характеру, 14 % – пропаганда здорового способу життя, 5 % – наукові дослідження.

Китай активізує військову телемедицину. У березні 1996 р. був започаткований проект CMINET, який здійснюється силами Армії, Академії медичних наук, медичними центрами провідних університетів. У червні 1996 р. було оголошено про встановлення високошвидкісного зв'язку між армійськими частинами.

В Австралії до впровадження телемедицини санітарна авіація була єдиною можливістю медичного обслуговування на малонаселених величезних територіях. Сьогодні в країні реалізується 58 проектів з телемедицини, які підтримує уряд. В одному тільки штаті Новий Південний Уельс, наприклад, реалізуються такі проекти на 2 млн дол.

В Індії 40 обладнаних лікарень з високопрофесійними лікарями з'єднані через свої супутники з 205 сільськими, віддаленими лікарнями по всій країні. Ця мережа дає змогу тисячам пацієнтів з віддалених місцевостей лікуватися у



професіоналів.

Сьогодні телемедицина стає ефективним способом надання своєчасної медичної допомоги. Завдяки застосуванню цієї технології медики всього світу отримують можливість використовувати всесвітню інформаційну базу даних і обмінюватися безцінним досвідом з колегами, що перебувають у різних куточках земної кулі. Ці можливості сприяють підвищенню рівня розвиненості медицини.

Використання сучасних телемедичних систем є одним з найперспективніших шляхів реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, що дає змогу за порівняно короткий строк і в умовах обмеженого фінансування досягти істотного підвищення ефективності використання коштів, що виділяються на вирішення завдань медичного моніторингу, підвищення якості лікування, зниження ризику виникнення захворювань, збільшення тривалості життя населення тощо *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>); веб-портал Урядовий портал (<http://www.kmi.gov.ua/>); всеукраїнська медична газета «Ваше здоров'я» (<http://www.vz.kiev.ua/ru/>); Українська асоціація розвитку інформаційних технологій в медицині (УАРИТМ) (<http://uaritm.org.ua/index.html>); Медичний портал про здоров'я EuroMD (<https://euromd.com.ua>); Програма «Здоров'я матері та дитини» (<http://motherandchild.org.ua>); газета «Дзеркало тижня. Україна» (<http://dt.ua>); сайт «Лівий берег» (<http://ukr.lb.ua>); Львівський портал (<http://portal.lviv.ua>); сайт ДТЭК (<http://www.dtek.com>); Портал телемедицини (<http://www.esemi.org/?lang=ru>); КУ ЗОР «Запорізька обласна клінічна лікарня» (<http://zokb.org.ua>); сайт ПрАТ «Датагруп» (<http://www.datagroup.ua>); сайт Благодійного фонду «Екосистема» (<http://ecostm.com>); веб-портал Міністерства закордонних справ України (<http://mfa.gov.ua/ua>); офіційний веб сайт Міністерства оборони України (<http://www.mil.gov.ua>); Euronews (<http://ua.euronews.com>); Svodka.net – Новості України и Мира (<http://www.svodka.net>).*

## У ЦЕНТРІ СУСПІЛЬНОЇ УВАГИ

С. Полтавець, канд. політ. наук., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

### **«Особливий період»: коли і чим закінчиться?**

Протистояння України та самопроголошених «ДНР/ЛНР», яке з багатьох

причин не носить назви «війна», залишаючись нею за змістом, ось уже більше двох років є головною проблемою не лише нашого соціуму, воно (протистояння) стало однією з «топ-тем» міжнародного політикуму. Не застосовуючи терміна «війна», вітчизняна політична еліта забезпечує собі перш за все можливість отримувати фінансову допомогу від різноманітних міжнародних організацій, у тому числі МВФ і Світового банку та подібних організацій ЄС. У вітчизняному політичному дискурсі найчастіше застосовують назву «АТО», натомість в обговоренні проблем, так чи інакше дотичних до подій на Сході України, серед громадського загалу майже безальтернативно говорять про «війну». Такі різночитання спричинили велику кількість обговорень і коментарів: від експертів, волонтерів, до безпосередніх учасників бойових дій та їхніх родичів.

Величезний резонанс у суспільстві викликає інформація від Міністерства оборони України про чергову хвилю мобілізації і, як наслідок, сподівання на те, що на тих солдат і офіцерів, які перебувають у зоні АТО, чекає демобілізація. Вітчизняне законодавство так трактує «особливий період – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій» (Розділ I ст. 1 Закону України «Про оборону України»). Зазначений «особливий період» «розпочався з 17 березня 2014 р., коли було оприлюднено Указ Президента від 17.03.2014 р. № 303/2014 «Про часткову мобілізацію» і триває дотепер. Скасування особливого періоду буде здійснено Указом Президента «Про демобілізацію» після стабілізації ситуації на Сході України – таке роз'яснення містилося в листі Міноборони України від 01.10 2015 р. № 322/2/8417. Додаткові пояснення від компетентних відомств були викликані збільшенням звернень щодо кінцевої дати «особливого періоду», як з боку військовослужбовців-контрактників, так і їхніх близьких. Обговорення цієї теми набуло таких масштабів на різних медійних майданчиках, що в ньому досить широко були представлені експерти-правники, юристи-практики та фахівці в суміжних галузях науки. Так, наприклад, експерт Української фундації правової допомоги, адвокат В. Малишевський, даючи перелік нормативно-правових актів, які стосуються порядку проходження військової служби («Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час мобілізації» від 20.05.2014 р. № 1275-VII, у тому числі – до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (набрав чинності 9 червня 2014 р.); «Про внесення змін до Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції» від 12.08.2014 р. № 1634-VII (набрав чинності 4 вересня 2014 р.), наголошує на тому, що останні зміни в законодавстві спричинили появу в юридичному лексиконі поняття «короткостроковий контракт». Законодавці, зокрема, передбачили можливість: укладання короткострокового контракту на проходження військової служби до закінчення особливого періоду, або до оголошення рішення про демобілізацію; укладання тривалих контрактів на три або п'ять років. Водночас, наголошує юрист, якщо з тривалим контрактом

ситуація більш-менш зрозуміла, то з короткостроковим – ні, через поняття «особливий період». В. Малишевський констатує, що на практиці навіть ті контракти, які були укладені раніше 2012 р., не можуть бути припинені, оскільки немає Указу Президента про демобілізацію; незрозуміло, через нечіткість формулювань, коли закінчиться «особливий період»? Через зазначені юридичні колізії та наявність у законодавчих актах таких визначень, як «АТО» або «особливий стан», замість тих визначень, які б відповідали дійсному стану речей, Міністерство оборони України не може звільнити тисячі контрактних військових, які служать у лавах ЗСУ більше трьох років, зауважує адвокат. Він також висловлює сумнів щодо швидкої появи відповідного «демобілізаційного» Указу Президента України з огляду на ті геополітичні й військові умови, у яких перебуває наша держава. Реальний, з його точки зору, час виходу такого законодавчого акта з-під пера глави держави – остаточне закінчення військових дій на територіях, які нині український уряд не контролює. Ще однією правовою перешкодою є те, що військовий контракт не підпадає під дію цивільного законодавства, а отже, не може бути оскаржений у суді. Як вихід, представник Української фундації правової допомоги пропонує військовим звертатися в адміністративний суд одразу ж після виходу Указу Президента про демобілізацію, водночас ще раз наголошуючи, що в даній ситуації все залежить від того *коли?* такий указ з'явиться. Резюмуючи, В. Малишевський визнає: «Наразі позитивних рішень у цих справах немає, але є сподівання, що усі сторони: і військова адміністрація, і військові, які служать за контрактом, і представники влади розраховують на перше позитивне судове рішення для припинення контрактного “рабства” військових». Неначе відповідаючи на очікування та питання адвоката В. Малишевського, Київський апеляційний адміністративний суд 4 лютого 2016 р. ухвалив рішення стосовно дії особливого періоду. Розглядаючи справу за позовом прикордонника-контрактника № 826/18425/15 (його інтереси представляло адвокатське об'єднання «Лещенко, Дорошенко і партнери»), суд визначив, що дія особливого періоду обмежується строками, встановленими для проведення мобілізації, або часом, протягом якого діє воєнний стан і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій. В умовах відсутності рішення про оголошення війни або мобілізації чи закінчення строків, встановлених для проведення мобілізації, особливий період не діє. Таким чином, особливий період в Україні діяв з 18.03.2014 р. по 02.05.2014 р., з 07.05.2014 р. по 21.06.2014 р., з 24.07.2014 р. по 07.09.2014 р., 20.01.2015 р. по 22.08.2015 р. А починаючи з 23.08.2015 р., особливий період не діє. У зв'язку з вищезазначеним автоматичне подовження контракту солдата-прикордонника є порушенням закону.

Варто зауважити, що лише на сторінці вищезгаданого адвокатського об'єднання оприлюднено кілька подібних рішень судів різного рівня, у яких суди стають на сторону військовослужбовців та визнають, що їхні контракти завершилися.

Оскільки вітчизняна правова система не відповідає англо-саксонській моделі, відповідно до традицій останньої, найголовнішим джерелом права визнається судовий прецедент, то рішення, прийняте в процесі розгляду аналогічної справи якимось із судів, має лише рекомендаційний характер, тобто

будь-який інший суддя може зважати, або не зважати на нього на власний розсуд. Натомість у судовій практиці США існує ієрархія прецедентів – рішення, прийняте судом вищої інстанції в аналогічних справах, є обов'язковим для виконання в суді нижчому за юрисдикцією. Саме тому величезна кількість військовослужбовців, у яких контракт уже давно, не можуть демобілізуватися. Загалом ситуація у більшості випадків виглядає так: військовослужбовець уклав контракт на певний період, скажімо, на три роки, коли до закінчення контракту залишалось зовсім небагато часу. В.о. Президента України, Голова Верховної Ради України О. Турчинов підписав Указ № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» 14 квітня 2014 р., і таким чином солдату чи офіцеру доводиться служити й по сьогодні. Переважна більшість претензій тих, хто захищає Україну від російської агресії, полягає в тому, що контракти військових продовжуються Міністерством оборони України в односторонньому порядку.

