

# ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

---

---

## У НОМЕРІ:

- **ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

*∨ Досягнення і втрачені можливості нового  
Виборчого кодексу України*

- **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС**

*∨ Внесення змін до Конституції України  
щодо зменшення кількості народних  
депутатів*

**№ 1 (186) СІЧЕНЬ 2020**

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 1 (186) 2020**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів

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

**Засновники:**

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

**Головний редактор**

Ю. Половинчак

**Редакційна колегія:**

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

Заснований у 2011 році  
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна  
ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій  
[nbuviar.gov.ua](http://nbuviar.gov.ua)

**ЗМІСТ**

**АКТУАЛЬНА ПОДІЯ**

Президент підписав закон щодо відповідальності народних депутатів за неособисте голосування.....	3
Президент підписав закон про особливості роботи парламентських ТСК.....	3
Президент підписав закон щодо вдосконалення вищої освіти.....	4

**АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

<i>Закірова С.</i> Досягнення і втрачені можливості нового Виборчого кодексу України.....	5
<i>Мищак І.</i> Внесення змін до Конституції України щодо зменшення кількості народних депутатів.....	16
<i>Миськевич Т.</i> Стан та перспективи врегулювання бурштинової проблеми в Україні.....	21
<i>Кривецький О.</i> Проект закону України «Про місто Київ – столицю України».....	26

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

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \* .....30**



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### Президент підписав закон щодо відповідальності народних депутатів за неособисте голосування

**П**резидент України В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України» № 404, який ухвалив парламент 19 грудня 2019 р.

Документ має на меті забезпечити належне виконання народними депутатами України їхніх повноважень у частині обов'язку персонального голосування.

Законом вносяться зміни до Кримінального кодексу України, Закону України «Про статус народного депутата України» і до Регламенту Верховної Ради України щодо забезпечення

особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях ВРУ.

Зокрема, закон запроваджує кримінальну відповідальність за умисне голосування парламентарем на пленарному засіданні Верховної Ради замість іншого народного депутата (неособисте голосування). Таке діяння каратиметься штрафом від 3 тис. до 5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-shodo-vidpovidalnosti-narodnih-depu-59261>). – 2020. – 13.01*).

### Президент підписав закон про особливості роботи парламентських ТСК

Президент України В. Зеленський підписав Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» № 400-ІХ, який парламент ухвалив 19 грудня 2019 р. з пропозиціями Глави держави.

Закон визначає повноваження, порядок створення та роботи тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій (ТСК) парламенту.

Згідно з документом, тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (слідча комісія) – це колегіальний тимчасовий орган парламенту, що утворюється з числа народних депутатів для парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Члени слідчої комісії та утворені нею робочі групи здійснюють перевірку фактів та обставин як безпосередньо у місцях їхнього виникнення, так і шляхом витребування відповідних документів і матеріалів, отримання показань, пояснень. Результати

розслідування слідча комісія викладає у письмовому звіті.

Слідча комісія не може утворюватися з питань: 1) здійснення правосуддя судом; 2) встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні кримінального правопорушення; 3) питання, яке є предметом діяльності утвореної Верховною Радою України іншої слідчої комісії.

Водночас згідно із законом, тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України (спеціальна комісія) – це колегіальний тимчасовий орган парламенту, що створюється з числа народних депутатів для підготовки й попереднього розгляду питань, а також для підготовки та доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, що існують.

Спеціальна комісія здійснює повноваження головного комітету, передбачені Регламентом Верховної Ради України, та діє відповідно

до вимог цього закону, а також Закону «Про комітети Верховної Ради України».

Крім того, закон вирішує проблему фінансового та матеріально-технічного забезпечення ТСК, а також встановлює відповідальність за невиконання вимог закону.

## **Президент підписав закон щодо вдосконалення вищої освіти**

Президент України В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» №392-ІХ, ухвалений Верховною Радою України 18 грудня 2019 р.

Закон має на меті врегулювання процедури ліцензування освітньої діяльності, вступу на навчання для здобуття вищої освіти, реалізації міждисциплінарних освітніх програм.

Крім того, документ урегулює питання, що стосуються забезпечення якості вищої освіти, форм здобуття освіти, вимог до керівників закладів вищої освіти, Національної рамки кваліфікацій тощо.

Закон створює умови для зміцнення європейських засад функціонування системи

Цей закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-osoblivosti-roboti-pa-59265>)). – 2020. – 13.01).

вищої освіти, що сприятиме її зближенню із системами інших країн Болонського процесу, а також збільшенню прозорості, добросовісності, автономії, відповідальності головних учасників освітнього процесу за результат.

Передбачено також створення передумов для більш рівного доступу до освіти та якісного вимірювання результатів навчання завдяки розширенню сфери використання зовнішнього незалежного оцінювання.

Закон набирає чинності з наступного дня його опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-vdoskonalennya-vish-59277>)). – 2020. – 13.01).

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

## Досягнення і втрачені можливості нового Виборчого кодексу України

**В**иборчий процес в Україні з 1 січня 2020 р. має відбуватися за новими правилами, оскільки саме з цієї дати вступив у юридичну дію Виборчий кодекс України.

Майже усі політичні партії, що брали участь у парламентських виборах протягом останніх років, одним із найважливіших завдань своїх програм зазначали прийняття Виборчого кодексу. Така вимога мала під собою суттєве підґрунтя, оскільки практично кожного разу вибори відбувалися за зміненою процедурою, розібратися було складно не тільки виборцям, але й членам виборчих комісій, спостерігачам і навіть самим політикам. Тож проблема розробки і прийняття Виборчого кодексу була не просто важливою й актуальною, а сам документ увійшов у політичний лексикон українського істеблїшменту з епітетом «багатостраждальний». Загалом, на думку експертів, відсутність чітких і стабільних правил проведення виборчого процесу у державі спричиняє непрогнозовані потрясіння політичної системи і сприяє загальній нестабільності політичної ситуації у країні.

На історію змін виборчого законодавства в Україні звертає увагу юрист-аналітик Видавничого будинку «Фактор» Я. Брусенцова, яка зазначає, що у Верховній Раді України кожного скликання реєструвались проекти Виборчого кодексу України, які залишалися поза увагою народних депутатів. На її думку, традиційно закони про вибори зазнають кардинальних змін незадовго до проведення виборів, що ускладнює застосування нових норм на практиці. Окрім того, зміни в одних нормативних актах не завжди знаходять відповідне відображення в інших виборчих законах. Перший проект Виборчого кодексу України був розроблений робочою групою під керівництвом на той час народного депутата

України Ю. Ключковського та зареєстрований у Верховній Раді України ще у березні 2010 р. Цей проект отримав позитивний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), натомість українськими депутатами так і не був розглянутий.