Щоб якось подолати цю юридичну колізію та уникнути наростання соціального напруження (та відверто кажучи, мабуть, для того, щоб «сподобатись» великій кількості потенційних виборців), народні депутати А. Шкурум, І. Луценко та ін. зареєстрували законопроект про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (щодо уточнення строків військової служби за контрактом) № 3710 від 23.12.2015 р. У резолюційній частині Висновку Головного науково-експертного управління вказано, що «...за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання». «Нове життя» згаданий вище законопроект отримав уже під № 4689 від 18.05.2016 р.). Профільне міністерство та відповідний парламентський комітет обіцяли його підтримати лише за умови, що він стосуватиметься лише тих військових, у контрактах яких вказано, що їх дія триває «до кінця особливого періоду» (таких, до речі, за різними оцінками нараховується близько 20 тис.) та набере чинності лише з 1 березня 2017 р. Законопроект був прийнятий за основу та в цілому, підписаний Головою ВР. Аналізуючи процес його прийняття у своїй статті «Історія одного законопроекту, який так хотів припинити рабство в ЗСУ» для «УП», голова «Юридичної Сотні» Л. Василенко зауважує, що головною причиною вето Президента України скоріше за все була поправка до законопроекту, внесена «з голосу» народним депутатом України Т. Пастухом, яка передбачала негайне звільнення всіх контрактників, які переслужили строки, вказані в контракті. Український парламент намагався подолати вето глави держави, але за це рішення було віддано лише 82 голоси при необхідних 300. Обговорюючи цей закон, представник Президента в парламенті А. Герасимов, зокрема, зазначив, що вітчизняне законодавство вже передбачає можливість військовослужбовцям, які уклали контракти на строк до закінчення особливого періоду та вислужили не менше 18 місяців військової служби, а також військовослужбовцям, які вислужили понад визначені контрактами строки більш як 12 місяців, розірвати або переукладати такі контракти. Таким чином, право на звільнення з військової служби в Збройних силах України одночасно

набудуть близько 57 тис. військовослужбовців, що становить 28 % від їх затвердженої чисельності. Він також згадав про підписання П. Порошенком Указу №411/2016 від 26 вересня 2016 р. щодо звільнення в запас близько 21 тис. військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації. Вивчаючи пропозиції Президента України, Головне науково-експертне управління, зокрема, зазначило: «...У своїх Пропозиціях до прийнятого Закону Глава держави вказує, що за Законом, що надійшов на підпис, право на звільнення з військової служби у Збройних Силах України одночасно набудуть близько 57 тис. військовослужбовців. Крім того, з військової служби мають бути звільнені у 2016 році ще близько 21 тис. військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період. Можна погодитись з тим, що майже одночасне звільнення з військової служби близько 78 тис. військовослужбовців призведе до критичного зниження укомплектованості особовим складом Збройних Сил України, а це вкрай негативно вплине на їх боєздатність...». Експерти вважають слушними зауваження Президента України, висловлені щодо закону в тій його редакції, яка була прийнята Верховною Радою України 12 липня 2016 р., та пропонують парламентарям «...під час повторного розгляду прийнятого Закону повернутись до тієї редакції законопроекту № 4689, яка пропонувалась для прийняття до внесення до неї змін безпосередньо в залі засідань Верховної Ради України 12 липня 2016 року, і прийняти Закон саме у цій редакції (з можливим відтермінуванням строку набрання ним чинності)».

Якою буде доля доопрацьованого законопроекту парламент має визначитися найближчим часом. Зрозумілими, на перший погляд, та водночас доволі контраверсійними є декілька речей:

по-перше, військові які перебувають на службі, скажімо, з 2011 р., мають повне право на звільнення, тим більше якщо контракт їх давно закінчився;

по-друге, якщо держава вустами своїх різноманітних спікерів в офіційних заявах не називає військовий конфлікт на Сході України «війною», а називає лише «АТО», то й вимагати від військових та інших громадян робити над собою надзусилля й залишатись в окопах вона (держава) начебто й не може, тим більше, що чиновники найвищого рангу самі визнають, що «держава сама винна в тому, що ця війна не стала народною» (Г. Тука);

по-третє, намагаючись здобути «мир за будь-яку ціну» та йдучи на поступки Росії та сепаратистам, держава позбавляє себе можливості для маневру й потенційної можливості сказати: «Україна понад усе»;

по-четверте, серед військових як мобілізованих, так і контрактників за цей час визріла, чітко окреслилася позиція, відповідно до якої: «якщо не я захищатиму батьківщину та рідних, то хто?». Навіть у процесі обговорення згаданого вище законопроекту № 4689 на сайті «Української правди» таких було до 30 %. Саме зважаючи на присутність у Збройних силах України таких людей, залишається надія на те, що Україна надалі більше не втрачатиме власних територій;

по-п'яте, заявляючи про неможливість одночасної мобілізації у великих масштабах, бо треба захищати країну, державні мужі мають бути послідовними та припинити торговельні й будь-які взаємовідносини з Росією, навіть

незважаючи на економічні втрати та ризики, бо дивною виглядає ситуація, коли ми з РФ торгуємо, а від ЄС та інших вимагаємо: вводьте санкції, втрачайте гроші та підтримайте нас.

І насамкінець варто зазначити, що спроба однією рукою воювати з агресором, а іншою з ним же торгувати приречена на провал, бо коли один отримує прибутки, а інший у цей час ллє свою кров та втрачає життя чи отримує каліцтво, то в кінцевому результаті у тебе зникнуть аргументи для того, щоб переконати воїна й надалі відстоювати незалежність держави (*За матеріалами: <http://www.kadrovik01.com.ua>; <http://ulaf.org.ua>; <http://www.pravda.com.ua> ; <http://www.5.ua>; <http://42yurista.com>; <http://varianty.lviv.ua>; <http://yurradnik.com.ua>; <http://voin.org.ua>).*

# ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ

## Огляд валютного ринку

### Обзор валютного рынка в Украине за октябрь 2016 года

#### Евро

Индекс американского доллара в октябре вырос на 3%. Спрос на доллар США формировался в ожидании ужесточения денежно-кредитной политики ФРС в ближайшие месяцы.

Евро продолжает находиться под влиянием Brexit и нестабильности деловой активности. Снижение британского фунта в начале месяца более чем на 6%, а также необходимость выравнивания товарных балансов привели к коррекции большинства европейских валют. Пара евро/доллар подешевела на 2,4% до уровня 1,098.

Курс продажи безналичного евро в Украине в этот период снизился на 3,8% до 27,93 грн., наличного – на 3,1% до 28,40 грн.



#### Доллар США

Гривна на протяжении октября демонстрировала устойчивое укрепление против доллара США. Этому способствовало несколько факторов, ключевым из которых стал рост предложения валюты со стороны экспортеров и стабилизация спроса. В частности, в октябре предложение валюты выросло на 3,3% по сравнению с сентябрем. Экспортеры, придерживающиеся ранее валюту, более активно ее заводили в октябре, после курсовой стабилизации. Спрос на валюту также сузился после получения транша МВФ.

Кроме того, после длительного падения, начала дорожать основная продукция украинского экспорта, что увеличило приток валюты в страну. Так, цены на железорудное сырье на мировых рынках выросли в октябре на 22,4%, на металлопродукцию – на 5-17%, на пшеницу – на 3,1%, кукурузу – 3,6%.

Курс продажи безналичного доллара США в Украине по итогам октября снизился на 1,7% до 25,52 грн., наличного – на 0,8% до 25,89 грн.



Средний размер спреда по наличным операциям с долларом США в октябре сократился до 1,2% с 1,3% в сентябре. Разница между наличным и безналичным курсом выросла до 1,3%. Таким образом, спекулятивный рынок вновь активизировался, что связано с нежеланием терять позиции после сентябрьского роста.





## Российский рубль

Курс продажи безналичного рубля в Украине в октябре снизился на 1,8% до 0,404 грн., наличного – сохранился на уровне 0,4133 грн. По отношению к доллару США российская валюта укрепилась на 0,8% до 63,35 руб. за доллар.



### *Прогноз валютного рынка в Украине на ноябрь 2016 года*

По мнению аналитиков FOREX CLUB в Украине, удержание НБУ курса гривны на отметках 25,5-26,5 грн. за доллар США будет сдерживать спекулятивный спрос на иностранную валюту. Однако, ее ослабление до 27 грн. за доллар США может привести к резкому усилению девальвационных настроений в обществе.

Нижняя граница торгового диапазона для доллара США формируется на уровне 25,5 грн. При приближении к этому уровню НБУ покупает валюту в резервы, сигнализируя о его привлекательности для покупок и нежелании укреплять гривну. Верхней границей выступает отметка 26,7 грн., на которой регулятор активно проводит продажи валюты для удовлетворения спроса. Тем не менее, установленный бюджетный ориентир на 2017 год в 27,2 грн. за доллар говорит о готовности смещения коридора вверх.

«Изменение курса в пределах 2% уже не вызывает спекулятивного спроса. Поэтому удержание его в границах 25,5-26,5 грн. за доллар США, отражающих рыночные колебания спроса и предложения валюты, не будет стимулировать сильных перекосов наличного рынка. Лишь в случае преодоления отметки 26,5 грн. за доллар США возможен рост девальвационных опасений в обществе», – отмечает Андрей Шевчишин, ведущий эксперт информационно-аналитического центра FOREX CLUB в Украине.

Кроме того, высокие затраты на коммунальные расходы с началом отопительного периода значительно снижают возможности населения осуществлять активные покупки иностранной валюты. Основной спрос на валюту формируется импортерами. Так, негативное сальдо внешнеторгового баланса за 9 месяцев составило 3,6 млрд. долларов, дефицит внешней торговли товарами в 3 квартале приблизился к 2 млрд. долларов. Нерезиденты, выводящие прибыль и дивиденды, уже не оказывают существенного давления на спрос. А полученный в сентябре транш МВФ и размещенные еврооблигации под гарантии США формируют ресурсы для выравнивания нежелательных колебаний на рынке.

Важными факторами давления на гривну до конца года будут также выступать тенденции на мировых сырьевых рынках, в частности, снижение цен на зерновые, металлы и руду, а также девальвация валют стран торговых партнеров Украины. В случае снижения евро, российского рубля, турецкой лиры, юаня и индийской рупии, гривна может быть ослаблена для поддержания экспорта. Помимо этого, ухудшить настроения инвесторов, и сформировать отток капитала с развивающихся рынков может неопределенность вокруг результатов выборов президента в США и дельнейшей внешней политики страны.

### Доллар США

Курс безналичного и наличного доллара США в ноябре в базовом сценарии, по прогнозам аналитиков FOREX CLUB в Украине, может составить 25,5–27 грн. Более глубокое падение гривны возможно при форс-мажорных ситуациях, таких как эскалация конфликта на Донбассе или обвал на мировых сырьевых и финансовых рынках.

### Евро

Диапазон колебания евро на международном рынке в ноябре может составить 1,05–1,12. Ключевое влияние на динамику евровалюты будет оказывать решение ФРС по монетарной политике, а также результаты выборов президента в США. Средний курс продажи наличного евро в Украине, исходя из базового сценария, может колебаться в диапазоне 27,7–30,0 грн.

### Российский рубль

Диапазон колебания курса продажи наличного рубля в ноябре может составить 0,38–0,41 грн. Дополнительные санкции в отношении РФ, а также цены на нефть продолжают оказывать влияние на российскую валюту, и дальнейшие перспективы будут зависеть от результатов встречи ОПЕК в ноябре по заморозке добычи. Средний курс рубля по отношению к доллару США может достигнуть 64 руб.

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА <sup>30</sup>

**Блог на сайті «Latifundist.com»**

**Про автора:** Baker Tilly

### ***Мораторий на продажу земли опять продлили: подсчитываем недополученную прибыль***

Закрытый рынок земли тормозит дополнительный поток инвестиций в сельское хозяйство страны, а Украина теряет около миллиарда долларов ежегодно.

В данном случае теряет не только абстрактная «страна», но и вполне конкретные люди — владельцы земельных участков. Из-за того, что продавать землю им запрещено, она простаивает или, в лучшем случае, сдается в аренду. Но доходы от аренды мизерные — в среднем это 900 грн с гектара за год. Отмена моратория способна принести землевладельцам доходы на уровне европейских стран — эксперты прогнозируют по \$8 тыс. за гектар, как в Польше.

Мораторий: пагубная традиция, которой уже 16 лет

Временный мораторий на продажу земельных участков сельхозназначения был принят еще в январе 2001 г. в качестве защиты от монополии на владение земли со стороны крупных агрокомпаний, но в итоге превратился в оковы, сдерживающие развитие агросектора. Возможность отмены моратория в этом году казалась как никогда реальной, но правительство решило продлить его действие до 1 января 2018 г. Причина — до сих пор не выработан механизм продажи и нет законодательного утверждения функционирования рынка земли.

Законопроект, который позволит открыть рынок, «висит» на доработке уже несколько лет. Когда в 90-х люди начали получать свои пай в рамках приватизации, появилась перспектива развития мелких фермерских хозяйств. Но вскоре наступило разочарование, ведь взять деньги в кредит на покупку техники для обработки земли, удобрений и пестицидов под залог земли было невозможно.

80% землевладельцев — пенсионеры, которым мало пользы от владения землей

В 1990-х годах в Украине насчитывалось около 7 миллионов землевладельцев, а реальными фермерами смогли стать лишь несколько

---

<sup>30</sup> Збережено стиль і граматику оригіналу

десятков тысяч. Землю приходилось обрабатывать всей семьей, работая на износ, чтобы получать хоть какую-то прибыль. В начале 2000-х села начали стремительно пустеть — молодежь выезжала в города, где можно заработать деньги быстрее и проще. Парадокс нашей страны в том, что пенсионер, который владеет даже очень крупным земельным участком, чаще всего имеет низкий уровень жизни. Силы обрабатывать землю есть далеко не у всех, дети не помогают, а месячная прибыль от сдачи участка в аренду не всегда превышает размер пенсии. И если человек заболел и нуждается, например, в дорогостоящей операции, продать землю и решить эту проблему он тоже не может. Количество землевладельцев с каждым годом уменьшается по естественным причинам, а их паи зарастают сорняками.

Мораторий на продажу земли — легализованное крепостное право

Если вы живете в городе, то можете продать свою квартиру, дом или машину, в то время как жителю села в праве свободно распоряжаться своей собственностью отказано. Таким образом в нашей стране сформировалось своего рода легализованное крепостное право, хотя в ст. 41 Конституции Украины говорится: «Каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться частной собственностью на свое усмотрение».

Почему тормозится принятие закона на землю? В том числе и потому, что это выгодно определенным государственным структурам, которые неплохо зарабатывают на всякого рода разрешительной документации и схемах, позволяющих обойти запрет. Владельцев земельных паев пугают непоправимыми последствиями в случае принятия нового закона, внушая мысль «ничего, что плохо, главное — стабильно»

Чего боится владелец земельных паев: пять самых распространенных страхов

1. Всю землю раскупят иностранцы

В законопроекте четко прописано, что зарубежным компаниям, а также предприятиям, зарегистрированным в Украине с участием иностранных инвесторов и иностранных граждан, иметь в собственности сельскохозяйственные земли на территории Украины запрещается. Защита от подставных лиц тоже предусмотрена — установлено ограничение по количеству выделяемой земли — не больше 200 га в одни руки.

2. Всю землю раскупят олигархи за копейки

Упомянутое ранее ограничение количества выделяемой земли призвано предотвратить возникновение подобной ситуации. И потом — нет смысла продавать «за копейки» черноземы, ценность которых в мире очень высока. Как только будет открыт рынок земли, она превратится в конкурентоспособный товар, цена на который сбалансируется на уровне с европейским рынком — \$8-15 тыс. за гектар. Запланировано, что отмена моратория будет проходить в два этапа — сначала для государственных и коммунальных земель, потом — для участков земли, которые находятся в руках частных собственников. С началом процесса — когда начнут продаваться участки государственной и коммунальной собственности, можно будет увидеть востребованность земли в разрезе регионов. А рынок сам определит ее оптимальную стоимость.

3. Землю скупают спекулянты и быстро ее урбанизируют

Создатели закона позаботились о том, чтобы такой сценарий тоже не сработал. Проект Госгеокадастра защищает рынок от спекулянтов, ведь за перепродажу земли придется платить пошлину — 100% от стоимости в первый год, 90% — через два года и так далее. То есть перепродавать землю раньше, чем после 10 лет использования, совсем невыгодно. Чтобы избежать выведения земли из категории сельхозугодий, в законе прописано, что на протяжении определенного времени — например, 10 лет с момента покупки, менять целевое назначение земли нельзя.

#### 4. Вся земля достанется агрогигантам

Законодательно было прописано, что продавать одному лицу на территории одного района можно не более 10% площадей сельхозугодий. А покупать землю маленькими кусочками в каждом из районов большому бизнесу совсем невыгодно. И еще — сейчас в руках крупных агропредприятий сосредоточено только 15% сельхозугодий, что не так уж и много. Тем более, что все больше агрохолдингов стремится к эффективности вместо бездумного накопления земель. Земельный фонд Украины

5. Земля будет использоваться для получения быстрой прибыли, что приведет к ее истощению

Как раз наоборот — землю истощают, когда арендуют. А если земля станет чьей-то собственностью, то будет представлять ценность, ведь именно от ее рационального использования зависит долгосрочность бизнеса. Этот принцип можно легко увидеть на разнице отношения людей к арендованному автомобилю и к купленному на сбережения, которые откладывались многие годы. Землевладельцы, настроенные на долгосрочное развитие бизнеса, планируют севооборот, выстраивают логистику и развивают свои участки не переживая о том, что аренда скоро закончится. Это могло бы послужить толчком к развитию садоводства или тепличных хозяйств, где время окупаемости инвестиций превышает 20 лет. Делать это на условиях аренды в большинстве случаев невыгодно. Украина является единственным государством Центрально-Западной Европы, в котором нет свободного рынка земли. В то же время эксперты оценивают экономический эффект от его открытия как минимум в \$30 млрд на следующие десять лет. Но мы опять откладываем этот важный шаг: рынок земли продолжает оставаться в «теневом секторе», а страна и землевладельцы привычно подсчитывают, сколько они недополучат еще за один год (<http://latifundist.com/blog/read/1624-moratorij-na-prodazhu-zemli-opyat-prodlili-podschityvaem-nedopoluchennuyu-pribyl>). – 2016. – 17.10).

\*\*\*

#### **Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Сергей Кубах, кандидат технических наук, Проект «Поддержка реформ в сельском хозяйстве и земельных отношениях в Украине»

#### ***Электронные земельные торги: при каких условиях идея сработает***

Вслед за тендерными закупками, которые в Украине массово переводятся на электронную платформу, продажа прав аренды, а в будущем и земельных участков государственной и коммунальной собственности, может стать еще

одним участком, где автоматизация процесса минимизирует участие чиновника. Однако полностью исключить влияние чиновника на земельные торги, очевидно, невозможно. Так при каких же условиях результат будет соответствовать ожиданиям?

Начало положено

Группа экспертов Госгеокадастра и Innovation and Development Foundation завершили разработку программного обеспечения для проведения электронных земельных аукционов. Апробация платформы и ее презентация общественности состоялась 2 сентября в Одессе синхронно с земельным аукционом, запланированным на эту дату.

Максим Мартынюк, первый заместитель министра аграрной политики и продовольствия Украины, считает, что “по уровню антикоррупционного и общеэкономического эффекта альтернативы земельным аукционам на сегодня не существует”, а потому “создание инфраструктуры для проведения торгов онлайн, с целью привлечения как можно большего количества участников и обеспечения еще большей прозрачности процесса, было определено как одно из приоритетных направлений работы”.

Приветствуя успешную апробацию проведения электронных земельных торгов в системе Госгеокадастра, важно помнить, что презентованные IT-средства только помогают участникам и организаторам в проведении торгов.

Какой бы высокотехнологичной и многофункциональной ни была IT-система, в основе ее лежат алгоритмы, которые обеспечивают выполнение технических задач. То есть, IT-система – лишь инструмент автоматизации определенных бизнес-процессов. Поэтому ее прозрачность и антикоррупционность зависят от того, какие процедуры и возможности скрываются за кодом, кому этот код принадлежит и насколько эта система надежна и защищена.

Далее попробуем определить основные угрозы, которые могут помешать реализации идеи, заложенной в е-торги их инициаторами: привлечь как можно большее количество участников и сделать аукционные продажи земель абсолютно прозрачными.

Угроза 1: оставить вне закона

Состоянием на сейчас электронные земельные торги никак не фигурируют в украинском законодательстве – то есть пока они вне закона. Поэтому, если есть намерение их внедрить, прежде всего, необходимо на законодательном уровне урегулировать порядок проведения таких торгов и полномочия органов власти.

Дело в том, что сейчас порядок продажи земельных участков государственной и коммунальной собственности и прав на них (а именно – в форме аукциона) определяется Земельным кодексом Украины. Так, согласно чч.1 и 2 ст.127 Земельного кодекса, органы государственной власти, Совет министров АР Крым и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, определенными ст.122, осуществляют продажу земельных участков государственной или коммунальной собственности или прав на них (аренды, суперфиция, эмфитевзиса) гражданам, юридическим лицам и иностранным государствам на основаниях и в порядке, установленных

настоящим Кодексом. Продажа земельных участков государственной и коммунальной собственности или прав на них (аренды, суперфиция, эмфитевзиса) на конкурентных началах в форме аукциона осуществляется в случаях и порядке, установленных гл.21. Поскольку, согласно ст.135 Земельного кодекса Украины, аукцион является формой проведения земельных торгов, то порядок проведения электронных земельных торгов может определяться только законодательным актом. Без его принятия такие торги останутся вне правового поля.

Таким образом, существует угроза, что внедрение системы может быть заблокировано из-за непринятия соответствующего закона. На сегодня такой закон не внесен в Верховную Раду Украины.

#### Угроза 2: коррупционные риски

Именно прописанными в законе прозрачными и детализированными процедурами могут быть устранены существующие коррупционные риски. Из СМИ мы знаем, что обычно земельные аукционы проходят процедурно и прозрачно. Коррупционный сговор и взятки скорее появляются на этапах, где электронная система не охватывает процедур, в частности, формирование лотов или принятие решения о победе и подписание документов. Ведь если процедуры дистанцированы от чиновника, то они становятся контролируруемыми самой ИТ-системой, и влиять на результат извне становится сложнее. В этом контексте принципиальными являются три вопроса.