За словами аналітика Громадської організації «CentreUA» Є. Полякова, Виборчий кодекс 2010 р. мав на меті досягнути одразу двох цілей: з одного боку, дати уніфіковані правила, а з іншого – запровадити нові виборчі системи для парламентських і місцевих виборів. Експерт зазначив, що у кодексі крім уніфікованих і детально прописаних процедур було закріплено пропорційну систему з відкритими регіональними списками, різні варіанти якої вже десятиліттями працюють у ряді країн Західної Європи.

Проект Виборчого кодексу 2010 р. було відкликано і перед виборами 2012 р. повернули пропорційно-мажоритарну систему, яка тоді була найбільш вигідною політичному керівництву держави. У 2015 р. до парламенту було внесено два проекти Виборчого кодексу: № 3112, за ініціативи народного депутата В. Писаренка, та № 3112-1 (підготовлений на основі проекту Виборчого кодексу України 2010 р.), за ініціативи народних депутатів України А. Парубія, О. Черненка та Л. Ємця. Обидва документи було розглянуто відповідним комітетом Верховної Ради, за результатами висновків якого законопроект № 3112 було відхилено, а проект Виборчого кодексу № 3112-1 через два роки – у листопаді 2017 р. – було прийнято в першому читанні.

11 липня 2019 р. в останні дні своєї роботи Верховна Рада VIII скликання після декількох невдалих спроб голосування все ж таки ухвалила у другому читанні проект Виборчого кодексу. 27 серпня 2019 р. закон підписав Голова

Верховної Ради України, і документ було передано на підпис Президенту України. Утім 13 вересня Президент України В. Зеленський ветовав законопроект і повернув його на повторний розгляд парламенту зі своїми пропозиціями. 19 грудня парламентарі схвалили президентський варіант Виборчого кодексу України, який 27 грудня був підписаний Главою держави.

Експерти відзначають, що зауваження до проекту Виборчого кодексу, які висловив Президент В. Зеленський, суттєво змінили законопроект, тож документ варто розглядати як самостійний нормативно-правовий акт.

Виборчий кодекс України змінився структурно. Перший варіант складався з 588 статей, а до кодексу, що почав діяти в Україні, у два рази менше – 289 статей. У попередньому документі було п'ять частин – три виборчі закони, а також акти про Центральну виборчу комісію (ЦВК) і Державний реєстр виборців (ДРВ). У прийнятому законі частини про ЦВК і ДРВ відсутні, положення про них на вимогу Центрвиборчкому будуть функціонувати як окремі нормативно-правові акти.

Новий Виборчий кодекс складається з чотирьох книг і прикінцевих та перехідних положень: Загальна частина, Вибори Президента України, Вибори народних депутатів України та Місцеві вибори.

Нове законодавство закріплює положення про особливості процедури проведення усіх видів виборів в Україні. Можливе одночасне проведення загальнодержавних, як президентських, так і парламентських виборів, із місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами. Виборчий кодекс встановлює, що офіційними спостерігачами на виборах в Україні не можуть бути громадяни або піддані держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом.

Система виборів Президента держави у новому Виборчому кодексі практично не змінилася. Законодавство встановлює, що Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг

35 років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом 10 останніх перед днем виборів років.

Вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими та повторними. Чергові проводяться після закінчення конституційного терміну повноважень Президента України, позачергові – у зв'язку з прийняттям відповідної постанови Верховної Ради України.

Чергові вибори президента проходять в останню неділю березня п'ятого року повноважень президента, і призначає їх Верховна Рада України. Позачергові та повторні вибори президента проходять в останню неділю дев'яностоденного терміну з дня їх призначення парламентом.

Повторні вибори можуть бути призначені за умов: не обрання жодного з двох кандидатів, включених до бюлетеня; якщо після закінчення строку реєстрації кандидатів не зареєстровано жодного кандидата; зняття кандидатур усіма кандидатами, включеними до виборчого бюлетеня; визнання виборів такими, що не відбулись; якщо особа після її обрання не набула мандата у порядку та строк, встановлені Конституцією України та цим Кодексом.

Виборчий кодекс встановлює, що одна і та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два терміни поспіль. Особа, повноваження якої на посаді Президента припинені достроково з підстав, встановлених Конституцією, не може бути висунута кандидатом на пост Президента на позачергових виборах, призначених у зв'язку із зазначеним припиненням повноважень.

Найважливіша новація нового кодексу – запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Тобто, за новими правилами виборці будуть обирати не тільки політичну партію, але й конкретного кандидата із загального списку політичної сили. В експертному середовищі позитивно зустріли цю новелу, зазначивши те, що на виборчу систему з відкритими списками як прогресивну і найбільш демократичну давно звертали увагу українського істеблішменту наші міжнародні партнери.

Парламентські вибори проводитимуться як і раніше у загальнодержавному багатомандатному окрузі. Вибори народних депутатів України здійснюватимуться на засадах пропорційної системи відповідно до єдиних списків кандидатів у депутати в загальнонаціональному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Важливим є й обов'язкове дотримання гендерного балансу під час формування партійних списків політичних партій: у кожній п'ятірці кандидатів має бути не менше двох осіб кожної статі.

Таким чином у нових виборах кандидати в народні депутати зможуть висуватися тільки від політичних партій, можливість стати самовисуванцем скасована.

За новим Виборчим кодексом замість 225 (як було раніше) територію країни поділять на 27 виборчих регіонів, які практично співпадають із територіями більшості областей. Південним виборчим регіоном стане територія, до якої ввійде Херсонська область разом із тимчасово окупованими Кримом та Севастополем. У Дніпропетровській області буде створено два округи: 1 – Кривий Ріг, місто Кам'янське та інші міста і райони правобережжя Дніпра; 2 – обласний центр та населені пункти лівобережної частини області. У Києві також буде сформовано два регіони: лівобережний (до нього ввійдуть і Голосіївський та Печерський райони міста) та правобережний, до якого включається і закордонний виборчий округ. У кожному окрузі усі партії висуватимуть свій список для конкретного регіону. За словами експертів, зробити свідомий вибір для виборця буде не складно, оскільки у такому списку буде від 5 до 20 кандидатів.