#### Как формируются земельные лоты для продажи?

Вопрос первый – как формируются лоты для продажи. Очевидно, что от того, каким образом будут сформированы земельные участки, которые будут выставляться на торги, такими и будут условия аукциона. Для различных земельных участков есть разные покупатели. Если на торги будет выставлен большой земельный массив пашни, еще и сформированный одним земельным участком, то такой лот может интересовать только крупных производителей, а средние и малые фермеры просто не смогут принять в нем участие. В то же время, разделенное на маленькие участки поле нарушает земельный массив, который может эффективно обрабатываться. Такая «шахматка», вероятно, не заинтересует инвесторов. Но именно такое разделение может потребоваться для местных производителей, если, например, на торги выставляются земельные участки для сенокосения.

Наряду с этим, со стороны покупателей остается возможность для манипуляций, которые заключаются в сговоре между участниками торгов и схемах с подставными конкурентами. Таким образом, при формировании лотов можно создать привилегированные условия для определенного участника торгов, в результате которого победитель и цена будут определяться искусственно, неконкурентным образом.

Как должно быть. Законодательством необходимо предусмотреть обязательность разработки, принятия и обнародования местных (районных / городских) программ по управлению землями государственной и коммунальной собственности, которые бы предусматривали определение земельных участков для аренды и участков для отчуждения, а также обеспечить свободный доступ и обнародование информации о государственных и коммунальных землях

посредством публичной кадастровой карты. Более подробно об этом говорится в статье «Замороженная реформа: Как распорядиться более 10 миллионами га государственных сельхозземель».

Кроме этого, для противодействия коррупционным схемам и сговорам на торгах, необходимо усовершенствовать процедуры их проведения и предусмотреть на законодательном уровне усиление ответственности организаторов торгов и увеличение тендерного обеспечения участия в торгах в виде денежного взноса или банковской гарантии.

Кто будет определять победителя?

Вопрос второй – кто определяет победителя: электронная система по результатам сравнения ценовых предложений или некое должностное лицо (или назначенная из них комиссия) на основании оценки представленных документов? «Слабое место» системы будет там, где останется возможность манипулировать и нивелировать результаты торгов после предоставления ценовых предложений.

Как должно быть. Если лица допущены к участию в электронных торгах, единственным фактором, определяющим победителя, должно стать сравнение ценовых предложений. Также важно, чтобы была предусмотрена обязательность в тот же рабочий день присудить победу и опубликовать результаты торгов и победителя, и, соответственно, всем должностным лицам подписать решение и все документы в четко установленный срок (например, 10 дней, чтобы был срок для обжалования результатов, если кто-то увидел нарушения).

Все ли земли без исключения будут торговаться на e-аукционе?

Вопрос – насколько система электронных торгов станет обязательной для продажи всех земельных участков государственной и коммунальной собственности или прав на них. Ведь известно, что коррупционные схемы занижения стоимости работают как раз через «исключения из правил».

Как должно быть. Система должна быть обязательной для всех без исключения участков государственной и коммунальной собственности.

Угроза 3: права на программное обеспечение не будут принадлежать государству

Вопрос принципиальный – кому будут принадлежать права на разработанное программное обеспечение IT-системы. Этот вопрос напрямую связан с безопасностью, защищенностью системы, а следовательно – и доверием к ней.

Министерство юстиции «обогастило» Украину огорчительным опытом, позволив в свое время частной фирме оформить права собственности на разработанное программное обеспечение реестров, связанных с правами на недвижимость. В 2013 году это чуть не завершилось катастрофой для миллионов украинцев – из-за рисков потери информации и несанкционированной остановки работы реестров, которые должны были гарантировать права собственности на недвижимое имущество.

Как должно быть. Права на разработанное программное обеспечение должны принадлежать исключительно государству, а система – отвечать требованиям по защите информации.

Угроза 4: система останется на уровне пилотного проекта в одной



отдельной взятой области

Внедрение системы на всей территории Украины потребует определенного времени и средств. Угроза заключается в том, что в случае, если финансирование внедрения e-торгов будет заблокировано, переход от презентации к эксплуатации этой важной для страны системы будет невозможен.

Таким образом, сама IT-система может как обеспечить открытость процесса приобретения прав на земельные участки, так и стать инструментом манипуляций с землей. Поэтому, прежде всего надо определить случаи и урегулировать порядок проведения электронных земельных торгов нормами Земельного кодекса Украины. Если этого не сделать, это неизбежно вызовет недоверие как к IT-системе, так и к самим торгам и уполномоченному органу власти. А именно от доверия ко всей системе и зависит эффективность электронных земельных торгов.

Чтобы презентация IT-платформы онлайн земельных торгов стала шагом в развитии рыночных земельных отношений, а не «зависла» на стадии пиара, следует решить все детали, которые могут поставить под угрозу реализацию этой важной идеи ([http://blogs.lb.ua/kubah/347604\\_elektronnie\\_zemelnie\\_torgi.html](http://blogs.lb.ua/kubah/347604_elektronnie_zemelnie_torgi.html)). – 2016. – 11.10).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Віктор Таран, менеджер групи публічні фінанси «Реанімаційного пакета реформ», експерт Центру політичних студій та аналітики

### ***3 важливі факти про державне фінансування партій***

У незалежній Україні склалася така традиція, що замість створення політичних партій, які мають працювати на благо країни, олігархи створюють партії-політичні проекти. В їх розкрутку вливають мільйонні бюджети і після того, шляхом популізму, маніпуляцій та інших брудних технологій вони потрапляють у Верховну Раду, де вершать долю усього українського народу. Так, за підрахунками експертів, великі партії можуть обходитися своїм «утримувачам» до 3 млн. доларів на місяць, маленькі – трошки менше – до 1 млн. дол. на місяць. За такі вклади у розвиток партії, її депутати щедро відплачують своїм спонсорам – голосують за «потрібні» законопроекти, створюють кричущі депутатські ініціативи та просто ведуть лінію партії, якої вимагає «хазяїн».

Проте, рік тому було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», або, як його називають у народі, Закон про фінансування партій із державного бюджету. Він покликаний поборити диктат олігархату у політиці. Адже він дозволив вже цього року побачити хто фінансує наші політичні партії, куди вони витрачають отримані кошти та скільки людей насправді працює у апараті партії.

То що ж конкретно нам дав цей закон?

По-перше, ми дізналися, що найбільші надходження на свій рахунок отримала партія Опозиційний Блок – 4 млн. 676 тис. грн. І це при тому, що зараз це опозиційна партія, яка по суті не має потенції вирішувати якісь питання у Верховній Раді, або приймати закони без підтримки депутатів із інших фракцій. Чому ж тоді продовжується масове вливання коштів у неї? Все просто – олігархи і далі хочуть впливати на Парламент, а тому уже сьогодні заготовлюють фундамент для майбутніх виборів. Вони підгодовують своїх прихвостнів, які, на їх сподівання, і далі дозволять розграбовувати нашу державу. Проте, не менш цікавою є інформація про те, що Партія СОЦІАЛІСТИ на свої рахунки отримала лише 58 грн. Тобто у партії навіть не було коштів заплатити своїм працівникам за роботу. Цікавим також факт є про те, що із усіх партій лише 200 подали звіти про фінансову діяльність. Проте, 75% із них здали пусті звіти.

До речі, працівники партій – це друга важлива проблема, яку розкрила реформа фінансування партій із бюджету. Кількість працівників у всіх партіях разом взятих (а таких партій 363) дорівнює лише 3348. Тобто в середньому на партію виходить 9 людей. Ці дані, враховують і робітників центрального апарату, і регіональних працівників. Але, навіть при таких смішних цифрах, зарплати цих самих робітників не здаються смішними. Адже, якщо вірити звітам партій, то більшість партійних функціонерів отримують мінімальну зарплату. Це свідчить лише про одне – іншу частину зарплати, на багато вищу, вони отримують у конвертах. А з цього напрашується іще один висновок. Партії, окрім офіційної каси мають чорну бухгалтерію. Можливо, це не стало ні для кого великим відкриттям. Ми всі про це завжди здогадувалися, але доказів у нас не було. Тепер, дякуючи закону про державне фінансування партій, ми такі докази, хоч і не прямі, маємо і можемо використати для подальшої боротьби із політичною корупцією.

По-третє, в українців з'явився реальний стимул відслідковувати за тим, куди витрачаються гроші партіями. Адже чотири із шести парламентських партій отримали своє перше державне фінансування у розмірі 70,8 млн. грн. А це гроші платників податків, звичайних українців. І тепер вони мають задаватися питанням, а чи не розтрачують їх на якісь непотрібні речі, чи не привласнюють їх депутати і чи не купують за них гречку аби підкупити виборців? Це змушує наших громадян бути більш відповідальними щодо вибору політиків та слідкування за їхньою діяльністю. Це формує покоління політично свідомих громадян. І це, безперечно, головний козир у сфері боротьби із політичною корупцією.

([http://blogs.lb.ua/victor\\_taran/347747\\_3\\_vazhlivi\\_fakti\\_pro\\_derzhavne.html](http://blogs.lb.ua/victor_taran/347747_3_vazhlivi_fakti_pro_derzhavne.html)). – 2016. – 12.10).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Андрій Павловський, експерт з питань соціальної політики

***Про неприйнятність проекту Держбюджету на 2017 рік  
Бюджет бідності та безнадії.***

Уряд Гройсмана продовжив політику скорочення соціальних стандартів і гарантій населенню, запроваджену «попередниками», та подав проект бюджету антисоціального характеру, без будь-якого намагання відновити економічне зростання країни.

Незбалансований бюджет.

Прогноз доходів держбюджету – сумнівний, надходження не мають законних підстав для їх зарахування у бюджет країни, а саме:

10,5 млрд. грн. надходжень від спец. конфіскації майна;

22,1 млрд. грн. від збільшення ставок податків – подано, але не прийнято урядовий законопроект змін Податкового кодексу № 5132 (в основному збільшення акцизів на тютюнові вироби, алкогольні напої, дизельне паливо, ренти на транзит аміаку і радіочастотний ресурс);

10,0 млрд. грн. – непідтверджені надходження від НБУ – правління НБУ підтверджує можливе перерахування лише 31 млрд. грн. у Держбюджет 2017 року.

Бюджет тіні та офшорів.

Прогноз доходів бюджету на 2017 рік так само як і в попередніх роках немає оцінки і врахування додаткових надходжень від детінізації та деофшоризації економіки України. Наприклад вже в 2017 році можна було б отримати:

77,5 млрд. грн. – від деофшоризації економіки;

20 млрд. грн. – від вилучення чистого прибутку НАК «Нафтогаз України» прямо в дохід бюджету;

7 млрд. грн. – від «зрівняння» ставки оподаткування дивідендів, які будуть нараховуватися олігархам (підвищення з 5% до 18%) із ставкою оподаткування доходів всіх громадян;

5 млрд. грн. – від легалізації та фіскального унормування видобутку бурштину.

Дефіцит є – реального покриття немає.

Дефіцит держбюджету пропонується покрити за рахунок сумнівних надходжень від приватизації державного майна – 17,1 млрд. грн. (як і на 2016 рік), у поточному році надійшло лише 60,3 млн. гривень.

Решту дефіциту (60,4 млрд. грн.) – планується покрити за рахунок нарощення державного боргу.

Встановлені соціальні стандарти – узаконення зубожіння громадян.

Запропоновані соціальні стандарти на 2017 рік (у середньому) відповідають лише на 47% для працездатних та на 50,1% для пенсіонерів й інвалідів відповідного розміру прожиткового рівня за методологією.

Уряд економить на дітях.

Не дивлячись на занижений розмір прожиткового мінімуму більше, ніж на 50% до розміру за методологією, уряд передбачив допомогу дітям із малозабезпечених сімей лише у 85% від прожиткового мінімуму.

Не передбачено видатки на забезпечення харчуванням всіх дітей 1-4 класів.

Не буде індексації пенсій, стипендій, заробітних плат

працівникам бюджетних установ освіти, культури, охорони здоров'я, науки, інших бюджетних установ, допомог інвалідам, дітям сиротам.

Продовжено неконституційне обмеження пенсій.

У порушення статті 22 Конституції України – продовжується скорочення пенсій для працюючих пенсіонерів.

Крім того, не передбачено видатків на осучаснення з березня 2017 року розмірів трудових пенсій, що здійснювалося до 2014 року.

Занижено пріоритетні видатки держави на:

наукові дослідження і розробки;

підтримку сільськогосподарського виробника, підприємств оборонно-промислового комплексу та підприємств космічної галузі;

протезування інвалідів та інші засоби реабілітації;

надання спеціалізованої медичної допомоги громадянам України у науково-дослідних інститутах Національної медичної академії та бюджетних програм МОЗу;

соціальний захист чорнобильців;

фінансування системи професійно-технічної освіти.

Майже не передбачено підтримки закладів культури.

Не вирішено питання боргового зашморгу.

У 2017 році уряд планує продовжувати політику нагромадження боргів – капіталізація банків та Фонду гарантування вкладів громадян не контролюватиметься і не обмежуватиметься.

Встановлюється граничний обсяг державного та гарантованого боргу на рівні 88,8% ВВП на 2017 рік (граничний рівень – 60%).

Зменшується фінансова спроможність громад.

Замість запровадження реальної бюджетної децентралізації в бюджеті на 2017 рік уряд планує передати оплату комунальних послуг та утримання адміністративно-технічного персоналу загальноосвітніх і медичних закладів як делеговані повноваження місцевим бюджетам – без передачі відповідного бюджетного ресурсу. Тобто, на «плечі» місцевих бюджетів перекладається додатковий фінансовий тягар в обсязі не менше 20,7 млрд. грн., який не передбачається в межах медичної і освітньої субвенцій. (урядовий законопроект змін Бюджетного кодексу – № 5131).

Зменшення видатків Бюджету за рахунок узаконення антисоціальних ініціатив уряду законопроектом № 5130.

Уряд задля «економії» коштів на соціальних виплатах подав законопроект № 5130 щодо змін до деяких галузевих законодавчих актів, де пропонується продовжити дію чинних обмежень соціальних виплат та запровадити ряд нових, зокрема:

- вилучити положення щодо виплати інвалідам стипендій у повному розмірі під час навчання у вищих та професійно-технічних навчальних закладах;

- продовжити до 31.12.2017 дію положень, якими обмежено максимальний розмір пенсій, з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, в тому числі пенсій військовим;

- відтермінувати до 01.01.2018 початок виплати пенсій окремим категоріям

працюючих пенсіонерів;

- скасувати матеріальне забезпечення, включаючи стипендії, учнівської та студентської молоді, яка перебуває на повному державному забезпеченні;

- вилучити положення щодо виплати надбавок до стипендій за успіхи в навчанні, а також підвищених стипендій для окремих категорій молоді;

- замість законодавчо визначеного підвищення на 50% стипендій особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які навчаються, передбачити посилення урядом своїм рішенням «вручну»;

- замість законодавчо встановленого розміру стипендії на рівні прожиткового мінімуму для шахтарів, дітей шахтарів, які загинули внаслідок нещасного випадку на виробництві чи стали інвалідами I або II групи, передбачається посилення урядом своїм рішенням «вручну»;

- передбачається визначення розмірів соціальних стипендій виходячи з рівня доходу сім'ї у порядку визначеному КМУ.

Антисоціальний законопроект № 5130, як і проект Держбюджету, не може бути підтриманий народними депутатами України ([http://blogs.lb.ua/andriy\\_pavlovskiy/348563\\_pro\\_napriynyatnist\\_proektu.html](http://blogs.lb.ua/andriy_pavlovskiy/348563_pro_napriynyatnist_proektu.html)). – 2016. – 21.10).

\*\*\*

**Юридический блог компании Jurimex**

**Про автора:** Данил Гетманцев

### ***Проект МФУ***

Замглавы Федеральной налоговой службы нашего северного соседа Даниил Егоров заявил, о революционном плане ФНС отказаться от системы декларирования налоговых обязательств путем внедрения технологии блокчейн в сферу учета всех операций налогоплательщиков. Благодаря этому налогоплательщик вместо формирования аналитического и синтетического учета, а затем составления на их базе налоговых деклараций сможет формировать документы первичного учета непосредственно в базах, обеспечивающих распределенное хранение данных, в которых затем внесенные им данные будут обработаны с целью исчисления налогового обязательства.

И пусть злые языки не тешат себя, сомнительностью, а возможно и несуразностью подобного проекта в стране, в которой отсутствует не только связь, но и электричество в более чем 30 тыс. населенных пунктов и 34% сел не имеют прямой связи с дорогами общего пользования. Страна, первой в мире пославшая человека в космос и испытывавшая водородную бомбу, способна заткнуть рот зарвавшимся русофобам, революционно реализовав технологию блокчейн в налоговом администрировании. Пусть и работающую в пределах Садового кольца.

Амбиции наших налогоплательщиков куда более скромны. После двух лет творческих исканий череды постреволюционных министров, истеричных метаний разношерстной массы налоговых активистов, безуспешных (к счастью) попыток реализации фантастических проектов разной степени авантюристичности,

государство все-таки принялось за выполнение своих прямых функций, начав детальную работу над основным, базовым институтом налогового права – администрированием.

Мы уже давали в целом положительную характеристику идей, содержащихся в законопроекте Минфина о внесении изменений в НК, опубликованном в августе этого года. Нам импонирует взвешенность Минфина и отказ от прошлого радикализма налоговых изменений, частным примером которого является абсолютно не продуманная авантюра налога на выведенный капитал. С идеологией предложений Минфина в целом можно согласиться. Некоторые вопросы вызывает целесообразность деформирования структуры фискальной службы и передачи на областной уровень полномочий по осуществлению налогового контроля путем проведения проверок. Первое, по нашему мнению, приведет к излишней путанице и неразберихе, а второе – просто не верно, ведь мы должны бороться не за уменьшение количественных показателей налогового контроля, что приведет к безнаказанности недобросовестных налогоплательщиков, а за улучшение качественных показателей, обеспечивая эффективность, достоверность и объективность контроля. В противном случае, лишая контролирующий орган контрольных полномочий (или сводя, как предложено, их к минимуму) мы боремся с коррупцией, выплескивая вместе с водой младенца.

Такой подход является отображением общего тренда сегодняшнего политикума, с которым нельзя согласиться. Появившись несколько лет назад, в тот далекий период, когда лайкать в ФВ посты Наема и Лещенко еще считалось приличным, мысль о том, что с коррупцией в государственном аппарате необходимо бороться путем уменьшения человеческого, а значит коррупционного фактора, со временем стала трендовой. Считается, что ввиду того, что наш чиновник по определению коррупционер, его дискрецию необходимо свести к минимуму, а в идеале устранить, максимально детализировав его действия заранее установленными законодательными алгоритмами, превратив чиновника в аналог автомата по приготовлению кофе.

Категорически не соглашусь с такой позицией. Убежден, что лишая чиновника дискреции, мы добиваемся обратного поставленным целям : вместе с полномочиями, мы снимаем с него ответственность за принятие решений, необходимых для достижения целей государственного управления. Отсутствие таких полномочий несет несоизмеримо большие риски, чем риск принятия коррупционного решения. При этом, с одной стороны, мы заранее презюмируем во всех чиновничьих креслах воров, что в принципе аморально, с другой – проблему воровства мы решаем не заменой конкретного вора (которого, к слову, даже если не посадить, можно просто уволить), а купируя полномочия у целого государственного института, где этот чиновник служит, превращая весь институт в изначально не эффективный, бесполезный для общества.

Так, мы не используем институт налогового компромисса, боясь, что чиновники безосновательно спишут долги, мы не даем возможности ГФС вносить изменения в данные СЭА НДС, боясь злоупотреблений. Конечно, отсутствующие полномочия невозможно употребить во зло, но как показывает практика отказа в приеме деклараций, актов проверок без НУР и т.д.,

недобросовестный чиновник всегда сможет найти способ обойти закон. Но нельзя строить систему для не порядочных людей. Она в любом случае работать не будет. И потому уровень дискреции госслужащих как в налоговой, так и в других сферах должен диктоваться интересами службы, а не желанием упредить правонарушение. А на правонарушения чиновника в государстве должен реагировать сильный и независимый административный суд, наделенный широкими полномочиями судить государство по искам его граждан.

Возвращаясь к анализу содержания законопроекта, мы можем говорить, с одной стороны, о масштабной работе над ошибками, с другой – о некоторых точечных, но достаточно важных изменениях налоговой системы. То, что представил Минфин нельзя назвать налоговой реформой. Но Александр Данилюк и не претендует на роль пламенного революционера, строящего новый мир. Впервые, за все время после революции мы можем говорить о том, что Министр занимается своим делом.

Текст законопроекта, представленный Кабмином стал значительно лучше с момента своего первого появления в августе. В нем были учтены и исправлены многие ошибки. Многие, но не все. Далеко не все. Говоря об ошибках представленного текста проекта, мы с уверенностью можем сказать, что его основным, глобальным дефектом, в некоторых частях не совместимым с здравым смыслом, является качество реализации в общем не плохих идей в тексте проекта.

Начнем с новых норм статьи 42-1, регулирующих электронный кабинет налогоплательщика. Какая цель преследуется закреплением в тексте закона такой детальной инструкции по использованию еще абсолютно сырого механизма электронного кабинета налогоплательщика? Кому пришло в голову закрепить в законе пояснения и технические нормы, дико смотревшиеся бы даже на уровне постановления Кабинета министров? Вопрос к авторам – вы действительно таким образом хотите добиться определенности закона, максимально устранив человеческий фактор? Поверьте, вы добиваетесь обратного эффекта! Чтоб понять это достаточно просто внимательно прочитать текст ст.42-1, выписав внутренние противоречия сверхдетализированных правовых норм. Мы без особого труда нашли их с десятков. И потом – как вы собираетесь, уточнять и изменять их? Ведь необходимость внесения изменений в процессе притирки основных элементов нового механизма очевидна. Неужели вы на самом деле думаете, что полномочия методолога, техадминистратора, равно как и регламенты работы кабинета будут ждать упокоившись, пока вы протащите через ВР очередную «реформу»?!