Утім і така виборча система має свої переваги і недоліки. Зокрема, аналітик Громадської організації CentreUA Є. Поляков підкреслює, що позитивними сторонами такої системи є те, що депутати знають, виборці якого регіону їх обрали, і мають перед ними персональну відповідальність, так само як і перед партією, яка їх висунула і з іншими депутатами якої вони поєднані спільною партійною програмою. Недоліками ж виборчої системи з відкритими

списками, на думку експерта, є складна для розуміння система розподілу мандатів і ризик гострої конкуренції між кандидатами з регіональних списків від однієї партії.

Позитивно оцінив таку новацію і політолог П. Лещук, оскільки, на його думку, будь-яке розширення можливостей громадян впливати на списки – це крок на шляху до зменшення рівня політичної корупції.

Утім політолог О. Постернак вважає, що така система виборів розрахована на виборців з великим рівнем політичної і правової свідомості. Він також назвав її закамфльованою мажоритарною, оскільки, за словами експерта, створена новим кодексом система відкритих списків фактично формує нерівність виборчих регіонів між собою та територіального представництва в Раді.

У новому кодексі залишилося положення про те, що до Верховної Ради України проходять політичні партії, які на виборах подолали 5 %-ий бар'єр.

На особливостях розподілу місць і встановлення кандидатів, що проходять до Верховної Ради України, звертає увагу аналітик Громадської організації CentreUA Н. Заболотний. Він наголошує, що на перші 9 місць у виборчому партійному списку поширюється закрита, а не відкрита пропорційна система. Це пов'язано з тим, що 9 із першої десятки загальнонаціонального списку партії, що пододала бар'єр, не братимуть участі у змаганні за мандати, отримані у регіональних округах. Таку ситуацію частина експертів називає прямою підміною вимоги і пропозиції Президента В. Зеленського про повну відкритість списків. Реально у новому кодексі депутати просто скоротили кількість місць, які розподіляються через закриту квоту з 10 до 9.

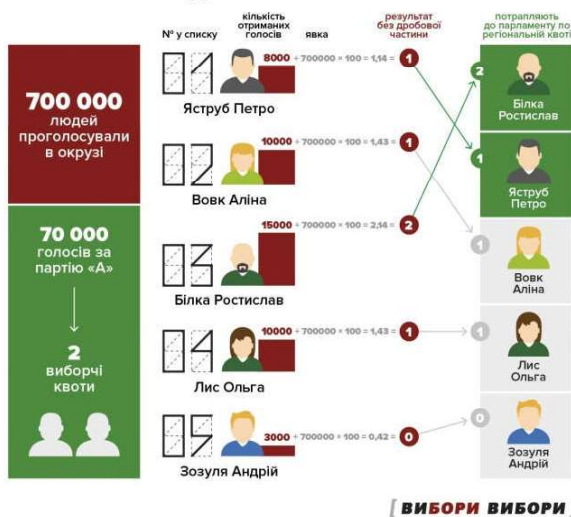
Розподіл інших місць у парламенті відбуватиметься таким чином. За новим законодавством має бути обчислена виборча квота – кількість голосів, необхідних, аби один кандидат з регіонального списку став депутатом. Для цього кількість усіх голосів виборців, відданих за партії, які подолали п'ятивідсотковий бар'єр, розділять на кількість нерозподілених за загальнонаціональними



списками місць у Раді. Наступним кроком стане розрахунок того, скільки мандатів отримує партія в регіоні. Наприклад, зазначає Н. Заболотний, якщо партія набрала 100 тис. голосів, а виборча квота – 30 тис., то для партії це означатиме 3 мандати від конкретного регіону та залишок, який йде в загальну скарбничку партії. Сума цих залишків

дасть ще декілька місць для проходження із загальнонаціонального списку партії. Далі визначатимуть, хто з регіонального списку займе ці 3 місця у Раді. Це будуть кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів виборців, а не ті кандидати, яких партія поставила на три перших місця в регіональному виборчому списку.

**МЕХАНІЗМ ВІДКРИТИХ ВИБОРЧИХ СПИСКІВ**



**МЕХАНІЗМ ВІДКРИТИХ ВИБОРЧИХ СПИСКІВ**



Джерело: <https://vybory.pravda.com.ua/articles/2019/09/19/7150077>

Така система, як вважають в експертному середовищі, дозволить громадянам під час голосування вирішувати не тільки долю політичних партій, але й того, хто із представників політичної сили, за яку вони віддали свій голос, стане народним депутатом. Разом з тим, існують і суттєві перестороги щодо цих норм кодексу. Так, експерт з виборчого права, віце-президент Асоціації народних депутатів України О. Барабаш вважає, що прийнята редакція кодексу встановлює не зовсім вдалий варіант реалізації відкритих списків. На його думку, процедура підрахунку голосів буде суттєво ускладнена, що спричинить значні труднощі для усіх членів дільничних і окружних виборчих комісій під час встановлення результатів виборів, і цілком може спричинити технологічний хаос і абсолютно недостовірні підсумки голосування.

й посилити конкуренцію між кандидатами на окрузі від однієї партії. Тож не виключено, вважає експерт, що скасована у кодексі «мажоритарка» просто отримає нове дихання у вигляді внутрішньо партійних змагань: із підкупом, маніпуляціями та нечесною конкуренцією.

На думку політолога О. Радчука, така новація може внести суттєву плутанину та ще

Критично висловився щодо нововведення з підрахунками голосів за такою системою відкритих списків і співкоординатор руху добровольців «Простір свободи» Т. Шамайда. Він наголосив, що депутати практично зруйнували ідею відкритості списків і право виборців вирішувати персоналію народного депутату. За словами громадського діяча, теоретично підняти вгору по списку якогось кандидата і збільшити його шанси стати народним депутатом виборці можуть, але для цього такий кандидат має отримати не менше голосів, ніж 25 % від виборчої квоти. Т. Шамайда вважає, що теоретично, наприклад,

при квоті у 20 тис. голосів кандидат має отримати 5 тисяч голосів, щоб список для нього став відкритим.

На цю ж норму звертають увагу і в Громадянській мережі «ОПОРА». В організації заявили, що вимога набрати 25 % від виборчої квоти (не менше 7 тис. при моделюванні результатів виборів 2019 р.) для просування кандидата, а також закріплення 9-ти гарантованих мандатів за кожною партією, що пододала виборчий бар'єр сприяє закритості виборчого списку насамперед на користь «малих» партій, оскільки непропорційно велика кількість кандидатів від них отримують мандати за партійною черговістю. До того ж, зазначається у заяві «ОПОРИ», якщо виборці відмовлятимуться від персоніфікованого голосування, кандидатам від прохідної партії буде складно подолати встановлений бар'єр. У такому випадку депутатські мандати розподілятимуться за черговістю, визначеною партією, і система на практиці працюватиме за аналогом закритої пропорційної.