По нашему мнению, в проекте следует оставить до 10% текста ст.42-1, урегулировав на уровне закона только основные нормы, регулирующие работу электронного кабинета Господа, это закон, а не презентация на конференции. Здесь вы не должны объяснять «зачем?» – для этого есть сопроводительные материалы. Здесь вы должны уполномочивать, обязывать и запрещать – и только! Здесь очень важно лаконично и четко использовать каждое слово в применимом значении, избегая обтекаемых, многосмысловых, а тем более бессмысленных формулировок. А все технические менее значимые нормы необходимо относить на уровень подзаконных актов. Ведь еще Ф. Хайек

говорил о том, что делегирование нормотворчества невыборному органу не противоречит правовому государству до тех пор, пока этот орган обязан формулировать и публиковать акты до их применения.

Особо умиляют принципы функционирования электронного кабинета, укрепляющие уверенность в том, что автор ст.42-1 не только перепутал сам проект с пояснительной запиской к нему, но и пропустил курс теории права, где рассказывали о том, а что же такое принцип вообще, и что такое принцип права в частности, равно как и то, что «осуществление автоматизированного журналирования» никак не тянет называться принципом, а «упрощение взаимодействия налогоплательщиков и контролирующих органов» – это вообще не принцип, а цель.

Удивление вызывает как авторам законопроекта удалось обойти такие очевидные, вопиющие ошибки, выявленные правоприменительной практикой, как вопрос правового статуса информации в налоговых базах (а значит и права налогоплательщика опровергать информацию через суд), размера судебного сбора, а также сроков обжалования налоговых уведомлений-решений (НУР) в суде. В последнем случае для этого действительно надо было приложить особые усилия, учитывая то, что пункт 56.18 даже упоминается в законопроекте.

Очевидно, что к работе над проектом не были привлечены юристы, специализирующиеся на написании нормативных актов. Эти специалисты узкого профиля, когда-то десятилетиями воспитываемые в недрах Кабмина и секретариата ВР были выхолащены несколькими волнами политических пертурбаций, что нанесло государству колоссальный вред, никак не соизмеримый с суммой их зарплат. Недостаток образования в области нормотворчества юристов, привлеченных к работе над законопроектом настолько очевиден, что порою результат их «работы» нивелирует собою смысл тех в общем не плохих идей, которые закладывались в проект.

Так, п.17.1.5 статьи 17 НК предлагает судам устанавливать порядок порядки декларации, что противоречит не только КАСУ, но и Конституции. Статья 63.3 оперирует новым для теории налогового права термином «объекты, связанные с налогообложением». Авторы п.14.1.175 НК допускают формулировку «налоговое и/или денежное обязательство», хотя первое является частью второго. Что такое «неожиданная работа» в п.14.1.182-1 НК? Как методолог электронного кабинета в 42-1.4 НК собирается одновременно и обеспечивать сохранность данных и осуществлять контроль за этим (п-п.д,е)? Какой порядок реализации п.20.1.35-1 НК, дающего право ГФС обращаться в суд с иском об обязывании налогоплательщика заключить с нею договор перевода дебиторской задолженности. Какие условия этого договора? Какой порядок взыскания? Есть ли эти все необходимые для этого полномочия у ДФС? Понятно, что сегодня инструмент обращения взыскания налогового долга на дебиторку не работает. Но разве указанное предложение исправляет ситуацию? Абсолютно нет!

Пункт 53.1 статьи 53 законопроекта – особый случай. В первом абзаце авторы абсолютно игнорируя основы теории права пытаются предусмотреть основания для освобождения от административной и уголовной ответственности нормой НК. А уже в третьем абзаце разрешают противоречия между индивидуальной и обобщающей консультацией в пользу последней. Ведь



на самом деле удивительно, как иногда одним предложением можно нивелировать значения целого механизма индивидуальных консультаций. Так просто и бесхитростно государство снимает с себя ответственность за предоставленные индивидуальные консультации, делая их бессмысленными для налогоплательщика. К слову, в части всех изменений в ст.52, 53 НК действующий институт выглядит намного привлекательнее.

Отдельный вопрос к уже нашумевшему в прессе п.20.1.1, содержащему право на привод налогоплательщика. Кроме обсуждения целесообразности инструмента как такового (вместо, скажем последовательного применения механизмов штрафов), возникает сразу несколько чисто юридических вопросов – о порядке реализации норм – как и в рамках каких налоговых процедур? Ведь если изучить вопрос детальнее ни одна из процедур сбора информации не предусматривает интеграции этого права.

Подобных вопросов слишком много. Они возникают и к изменениям и в п.20.1.24, и п.95.5, и ст.201, и ст.269 и к многим, многим другим. И поверьте, мы понимаем, что критиковать легче, чем писать, и да, ошибки неизбежны при создании любого большого документа. Однако, объем ошибок в данном случае просто никак не оставляет нам возможность не замечать их, понадеявшись на внимательность научно-экспертного управления ВР. Документ нуждается не просто в вычитке, он вопиет о необходимости работы над ним специалистов.

И в завершении еще один, теперь уже положительный тренд. Августовский вариант законопроекта был сырой. Однако, он порадовал нас своим содержанием в сравнении с более ранними аналогами прошлых финансовых команд и тем более аматорских изысканий «экспертов» в соавторстве с некоторыми депутатами ВР. Сегодняшний вариант также несовершенен, однако он лучше предыдущего. Не хочу спугнуть, но кажется, финансовый блок правительства делает правильные выводы из прошлых неудач, работая над собой, а не над собственным политическим имиджем. И если это действительно не сиюминутная блажь, а игра в долгую, если намерения Министра искренни, то возможно у нашей страны и ее финансовой системы все еще есть шанс не только реализовать электронный кабинет налогоплательщика, но и со временем удивить всех и более интересными и важными налоговыми решениями, в том числе и обойдя нашего северного соседа в деле внедрения бездекларационного налогового администрирования в системе блокчейн (<http://jurblog.com.ua/2016/10/proekt-mfu/#more-8422>). – 2016. – 18.10).

\*\*\*

**Блог на сайті «Україна комунальна»**

**Про автора:** Олександр Борщевський

*Ліквідація ЖЕКів – помилка влади. Роздуми про це і не тільки.*

Як відомо, 14 травня 2016 року Верховна Рада прийняла закон №1565 «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку».

Єдиний Боже! Все обсіли хами

Ліна Костенко

Як відомо, 14 травня 2016 року Верховна Рада прийняла закон №1565 «Про

особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Для деякого це перший погляд начебто і добре, у деякій мірі інноваційно. Але, що стосується простих людей, які отримують мізерні зарплати, пенсії, стипендії чи взагалі нічого – такий варіант подальшого буття може виявитися непосильним тягарем. У країні, де значний відсоток житлових будинків, котельні, трансформаторні підстанції, ліфти у занедбаному стані не можна, на мій погляд, поки ліквідувати житлово-експлуатаційні контори (ЖЕК) за місцем проживання населення. Організації співвласників багатоповерхових будинків (ОСББ), що мають замінити ЖЕК по своїй суті не є альтернативою останнім, оскільки ОСББ – замовники житлово-комунальних послуг, а ЖЕК – їх виконавці. Таким чином, мешканці будуть позбавлені щорічного бюджетного фінансування і можливості виконання чимало фронту комунальних робіт за рахунок держави і з певними гарантіями якості. У всілякі обіцянки влади не варто вірити. Усе ляже на плечі громадян із невеликими статками, які автоматично і будуть відповідати за стан будинків та прибудинкових територій. Підкреслюю, мова перш за все йде не за нові будинки, а такі, яким за 20 років. Скажімо, кошторис капітального ремонту 16-поверхівки сягає за 600-700 тисяч гривень. Зможуть мешканці зібрати самі такі величезні кошти? А якщо додати сюди ще й заміну прогнилих труб та інших комунікацій, яких в Україні величезна кількість, вимальовується зовсім не обнадійлива картина – утворення у майбутньому сталкерівських зон, як це було у романі братів Стругацьких «Пикник на обочині». Радив би політикам і законотворцям прочитати цей роман. Він спонукає для роздумів і аналітичних висновків, а головне поширює уявлення людини до реальності. І ще один важливий момент. Коли ліквідували диспетчерські служби ЖЕКів, а замість них створили ефемерні контактні телефонні центри, рівень кваліфікованої допомоги населенню знизився. Принаймі, це я можу стверджувати на прикладі Деснянського району м.Києва, де мешкають близько 400 тисяч жителів. І що характерно. В районі нерідкими стали крадіжки ліфтового господарства у житлових будинках, а наша «доблесна поліція» не може зупинити цей ганебний процес. Коли ж працювали диспетчери у ЖЕКах вони на пультах отримували сигнали про ці негаразди й могли тоді своєчасно повідомляти у міліцію про намагання злонавісників. В контактних центрах такої можливості немає. От вам і реформа.

Статистика показує, що тільки за липень 2016 року у порівнянні з червнем, борг населення України за житлово-комунальні послуги зріс на 39,7% (до 7,2 млрд. гривень) Заборгованість з квартплати до 1 серпня нинішнього року зросла на 16,6 млн.грн. За даними соціологів 65% українців бажають брати участь в акціях протесту через нові надмірно високі комунальні тарифи. Здається, таку ситуацію потрібно було б моделювати чи прогнозувати, коли приймалися відповідні рішення і вищезгаданий закон. В країні, де не минула фінансово-економічна криза, де бушує корупція, а при владі безвідповідальні чиновники, які не переймаються проблемами широких верств населення, ліквідувати ЖЕКи є великою помилкою. Тим більше, що десятки тисяч людей можуть втратити роботу, а серед них дуже багато справжніх професіоналів.

Полемізуючи про будь-які кардинальні нововведення чи реформи у житлово-комунальній галузі, не можна обійти осторонь реальність нашого

повсякдення. Адже, якщо не осмислити суспільні процеси та не перебувати чимало не потрібного та зайвого, ніяких змін на краще не відбудеться, а усе тільки погіршиться.

У нас рекордно вкрай багато міністерств і відомств та величезна кількість чиновників, які пожирають бюджетні кошти платників податків. Чи розумно це у такій бідній країні ?... Причому рівень освіченості чималої кількості бюрократів від влади, їх намагання працювати завжди в інтересах держави і людей – залишає бажати кращого, а їхня українська мова – глум над мовою і здоровим глуздом.

Пригляньмося з уважністю фізіономістів до тих, хто нами керує. Ані проблиску того, що називають інтелігентністю, освіченістю. Дерев'яні, недобрі, мовби нашвидкоруч тесані обличчя. У поглядах нерідко – жорсткість і недовіра, у жестах і позах- присутність грубої сили у її загрозливо- стримуваних формах. Сірі заяви, убогі думки, озвучення яких часто дається з великими потугами. Вони одностайні, але це одностайність хижаків спраглих м'яса, наживи. Виказуючи на словах безоглядну відданість, кожен з них підозрює іншого, що той перебіжить йому дорогу. Що більше вони мають, то більше їм хочеться мати ще. Дурні гроші розбещують. Для них Україна – розчинена настіж комора, звідки можна поцупити все, що там ще залишилося. Окремі типажі спонукають згадати слова Гойї: є фізіономії, які краще б тримати у штанях. Тоді, коли заповідалася нова держава, інтелігентові навіть приснитися не могло, яких монстрів виплодить затяжний хаос, які безодні людського падіння явить. У цих державних недержавників своя мораль. Свої закони. Своє розуміння конституції і законів. Але все в купі абсолютно не пов'язане з уболіванням за землю, яку вони топчуть.

Українська людина впродовж відпущеного їй часу, постійно натикається на мури нерозв'язаних проблем, які передаються їй з року в рік, у спадок від покоління до покоління. Людина хоче вірити у краще і не може. Її боротьба з демонами страху переходить у хронічну форму. Тому часто людина не живе, а відбуває життя, як повинність. Надто, коли йдеться про українського робітника чи селянина, службовця або інтелектуала-інтелігента. Всім зараз надто важко морально, психологічно, фінансово. Особливо через жорсткі і надвисокі ціни на газ, тепло, житлово-комунальні тарифи, проїзд в транспорті, ціни на ліки в аптеках та за медичні послуги у лікарнях, а також на продукти харчування. Доповнює цю безрадісну картину високий рівень безробіття, підвищена смертність і мізерні пенсії кількох мільйонів пенсіонерів. Скільки це триватиме і чого бідолашним українцям чекати надалі ?

Іноді складається враження, що психологія українця в Україні – психологія витісненого у закути існування, психологія приниженого. Він не відчувається своїм у своїй країні. Місто і влада артикулює свої правила норми співжиття, дотримуючись яких загублена українська душа (М.Шлемкевич) відчувається ще загубленішою. Наш традиційний гандж – інерція мислення. Але досить, здається, мовчати і пристосовуватися до тієї чи іншої скрутної ситуації. Не такий в українців характер ! Потрібно протестувати і протидіяти владному чиновницькому хамству, беззаконню, безкультур'ю. Очевидно більше слід надсилати листів протесту, заяв і пропозицій у засоби масової інформації, вищі

владні установи. Причому робити це щодня, щотижня. Уявіть, коли там, «нагорі» чиновники отримуватимуть щотижня від громадян хоча б сто тисяч листів. Не віриться, що після цього не відбудеться перебудова мислення та конкретних дій в інтересах людини. Також більше активності та розумового мислення маємо демонструвати під час виборів всіх гілок влади. Хіба ж можна допускати до влади одних і тих же політиків, які не досягли в масштабах регіону чи країни позитивних змін чи дискредитували себе в очах виборців?..

Загалом проблематика ситуації впирається ще й у суто моральну проблему – байдужості людини до самої себе. Можливо такою її зробило некомфортне, подекуди жахливе життя. Людина втратила чуття своєї унікальності, своєї природи. І це не може не турбувати. Чи не запрограмували ми себе рядком державного гімна- «ще не вмерла»- на перманентне вмирання? «Усміхнеться доля»?.. Але доля всміхається сильним(<http://blog.jkg-portal.com.ua/ua/blog/one/lkvdacja-zhekv--pomilka-vladi-rozdumi-pro-ce--ne-tlki>). – 2016. – 22.10).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** Дмитро Добродомов, народний депутат, секретар Комітету з питань запобігання і протидії корупції

### ***"Бюджетні граблі": хто і як буде розраховуватися за зручний для олігархів Бюджет-2017?***

В останній день, відведений для цього Бюджетним кодексом, Рада не без "допомоги" представників олігархів у Парламенті, таки затвердила в першому читанні проект Держбюджету на 2017 рік. Разом із ним "благословила" і "пакет пропозицій" нардепів до документу, що складається із понад 400 пунктів-"хотєлок", (здебільшого депутатів від БПП, "Народного фронту" та групи "Відродження"). І зміст, і метод розгляду обох документів показав, що єдина різниця між новим та попереднім Урядами – вміння дотримуватися дедлайнів.

Представники нашої депутатської групи "Народний контроль" не дали за проект Бюджету жодного голосу – з очевидних для всіх, окрім влади, причин. Починаючи від нереалістичних моментів у дохідній частині (як то 17,1 млрд. з приватизації держпідприємств, 10 млрд. – з конфіскації, понад 80 млрд. – зовнішніх запозичень) до просто антисоціальних норм (як то збереження 15% оподаткування пенсій для працюючих пенсіонерів, перекладання на плечі місцевих громад фінансування видатків освіти та медицини, – детальніше тут).

І поки Уряд "доопрацьовує" документ, готуючи його до другого читання, ще раз зупинюся на можливих наслідках схвалення Держбюджету у нинішньому вигляді.

У що може вилитися для країни "чесний бюджет", і хто отримає з того зиск?

1) Збільшення державного боргу: на які ще поступки піде влада, потураючи західним партнерам, аби не залишитися без кредитів?

Замість розвивати реальний сектор економіки, стимулювати внутрішнього інвестора і створювати нові робочі місця, у наступному році Уряд розраховує

отримати понад 80 млрд. грн. за рахунок зовнішніх валютних позик.

І хоча ця сума майже на 15% менша, аніж була у 2016-му, у результаті на кінець наступного року ми отримаємо збільшення держборгу до 2,3 трлн. грн. або 89% ВВП (що за розрахунками Рахункової палати в 1,5 рази перевищує дозволений Бюджетним кодексом рівень).

Сам факт розширення боргу в іноземній валюті несе фінансові ризики для економіки країни. Проте не менш гострим є питання, на які поступки західним "кредиторам" піде влада, аби отримати ці гроші?

Нагадаю, що у минулому за кредити МВФ вже заплатили прості українці (підвищенням пенсійного віку, космічними тарифами, доведеними до межі ліквідації ПТУ).

І це лише економічна сторона питання. А давайте згадаємо про її політичну і геополітичну складові. І про те, що нашим західним партнерам, котрі відверто втомилися від путінського тиску, гратиме на руку, якщо і наша влада буде більш "поступливою" у питанні "дипломатичного врегулювання ситуації на Донбасі".

І хто і що би не казав – ми маємо розуміти, що питання грошей і безпеки завжди стоять поруч.

2) Що саме піде "з молотка", аби забезпечити 17,1 млрд. грн. надходжень від приватизації? І кому це вигідно?

І хоча цифра – 17,1 млрд. – відверто завищена (по суті, вона просто скалькована "новим Урядом" із проекту Бюджету-2016, розробленого "попередниками"), наданий депутатам перелік підприємств, які Фонд Держмайна готує до приватизації, налічує 296 держоб'єктів.

Із них ТОП-10 підприємств – це переважно обленерго (плюс – "Центренерго", Одеський припортовий, Банк реконструкції та розвитку).

Ми розуміємо, що за умов, котрі склалися в країні, зараз ціна цих об'єктів вкрай низька. Кому вигідно продавати задешево держмайно? Тим, хто планує його купити. І якщо подивитися, в чийй прямій чи опосередкованій власності перебувають обленерго, стане зрозумілим, хто отримає з того зиск.

Окрім обленерго, у переліку є й інші "ласі" ДП, які Уряд презентує як збиткові, хоча насправді вони такими не є.

Чи не краще було би призначити на ці підприємства ефективний менеджмент (паралельно посадивши за розкрадання держмайна кількох їх екс-керівників), замість того, щоби продати ці ДП за безцінь? Для країни – може, і краще. Але це не вигідно тим, хто за "прозорими" торгами планує отримати чергові активи для своїх монополій.

3) Понад 50 млрд. грн. на субсидії, а насправді на "дотації" газовим монополіям.

Чинна система субсидій, за якою "живі" гроші йдуть повз кишені українців прямісінько до олігархів, котрі контролюють енергоринок, вигідна всім, окрім, власне, споживачів газу та тепла.

Щоб було зрозуміліше, як через субсидії вимиваються гроші з бюджету, наведу лише один приклад отримання тіньових надприбутків газовиками. Річ у тім, що, за нормативом, власник субсидій без лічильника мав споживати 8 "кубів" газу, але фактично споживав шість. Відповідно, енергокомпанія постачала споживачу 6 кубометрів блакитного палива, а держава з нею

розраховувалася за 8. Погодьтеся, для газових монополій – це казка, а не "бізнес".

Тож рекомендації (у тому числі депутатів нашої групи) – замінити нинішній варіант "субсидій" на адресні доплати і цільові мікрокредити (під енергоефективність) – так і не знайшли підтримки урядовців.

Кому це вигідно? Знову ж таки, піднімайте перелік власників газових підприємств і дивіться, у чиї кишені йдуть надприбутки.

4) Підняття зарплат бюджетникам на 7-12%, а суддям і силовому блоку – в рази.

У Бюджеті-2017 пропонується збільшити видатки на утримання працівників Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, тоді як лише на 10 % піднімається зарплата освітянам та медикам (і це в умовах, коли інфляція складає понад 8-12%).

Те, на скільки збільшаться оклади суддів, простим людям страшно рахувати. І хоча платити більші зарплати "слугам Феміди" було би правильно, але тільки у випадку, якби наші судді дійсно захищали закон, а не його порушників.

А поки ми маємо стару і корумповану суддівську систему, стотисячні зарплати для суддів виглядають, щонайменше, знущенням над людьми.

Щодо мотивів влади закладати у кошторис країни такі норми, то, очевидно, що збільшуючи видатки на "апарат утиску" і "закручуючи гайки" простим громадянам, керманічі країни намагаються забезпечити собі більший "контроль". Проте, чим обернуться такі спроби – питання риторичне.

Звісно, Уряд має ще 2 тижні на доопрацювання проекту Бюджету. Але зрозуміло, що "вдосконалення" здебільшого стосуватимуться видаткових статей, що не вирішить проблему нереалістичності показників наповнення казни.

Загалом голосування за проект Держбюджету-2017 показало ключову проблему країни. Вона полягає у тому, що влада боїться "потрусити" олігархів і змусити їх за рахунок надприбутків наповнювати бюджет.

Адже розплатою за це може стати втрата голосів представників фінансово-промислових груп у ВРУ, без яких буде складно продовжувати імітувати наявність у стінах Парламенту коаліції (<http://blogs.pravda.com.ua/authors/dobrodomov/580dd6ce0bb80/>). – 2016. – 24.10).

\*\*\*

**Блог на сайті «Інформатор»**

**Про автора:** Сергій Рибалка

***Популізм Уряду може призвести до зриву реформи місцевого самоврядування***

Через хронічний популізм Уряду та дефіцит фінансування основна реформа місцевого самоврядування в наступному році може зупинитися.

Децентралізація сьогодні нагадує айсберг. Верхня його частина – суцільно переможні реляції влади про зростання доходів місцевих бюджетів.

Перші особи країни називають різні цифри: з їх заяв випливає, що доходи

місцевих бюджетів в 2016 році зросли на 43-48%.

Влада називає реформу децентралізації успішною, не звертаючи уваги на такі «дрібниці», як недофінансування ПТУ або пільгового проїзду в транспорті. Зусиллями провладних піарників в ЗМІ поширюється інформація, що місцеві бюджети просто завалені грошима. Якщо ж подивитися на підводну частину айсберга та звернутися до статистики, виявиться: твердження про зростання реальних доходів місцевих бюджетів справедливі лише частково.