Новелою виборчого кодексу, яку запропонував закріпити президент В. Зеленський, також стала інша форма виборчого бюлетеню. У документі мають бути перелічені усі політичні партії для голосування за політичну силу в цілому. Крім того, у бюлетені після списку всіх політсил буде розміщено пустий квадратик – куди потрібно буде вписати номер кандидата із регіонального списку партії, за яку голосує виборець.

Більшість експертів вважають нову форму виборчого бюлетеню не дуже вдалою. Справа у тім, що крім переліку всіх партій, у ньому буде розміщена інформація про першу дев'ятку та перелік кандидатів від кожної партії в регіональному списку – від 5 до 17, залежно від кількості виборців в регіоні. Зважаючи на те, що кількість партій може доходити до 25–30, бюлетень буде великого розміру з текстовою інформацією дрібним шрифтом.

Голосування за політичну партію є обов'язковою умовою, інакше бюлетень буде вважатися недійсним. Але можна буде проголосувати тільки за партію та не голосувати за кандидата, якщо виборець вважає складений партією список задовільним. Якщо під час

голосування виборець обере одну партію, а під час персоналізованого голосування вибере кандидата від іншої політичної сили, виборчий бюлетень також буде визнано недійсним.

За словами політолога О. Радчука, громадянам потрібно буде ретельно пояснити всі ці новації, аби незнання процедури голосування не скасувало прогресивні наміри нового Виборчого кодексу.

На цьому ж акцентують увагу й експерти Громадянській мережі «ОПОРА». Вони рекомендують ЦВК, Мін'юсту та іншим органам влади із залученням ЗМІ та громадськості розробити план інформаційно-просвітницьких кампаній для виборців. На думку аналітиків «ОПОРИ», необхідність двічі проставити відмітки та незручне розташування місця для номеру конкретного кандидата де-факто стимулює виборців до збереження практики голосування за закриті партійні списки. Виборці голосуватимуть лише за партію і оминатимуть увагою або ухилятимуться від підтримки конкретного її представника.

Доволі скептично фахівці оцінюють і іншу норму кодексу, за якою кількість депутатських мандатів у кожному з регіонів залежить від активності виборців. Чим більша явка, тим більше представництво виборчого округу в парламенті. У зазначеній заяві «ОПОРИ» наголошується, що такий підхід не відповідає практиці більшості демократичних країн із досвідом застосування пропорційної виборчої системи із відкритими списками. Як правило, кількість мандатів, які розподіляються у регіонах, залежить від кількості зареєстрованих виборців, що дозволяє забезпечити стабільне пропорційне представництво всіх регіонів у парламенті, яке не залежить від мінливих показників явки. До прикладу, підкреслюють в «ОПОРИ», тимчасові безпекові ускладнення або просто погодні умови можуть знизити активність виборців, внаслідок чого регіон буде недопредставлений у парламенті протягом п'яти років. Залежність кількості мандатів у регіоні від явки може спровокувати місцеві еліти до зловживань адміністративними ресурсами і фальсифікацій.

Однозначну підтримку в експертному й фаховому середовищі отримали норми нового кодексу про запровадження електронної подачі документів від виборців і кандидатів до ЦВК і ДРВ.

Виборчий кодекс визначає вичерпний перелік тих, хто не може голосувати на місцевих виборах, оскільки до місцевої громаді не належать: військовослужбовці строкової служби; українці, які проживають за кордоном; громадяни, визнані судом недієздатними і громадяни, що відбувають термін в місцях позбавлення волі за рішенням суду.

Важливою позитивною стороною нового законодавства стало відновлення конституційного виборчого права окремих категорій громадян України. експерти відмічають, що після зауважень президента України та дискусій на рівні парламенту вдалося зберегти і в окремих аспектах посилити гарантії участі у виборчому процесі людей з інвалідністю.

Але найбільшим «проривом» нового законодавства стало поновлення права внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів щодо участі в місцевих виборах. Зазначеним категоріям громадян України Виборчий кодекс встановлює право змінювати виборчу адресу за спрощеною процедурою. Про порушення можливості переселенців і внутрішніх мігрантів скористатися виборчим правом у нових громадах вже п'ять років поспіль говорять на усіх рівнях, і лише у цьому нормативно-правовому акті означене питання нарешті вирішене. Прикінцеві та перехідні положення Виборчого кодексу вносять зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців», зокрема в частині визначення виборчої адреси, яка може тепер не співпадати з адресою зареєстрованого місця проживання громадянина. Закон «Про Державний реєстр виборців» доповнено новою частиною, згідно якої за мотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця, аніж визначену відповідно до зареєстрованого місця проживання.

Для зміни виборчої адреси виборцю потрібно буде надати один із документів, що

підтверджує фактичне місце проживання: довідку про взяття на облік ВПО; договір оренди житла; свідоцтво про ведення підприємницької діяльності або про право власності на житло; документ, що засвідчує перебування виборця в шлюбі, родинних відносинах або догляд за особою, місце проживання якої зареєстроване за відповідною адресою.

Директор програм Міжнародної фундації виборчих систем «IFES Україна» Р. Любченко відзначив необхідність зосередити увагу на імплементації положень кодексу та донесенні його положень до виборців, особливо внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни категорій громадян, щоб вони змогли скористатися своїм виборчим правом у тих громадах, де вони проживають, платять податки та з якими пов'язують своє майбутнє. За словами представника «IFES Україна», їх організація готова підтримувати зусилля Центральної Виборчої Комісії та громадянського суспільства щодо такої інформаційної роботи.

В експертному середовищі є частина фахівців, які вважають норми щодо голосування внутрішньо переміщених осіб і трудових мігрантів на місцевих виборах не зовсім справедливими, а відтак відносять означені положення до негативних сторін кодексу. Зокрема, на можливості кандидатів завозити «правильних» виборців на потрібний округ, наприклад, за фіктивними договорами оренди житла, що може спричинити масштабні виборчі фальсифікації, звертає увагу громадський діяч Т. Шамайда.

А колишній заступник голови Центральної виборчої комісії України А. Магера вважає, що зазначене право ВПО і трудових мігрантів порушує принцип рівного виборчого права, оскільки переселенці зможуть голосувати не тільки за місцем реєстрації, але і за фактичним місцем перебування. Крім того, він розкритикував ці норми, назвавши їх «нав'язуванням державою» виборців об'єднаним територіальним громадам.