Фінансова децентралізація в Україні розпочалася в 2014 році, тому цілком логічно буде порівнювати її досягнення з показниками місцевих бюджетів на кінець 2013 року. Отже, в 2016 році реальні (з урахуванням інфляції) доходи місцевих бюджетів, у порівнянні з 2013 роком, збільшилися на 32,1%.

Якщо ж порівняти прогнозний показник доходів місцевих бюджетів в 2017 році з аналогічним показником 2013-го року, то матимемо реальне збільшення на 62,9%.

Однак, якщо оцінити реальні доходи в доларовому еквіваленті, то вийде наступна картина: 2013 рік – 12,3 млрд. доларів, 2016 рік (прогноз) – 5,0 млрд. доларів, 2017 рік (прогноз) – 5,9 млрд. доларів. Отже, в даному вимірі реальні доходи місцевих бюджетів в 2016 році є меншими, ніж в 2013-му на 59,3%, а в 2017-му – будуть менше на 52,0%. Виходить, що в гривні місцеві бюджети зросли, а в доларах майже на стільки ж збідніли.

Цікавою є також динаміка частки доходів місцевого бюджету (без урахування трансфертів) в структурі доходів зведеного бюджету. В базовому для порівняння 2013 році цей показник становив 23,4%, в 2016 році він прогнозується на рівні 19,7%, а в 2017-м – 19,9%.

Така картина суперечить самій суті фінансової децентралізації, яка передбачає, навпроти, зростання питомої ваги місцевих бюджетів в структурі зведеного. Простіше кажучи, за три роки децентралізації фінансові ресурси центральної влади зросли більше, ніж ресурси місцевої влади. Отже, вплив Києва, незважаючи на обіцянки, не тільки не зменшився, а навпаки зріс.

Але найважливіше інше – наскільки зросли зобов'язання місцевих бюджетів за видатками. В цьому році сума додаткових зобов'язань перевищила суму доходів.

Саме тому без фінансування в регіонах опинилися ПТУ, а в школах постійно не вистачало підручників і грошей на харчування учнів молодших класів. Крім того, у поточному році через брак коштів місцева влада була не в змозі фінансувати пільговий проїзд для соціально незахищених категорій громадян.

Радикальна партія пропонує уряду зробити роботу над помилками і припинити перекладати на регіони додаткові витрати, не компенсовані додатковими джерелами доходів.

Згідно проекту державного бюджету на 2017 рік, таких витрат нараховується близько 47,9 млрд. грн. Зокрема, за рахунок місцевих бюджетів передбачається профінансувати витрати на енергоносії для закладів освіти (10 млрд. грн) і охорони здоров'я (7,0 млрд. грн). Крім того, місцевій владі буде необхідно вишукати 9,2 млрд. грн на зарплату непедагогічного персоналу в навчальних закладах.

Якщо гроші не будуть знайдені, швидше за все школи, ПТУ і інститути в наступному році вдадуться до старого випробуваного методу оптимізації штату. Простіше кажучи, звільнятимуть бібліотекарів, кухарів, прибиральниць тощо. Після непрацюючих ПТУ у 2016-му, новим символом децентралізації наступного року можуть стати школи без світла, тепла, персоналу, шкільних обідів і прибирання приміщень.

До всього іншого, місцеві органи влади залишилися один на один з необхідністю забезпечити фінансування пільгового проїзду пенсіонерів, дітей та учасників війни, ветеранів праці, чорнобильців та ін. Грошей на це в наступному бюджетному році потрібно 2,2 млрд. грн.

У підсумку, наміри заощадити можуть обійтися влади занадто дорогою ціною, адже за рішенням судів доведеться не тільки відновити порушені права громадян, але і виплатити їм компенсацію за моральну шкоду.

Не зовсім зрозуміло, як автори проекту бюджету на 2017 рік могли забути компенсувати місцевим бюджетом 1,1 млрд. грн різниці в тарифах на електроенергію, яка йде на зовнішнє освітлення населених пунктів. Різниця виникла внаслідок рішення НКРЕ про підвищення тарифів в 2,5 рази. Щоб не залишити міста та села без світла, місцевій владі доведеться шукати кошти на цю статтю витрат.

Крім усього, в якості «перехідного червоного прапора» місцевій владі дісталися зобов'язання розрахуватися по заборгованості, що виникла через різницю тарифів минулих років (7,3 млрд. грн), а також по піні і штрафам, які НАК «Нафтогаз України» наклав місцеві на комунальні підприємства (11 млрд. грн). Швидше за все, ці борги не будуть погашені, а навпаки, зростуть за підсумками 2017 року.

Звичайно, влада може заперечити, що всі незабезпечені доходами витрати при необхідності будуть компенсувати за рахунок закладеної дотації місцевим бюджетам в сумі 14,9 млрд. грн. Однак необхідно прийняти до уваги, що ця дотація надається тільки обласним і районним бюджетам, в той час, як основна маса послуг надається місцевою владою в містах і селах. Втім, ця диспропорція тільки на перший погляд може здатися випадковою помилкою.

Швидше за все, це стане своєрідним повідцем для мерій і селищних рад, щоб ті ставали більш поступливими при вирішенні питань, необхідних Києву. Така собі, скромна чарівність децентралізації.

Отже, в парламенті нам доведеться чимало поборотися за те, щоб реальні досягнення децентралізації не перетворилися на бутафорію (<http://blogs.informator.news/populizm-uryadu-mozhe-pryzvesty-zryvu-reformy-mistsevoho-samovryaduvannya/>). – 2016. – 20.10).

\*\*\*

**Блог на сайті «pravotoday.in.ua»**

**Про автора:** Е. А. Морозов, адвокат (судебная защита)

***Обов'язковість врахування правової позиції Верховного суду України***

Законопроект Сергія Власенко щодо обов'язковості врахування судами нижчої інстанції правових позицій Верховного суду України, однак з правом



вибору та обґрунтуванням конкретної правової позиції у разі їх багатоманітності.

Нещодавно народний депутат VIII скликання Власенко Сергій Володимирович вніс законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо започаткування реальної реформи судової гілки влади» № 5136.

Виходячи з пояснювальної записки метою законопроекту є неухильне забезпечення єдності судової практики, що стане вагомою підґрунтям на шляху реального реформування судової гілки влади.

Завдання законопроекту є забезпечення єдності судової практики, яке покладене на Верховний Суд України, як найвищу судову установу в системі судів загальної юрисдикції.

Так, відповідно до ч. 1 та 2 ст. 125 Основного Закону нашої Держави – Конституції України система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації, а найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

Згідно з ч. 4 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду України, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Разом з тим існує ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка передбачає, що суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Важко не погодитися з Власенко С.В., який вважає, що такий інструмент не зовсім дієвий: «...оскільки, як свідчить практика, є випадки, коли висновків Верховного Суду щодо застосування однієї і тієї ж норми права є декілька і суди, обираючи один із них, не вказують підстав, з яких вони його обрали, а також підстав, з яких вони не погодились з іншим висновком Верховного Суду. Часто суди нижчого рівня взагалі ігнорують, нехтують правовими висновками Верховного Суду" (наприклад див. матеріал: «Подвійні стандарти Верховного суду України: кредитно-іпотечні справи» або «Підвідомчість спорів щодо оскарження рішення нотаріуса-держреєстратора»)

Пропоновані зміни містять наступні ключові позиції:

- запровадження поняття «правова позиція Верховного Суду України»;
- позбавлено суди права відходити від правової позиції Верховного Суду України;
- закріплено обов'язкове використання правової позиції Верховного Суду України, викладеної у його постановках;
- до переліку підстав для оскарження судового рішення включено невідповідність судового рішення правовій позиції Верховного Суду України, викладені у його постановках;
- запроваджено особливу процедуру розгляду Верховним Судом справ, у яких наявні одночасно декілька правових позицій в подібних правовідносинах та прийняття рішень у таких справах;

- передбачено збільшені строки на оскарження до Верховного Суду рішень судів з підстави їх невідповідності правовій позиції Верховного Суду України.

Тобто головна увага зосереджена саме на принциповому використанні судами усіх інстанцій правових позицій Верховного Суду України та формуванні єдності судової практики.

Зокрема у процесуальні кодекси пропонується внесення поправок наступного змісту: «У випадку, якщо на час вирішення спору та прийняття рішення у справі існує декілька різних правових позицій Верховного Суду України щодо застосування однієї і тієї ж норми права до подібних правовідносин, суд при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин має право обрати одну із таких правових позицій Верховного Суду України, яка на його думку є більш обґрунтованою. При цьому, у рішенні суд зобов'язаний зазначити про існування іншої правової позиції Верховного Суду України щодо застосування тієї ж норми права до подібних правовідносин та вказати підстави, з яких він з нею не погоджується».

А в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» замість «врахування правової позиції» та «відступлення від правової позиції» пропонується зобов'язання суддів нижчих інстанцій враховувати правові позиції Верховного суду України.

Між тим, суди знайшли більш дієвий підхід, наприклад 27 вересня 2016 року Вищий господарський суд України у справі № 15/74-б: «...Верховний Суд України у Постанові №16/047 від 13.04.2016 року у справі № 908/4804/14 дійшов висновку про те, що за умови порушення провадження у справі про банкрутство боржника, особливістю вирішення майнових спорів до боржника є те, що вони розглядаються та вирішуються господарським судом без порушення нових справ, що узгоджується із загальною спрямованістю Закону №2343-XII, який передбачає концентрацію всіх спорів у межах справи про банкрутство задля судового контролю у межах цього провадження за діяльністю боржника, залучення всього майна боржника до ліквідаційної маси та проведення інших заходів, метою яких є повне або часткове задоволення вимог кредиторів.

Отже, висловивши таку правову позицію про розгляд у межах провадження у справі про банкрутство всіх майнових спорів до боржника, Верховний Суд України змінив свою правову позицію зазначену у Постанові №15/090 від 20.05.2015 року у справі №5016/1284/2012(5/45) про можливість розгляду окремих спорів (позовних вимог про визнання угод недійсними) поза межами провадження у справі про банкрутство.

Такі висновки Верховного Суду України у Постанові від 13.04.2016 року щодо застосування норм процесуального права, відповідно до статті 11128 ГПК України, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують положення статей 16, 12 ГПК України та звільняють суди від виконання вказівок, які ґрунтувалися на правовій позиції про можливість розгляду в позовному провадженні окремих категорій спорів, яка була висловлена у Постанові №15/090 від 20.05.2015 року у справі №5016/1284/2012(5/45).».

Тобто суд керується правовою позицією, яка є найбільш новою (сучасною) у часовому відрізку, адже законодавство постійно змінюється... що

фактично взаємовиключає «єдність судової практики»...

Більше того, в країні фактично не діє «прецедентне право» (виключення є рішення ЄСПЛ, які використовуються як джерело права), а отже відступлення від правової позиції Верховного суду України, але з відповідним обґрунтуванням є дієвим механізмом в плані використання європейського принципу «ефективний засіб правового захисту» та «що не заборонено, те дозволено» (<http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/3597/1488/>). – 2016. – 7.10).