Утім, попри такі думки окремих фахівців, виконавчий директор Громадського холдингу «ГРУПА ВПЛИВУ» Т. Дурнева назвала

відновлення конституційних прав частини українських громадян справжньою перемогою. Вона зазначила, що без регіональних, національних та міжнародних партнерів цієї перемоги не було б, адже до захисту виборчих прав долучились всі – від самих переселенців, розселених по всій Україні, до Ради Європи та ООН.

Загалом місцеві вибори в Україні відповідно до норм Виборчого кодексу мають проводити за оновленими правилами. Правда, коли ці положення вступають в юридичну дію, поки ще незрозуміло, оскільки, для того, аби вони почали діяти необхідна втрата чинності відповідних норм закону «Про місцеві вибори». Але, як наголошує більшість експертів, це питання має бути вирішено вчасно, і вже на місцевих виборах 2020 р. українці будуть голосувати на процедурою, встановленою новим Виборчим кодексом.

Відповідно до нового законодавства вибори до міських, районних, районних у містах, селищних і сільських рад з населенням до 90 тисяч осіб будуть проводитися за багатомандатною мажоритарною системою, за якою від одного округу будуть обрані від 2 до 4 кандидатів, що отримали найбільшу підтримку

виборців. Межі мажоритарного округу у таких виборах збігатимуться з межею відповідного села, селища, міста чи об'єднаної громади, що входять до складу відповідного району.

Аналітик Громадської організації CentreUA Н. Заболотний загалом позитивно оцінює новачі місцевих виборів. Він зазначив, що кодекс змінює маніпулятивну систему виборів до місцевих рад, яка не забезпечувала представництва від деяких громад попри те, що виборці прийшли на вибори і проголосували. Утім, на думку експерта, деякі норми допускають суттєве викривлення представництва. Він наводить приклад, коли село з населенням 100 осіб представлятиме 2 депутати, а місто з населенням у 50 тисяч виборців (500 разів більше) – лише 4.

Депутатів обласних і міських рад з населенням понад 90 тис. обиратимуть за пропорційною системою з відкритими регіональними партійними списками, схожою на систему для парламентських виборів. Замість регіонів території області чи великого міста будуть поділені на декілька окремих округів, в яких партії виставлятимуть списки своїх кандидатів, а виборець зможе обирати і партію, і конкретного її представника.



Джерело: <https://www.slovoidilo.ua/2020/01/14/infografika/polityka/novyj-vyborchij-kodeks-yak-budut-provodyty-miscevi-vybory>

Виборчий процес для мерів також дещо змінився. Аби стати головою села, селища чи міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб, достатньо буде набрати на один голос більше від кандидата, який посяде друге місце. А для перемоги на виборах мера великого міста (з кількістю виборців понад 90 тисяч) необхідно або набрати 50 % плюс один голос у першому турі, або перемогти свого опонента у другому турі точно так само, як це було на попередніх виборах.

Крім того, у Виборчому кодексі встановлено розмір застави для тих, хто балотується

у народні депутати і голови села, селища чи міста. І тут частина фахівців неоднозначна в оцінках. Зокрема, координатор Руху ЧЕСНО В. Думанська вважає, що в Україні приймають норми, які, здорожчують вхід в політику. За її словами, оскільки розмір застави, яку повинні сплатити партії та кандидати на посади міських голів для участі у місцевих виборах збільшився у десятки разів порівняно з 2015 р., втрачається можливість доступу для малих партій та нових політсил.

### У 40 РАЗІВ ЗРОСТЕ РОЗМІР ЗАСТАВИ У 2020 РОЦІ ДЛЯ КАНДИДАТІВ У МІСЬКІ ГОЛОВИ



Дані по заставі для кандидата на посаду міського голови за 2015 рік згідно із постановою ЦВК №170 від 10.08.2015. Дані по заставі у 2020 році згідно із розрахунками ЧЕСНО на основі формули з Виборчого кодексу України.



Джерело: <https://www.chesno.org/post/3770/>

Аналітик з партійних фінансів Громадського руху ЧЕСНО І. Фещенко пояснює, що в теорії грошова застава є своєрідним підтвердженням серйозності намірів учасників виборчого процесу. Крім цього, на думку експерта, це превентивний механізм, що зменшуватиме вплив на вибори технічних кандидатів, яких реєструють, щоб «відтягнути» голоси чи взяти участь у формуванні виборчих комісій. Але, наголошує І. Фещенко, важливо, аби розмір застави не був завеликим, інакше участь у виборах буде можливою лише для великих партій зі значними фінансовими резервами. В умовах нашої країни, констатує експерт, ці кошти

партії отримують або від великого бізнесу, або від корупційних схем із освоєння бюджетних коштів. Погоджуючись із необхідністю або змін норм Виборчого кодексу щодо розмірів застави, або запровадження альтернативних заходів, аналітик зауважує, що такі зміни варто готувати та ухвалювати вже зараз. На думку І. Фещенка, усі потенційні учасники виборів в Україні мають розуміти, за якими правилами майбутні вибори відбуватимуться та на які бюджети їм розраховувати.

У Громадянській мережі «ОПОРА» зазначають, що у Виборчому кодексі вдалося уникнути порушення стандартів демократичних

виборів у процесі реєстрації кандидатів або її скасування виборчими комісіями. Раніше Комітет парламенту рекомендував передбачити можливість відмови в реєстрації кандидату на підставі обґрунтованого звернення СБУ про причетність особи до злочинів проти держави або у разі встановлення ЦВК обставин введення кандидатом виборців у оману шляхом свого балотування («технічні кандидати»). Пропозиції із порушенням презумпції невинуватості особи або послабленням правової визначеності виборчого процесу не були підтримані Верховною Радою України.

Визнаючи позитивні новели законодавства, експерти відзначають недостатню увагу законотворців до сучасних проявів і особливостей виборчого процесу в Україні. Так, у заяві Громадянської мережі «ОПОРА» зазначається, що питання врахування ролі соціальних мереж та інтернету, політичної агітації та прозорості джерел її фінансування не вирішені на рівні Виборчого кодексу.

Голова комітету виборців України О. Кошель підкреслив, що оскільки за підсумками останніх парламентських виборів витрати політичних партій на рекламу склали приблизно 80 %, законодавчі вимоги мінімізації політичної реклами могли б суттєво здешевити вартість виборів. На думку фахівця, через дороговизну реклами у виборах фактично не зможуть брати участь незаможні нові політики, а превалюватимуть кандидати від великих олігархічних груп, або ті у кого є багато грошей.

Виборчий кодекс встановлює норму, за якою контроль над звітами про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції.

Частина новацій кодексу пов'язана із висвітленням виборчого процесу у засобах масової комунікації. Зокрема, законодавство встановлює норму про недопущення замовчування засобами комунікації суспільно необхідної інформації, що стосується виборів, якщо вона була їм відома на момент поширення інформації. ЗМІ зобов'язані поширювати інформацію про вибори відповідно до фактів,

не допускаючи перекручування інформації. Окремо зазначається, що інформагенції та ЗМІ повинні намагатися отримувати інформацію про події, пов'язані з виборами, з двох і більше джерел, віддаючи перевагу першоджерелам.

Значну увагу кодекс приділив питанню оприлюднення передвиборчих опитувань. Законодавство вимагає аби всі опитування публікувалися із зазначенням замовника, території, де було проведено опитування, кількості респондентів, похибки та інших даних. Кодексом забороняється публікація результатів опитування за 7 днів до виборів, а також у день голосувань. У разі оприлюднення телевізійним каналом результатів інтерактивного опитування аудиторії, що проводиться під час передачі, пов'язаної з виборами, або за участю кандидатів чи представників партій, їм забороняється коментувати результати таких опитувань або іншим чином посилатися на них.

Важливим завданням для влади, на думку фахівців, має стати серйозна підготовка до процесу формування виборчих комісій. Члени виборчих комісій, враховуючи особливості процедури голосування і підрахунку голосів для розподілу місць між суб'єктами виборчого процесу, мають бути справжніми професіоналами. За словами, політолога О. Радчука, для навчання членів виборчкомів доведеться залучити суттєві фінансові й організаційні ресурси держави, представників громадського сектору і міжнародних організацій.

Таким чином, новий Виборчий кодекс України суттєво змінив процедуру проведення виборчого процесу. І хоча експерти по-різному оцінили окремі новації і положення законодавства, в цілому більшість експертів погоджується з тим, що сам факт встановлення єдиних правил виборчого процесу сприятиме стабілізації політичної ситуації у державі. Експерти вважають, що Виборчий кодекс може бути доопрацьований у наступні кілька місяців щодо деяких положень, які викликали найбільше критики з боку фахівців. Утім, наявність Виборчого кодексу та імплементація його норм в чинне українське законодавство загалом призведе до посилення гарантій

законності і демократичності виборів в Україні (Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України ([https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56490](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849)); веб-сайт Видавничого будинку «Фактор» (<https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/january/issue-1/article-24429.html>); веб-сайт спільного проекту ГО «Центр UA» та «Українська правда» «Вибори Вибори» (<https://vybory.pravda.com.ua/articles/2019/09/19/7150077/>); веб-сайт «Телеканал новини «24»» ([https://24tv.ua/noviy\\_viborchiy\\_kodeks\\_yak\\_obiratimut\\_deputativ\\_n1251340](https://24tv.ua/noviy_viborchiy_kodeks_yak_obiratimut_deputativ_n1251340), [https://24tv.ua/yak\\_noviy\\_viborchiy\\_kodeks\\_vpline\\_na\\_riven\\_politichnoyi\\_koruptsiyi\\_komentar\\_eksperta\\_n1242828](https://24tv.ua/yak_noviy_viborchiy_kodeks_vpline_na_riven_politichnoyi_koruptsiyi_komentar_eksperta_n1242828)); веб-сайт німецької міжнародної телерадіокомпанії Deutsche Welle (<https://p.dw.com/p/3UDuX>); інтернет-видання ТЕТУ ([http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/98837/Visim\\_novacij\\_jaki\\_ubuvajut\\_chesni\\_vybory\\_Ze\\_vlada](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/98837/Visim_novacij_jaki_ubuvajut_chesni_vybory_Ze_vlada)); веб-сайт Громадянської

мережі ОПОРА (<https://www.opora.ua.org/statement/vybory/19583-zaiava-opori-shchod-ukhvalennia-viborchogo-kodeksu-za-rezultatami-yogo-povtornogo-rozgliadu>); аналітичний портал «Слово і Діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2019/12/21/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/kodeks-yalynku-yaki-zminy-hotuyut-novi-vyborchy-pravyly>); інтернет-видання Суспільне мовлення України (<https://suspilne.media/5564-rada-pidtrimala-pravki-zelenskogo-do-viborcogo-kodeksu/>); сайт Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) (<https://ifesukraine.org/vyborchuj-byulet-en-ifes-%E2%84%96100-16-grudnya-2019-roku-12-sichnya-2020-roku/>); веб-сайт «Новое время» (<https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/viborchiy-kodeks-silni-ta-slabki-storoni-novini-ukrajini-50060889.html>); інтернет-видання «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/24/7235740/>); веб-сайт ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ»» (<https://www.vplyv.org.ua/archives/4443>); веб-сайт Громадського руху «ЧЕСНО» (<https://www.chesno.org/post/3770/>)).



І. Мищак, д-р іст. наук, проф., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

## Внесення змін до Конституції України щодо зменшення кількості народних депутатів

**Ч**исельність народних депутатів України є предметом суспільних дискусій практично з перших років незалежності нашої держави. Незважаючи на різні думки й аргументи, нинішня кількість парламентарів – 450 – була підтримана під час ухвалення Конституції України 1996 р. та зафіксована в ст. 76 Основного Закону держави. Проте затвердження такої кількості народних обранців конституційною нормою все одно залишило питання відкритим. Із загостренням економічної й політичної кризи в державі, зменшенням рівня довіри до парламенту в цілому та численними випадками пропуску народними депутатами пленарних засідань, голосуванням за інших осіб тощо набула поширення точка зору про доцільність зменшення кількості парламентарів, оскільки їх чисельність не має прямого відношення до ефективності законодавчої діяльності, проте істотно впливає на вартість щорічного утримання законодавчого органу.

Як відомо, питання врегулювання кількості депутатів парламенту на конституційному рівні в Україні має понад столітню історію. Зокрема, відповідно до ст. 28 Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. вибори до парламенту – Всенародних Зборів – мали бути впорядковані так, щоб один депутат припадав приблизно на 100 000 осіб. Певні норми представництва депутатів від кількості населення були запроваджені і в перших конституційних актах радянської України. Так, згідно зі ст. 24 Конституції УСРР верхній орган влади УСРР – Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів – складався з делегатів, обраних Всеволодавським з'їздом рад і округовими з'їздами рад з розрахунку: від міських і селищних рад – один делегат на кожні 10 000 виборців, а від сільських – один делегат на кожні 50 000 осіб. Відповідно

до ст. 21 Конституції УРСР 1937 р. Верховна Рада УРСР обиралася громадянами УРСР по виборчих округах на строк 4 роки за нормами: 1 депутат на 100 000 населення. Надалі за Конституцією УРСР 1978 р. Верховна Рада УРСР складалася з 650 народних депутатів, а в 1989 р. її чисельність було зменшено до нинішніх 450. Таким чином, кількість у 450 парламентарів була запроваджена в умовах кризи радянської політичної системи напередодні розпаду Радянського Союзу.

Ідея зменшення чисельності народних депутатів України активно пропагувалася наприкінці 1990-х років і певною мірою була пов'язана з боротьбою за владу між Президентом України та Верховною Радою України. Зрештою питання кількості членів парламенту було винесене на всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р., проведений відповідно до указу Президента України від 15 січня 2000 р. «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Як свідчать дані Центральної виборчої комісії, за схвалення питання «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів “чотириста п'ятдесят” на слово “триста”, а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» проголосували 26 730 432 із 29 694 861 особи, які взяли участь у голосуванні з цього питання. Отже, за зменшення чисельності народних депутатів України висловилися 91,1 % громадян, які брали участь у голосуванні, що, до речі, було найвищим показником підтримки серед усіх чотирьох питань, які виносилися на всеукраїнський референдум. Проте результати всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. так і не були імplementовані в національне законодавство.

Подальші пропозиції змін до Конституції України в частині зменшення кількості народних

депутатів України звучали з вуст політиків переважно як складова передвиборного піару. Водночас зменшення кількості парламентарів було передбачено в ряді проектів Конституції України, розроблених окремими політичними силами. Так, відповідно до проекту Національної Конституції, затвердженого XVIII з'їздом ВО «Свобода» 2007 р., парламент – Національна Рада України – складається з 300 депутатів. Ще меншу кількість парламентарів пропонує проект Конституції України, підготовлений Харківською правозахисною групою у 2012 р., який передбачає двопалатні Національні Збори України, де нижня палата – Палата депутатів – обирається громадянами України у складі 200 депутатів, а до верхньої палати – Палати регіонів – входять від Верховної Ради АР Крим три сенатори, від обласних рад та Київської міської ради – по два сенатори. Схожі пропозиції можна побачити ще в кількох проектах Основного Закону держави, які так і не були розглянуті парламентом. Тож, як правило, ідеї про зменшення чисельного складу Верховної Ради України продовжували обговорюватися й дискутуватися в експертному середовищі, маючи при цьому незмінну підтримку серед широкого загалу.

Із запровадженням в Україні інституту електронних петицій громадяни держави отримали можливість звертатися до вищих органів державної влади та місцевого самоврядування із власними пропозиціями, які, на їхнє переконання, потребують невідкладного вирішення. Одним із таких звернень і стала петиція про необхідність скорочення чисельності парламентарів. Так, 22 травня 2019 р. К. Сокуренок на офіційному інтернет-представництві Президента України було зареєстровано електронну петицію № 22/053544-еп «Зменшення кількості депутатів Верховної Ради України до 100 осіб», метою якої автор назвав «економію коштів і зменшення тягаря для українців». Упродовж одного місяця вона набрала необхідну кількість – понад 25 тис. підписів. 11 липня 2019 р. було оприлюднено відповідь Президента України на електронну петицію, в якій Глава держави В. Зеленський підтвердив «стурбованість

суспільства порушеною проблемою та необхідністю її розв'язання», а також вказав, що «встановлений Конституцією України склад Верховної Ради України обумовлений не тільки навантаженням на Державний бюджет України, а й низкою інших критеріїв, зокрема чисельністю населення, кількістю виборців, виборчою системою, структурою парламенту тощо», а тому наголосив, що «вирішення питання щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України потребує виваженого, ґрунтовного аналізу та наукового підходу» та буде передане на розгляд консультативно-дорадчого органу при Президенті України – Комісії з питань правової реформи.

29 серпня 2019 р. Президент України В. Зеленський зареєстрував у ВРУ як невідкладний законопроект № 1017 «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)». Серед іншого, законопроектом пропонується внести зміни до ст. 76 Конституції України, зменшивши кількість народних депутатів України з 450 до 300. У пояснювальній записці до проекту такі зміни обґрунтовуються необхідністю оптимізації роботи парламенту та ефективного виконання ним своїх функцій. Крім того, представляючи проект закону в парламенті, представник Президента України в Конституційному Суді України Ф. Веніславський зауважив, що коли була закріплена в 1996 р. норма Конституції України про кількісний склад народних депутатів України, населення держави становило більше 50 млн. Нині чисельність населення України істотно скоротилася, тож відповідного скорочення потребує й представництво народу у ВРУ, а зменшення кількості народних депутатів України призведе до суттєвої економії бюджетних коштів на оплату праці народних депутатів України, відзначив Ф. Веніславський. При цьому цифру 300 народних депутатів він обґрунтовував якраз даними всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Як засвідчила дискусія, в парламенті під час обговорення президентського законопроекту

3 вересня 2019 р., більшість народних обранців не заперечувала проти зменшення чисельності членів парламенту. Зокрема, представник фракції політичної партії «Опозиційна платформа – за життя» Н. Шуфрич наполягав на зменшенні складу парламенту до 225 осіб, а деякі парламентарі взагалі твердили про достатність і 100 народних депутатів. Водночас висловлювалися застереження щодо поспішності підготовки законопроекту без широкого суспільного обговорення, яке народний депутат від фракції «Голос» Я. Юрчишин порівняв із «намаганням впихнути народу України й Українській державі гарячі щойно з печі пиріжки, які не остигли». Насамперед народний депутат А. Яценко запропонував винести питання повторно на всеукраїнський референдум. Крім того, народні депутати України хоча й категорично не заперечували проти зменшення кількості членів парламенту, проте вимагали чітких роз'яснень щодо термінів запровадження відповідних конституційних змін, вказуючи на неприпустимість такого зменшення до проведення чергових виборів. У зв'язку з цим та з метою врегулювання статусу парламенту ІХ скликання, як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, пропонується розділ XV «Перехідні положення» Конституції України доповнити пунктом 17 такого змісту: 17. Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» ВРУ, обрана до набрання чинності зазначеним законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України». Зрештою, 3 вересня 2019 р. законопроект було підтримано депутатами фракцій «Слуги народу» та частково «Батьківщини» й направлено на висновок Конституційного Суду України.

До того ж Конституційний Суд України 16 грудня 2019 р. у справі № 2-251/2019(5583/19) за конституційним зверненням ВРУ про надання висновку щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до статей

76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України дійшов висновку, що пропоновані законопроект змін не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, не передбачають скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідають вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України. Таким чином, згідно з порядком внесення змін до Основного Закону Верховна Рада України на наступній сесії може остаточно ухвалити рішення про зміну Конституції України та зменшення чисельності народних депутатів до 300 осіб.

У зв'язку з цим, у черговий раз активізується дискусія про кількість членів парламенту, необхідних для забезпечення ефективної роботи законодавчого органу держави й захисту прав громадян. Політики й експерти нерідко вдаються до аналізу зарубіжного досвіду представництва громадян у парламентах та пошуку й обґрунтування оптимальної, на їхню думку, чисельності народних депутатів.

У цьому контексті варто відзначити, що світова практика не знає якихось універсальних механізмів чи стандартів представництва народу в законодавчому органі. Для прикладу, у Сполучених Штатах Америки, населення яких становить понад 325 млн осіб, діє двопалатний парламент – Конгрес, у верхній палаті якого – Сенаті – налічується 100 депутатів, у нижній – Палаті представників – 435 депутатів. У Федеративній Республіці Німеччина, кількість жителів якої перевищує 63 млн осіб, до Бундестагу нинішнього скликання обрано 709 депутатів (їхня кількість змінюється за результатами виборів). Загалом на європейському континенті найбільша кількість парламентарів у Великій Британії. Прикметно, що чисельність британського парламенту також не є постійною через зміни чисельності Палати лордів, однак загальна кількість парламентарів становить близько 1400 осіб. Таким чином, чисельність депутатів ВРУ є меншою за представництво народу в законодавчому органі

перелічених держав. Водночас є чимало країн, в яких при більшій кількості населення депутатів менше, порівняно з Україною. Більш докладно

чисельність членів парламентів різних держав можна побачити на інфографіці, представленій на аналітичному порталі «Слово і Діло»:



Джерело інфографіки: аналітичний портал «Слово і Діло».

URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/29/infografika/polityka/zelenskyj-proponuye-skorotyty-kilkist-nardepiv-skilky-deputativ-inshyx-krayinax>

Отже, як уже зазначалося, нині немає чітких критеріїв представництва громадян у парламентах ні за кількісними показниками пропорційності від складу населення, ні від політичних сил, ні за іншими ознаками, хоча окремі європейські парламенти надають певну кількість місць для представників національних меншин (наприклад, у Хорватії їм надається 8 мандатів, у Вірменії – 4).

Водночас спроби виробити універсальну формулу парламентського представництва та відповідні критерії пропонуються різними конституціоналістами й політологами. Деякі з цих проектів набули певної популярності. Так, громадянська мережа ОПОРА звертає увагу на

<sup>1</sup> Яким чином визначається кількість депутатів парламенту в інших країнах? Громадянська мережа ОПОРА. 2019. 18 вересня. URL: <https://www.oporaua.org/news/parliament/19480-iakim-chinom-viznachaietsia-kilkist-deputativ-parlamentu-v-inshikh-krayinakh>

правило кореня куба, розроблене естонським політологом Р. Таагепера, який разом із колегою М. Шугартом встановив, що розмір найбільшого національного законодавчого органу на сьогодні має тенденцію до кубічного кореня населення – числа, яке при подвійному множенні на себе дає популяцію населення, яке має право голосу. Математичне вираження цього правила таке:  $y = 3\sqrt{x}$  (де  $y$  – чисельність депутатів, а  $x$  – кількість населення країни). За цією формулою оптимальним для України є близько 358 депутатів, Польщі – 336, Німеччини – 434, а США – 585 чи 685 (залежно від того, чи рахувати сенаторів як представників держави, чи безпосередньо громадян)<sup>1</sup>. Отже, запропоновані нині конституційні зміни щодо чисельності народних депутатів є ближчими до наведеного показника.

У контексті нинішньої дискусії щодо чисельності депутатів парламенту варто звернути увагу й на відповідні європейські

тенденції. Схожі з українськими аргументи про доцільність зменшення складу парламенту для економії бюджетних коштів на утримання законодавчого органу лунають у багатьох країнах. При цьому окремі держави вдалися до практичного втілення зазначених ідей. Так, 2018 р. рішення про скорочення чисельності депутатів на третину ухвалив парламент Франції. Зокрема, кількість депутатів верхньої палати – Сенату – буде зменшено з 348 до 244, а нижньої палати – Національної асамблеї – з 577 до 404. Реформу буде втілено в життя під час парламентських виборів 2022 р. Також у жовтні 2019 р. парламентська більшість італійського парламенту схвалила рішення про зменшення чисельності парламентарів з 945 до 600. Зокрема, чисельність верхньої палати – Сенату – буде зменшено з 315 до 200 осіб, а нижньої палати – Палати депутатів – з 630 до 400 осіб. Відповідні зміни планують реалізувати вже після чергових виборів, які відбудуться в 2023 р.

Таким чином, внесення змін до Конституції України щодо зменшення чисельності народних депутатів з 450 до 300 загалом відповідає суспільним очікуванням, які підкріплюються соціологічними опитуваннями та були підтверджені під час всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Опосередкованим свідченням цього

стала також дискусія у ВРУ під час обговорення проекту змін, під час якої представники парламентських фракцій, навіть тих, які не підтримали законопроект, висловлювалися за зменшення кількісного складу законодавчого органу держави. При цьому зменшення кількості парламентарів певною мірою відповідає європейським тенденціям, доказом чого є рішення про зменшення кількості депутатів у Франції та Італії. Водночас попри гіпотетичне зменшення витрат на утримання законодавчого органу держави, скорочення чисельності парламентарів несе і певні загрози. Зокрема, в Україні склалася певна традиція, коли представники органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування звертаються до народних депутатів від певного округу для координування і відстоювання інтересів цих територій на державному рівні, забезпечення надання субвенцій і дотацій із державного бюджету тощо. Так само із зменшенням чисельності народних депутатів і запровадженням пропорційної системи виборів постає загроза зменшення безпосередніх контактів парламентарів із виборцями через мережу громадських приймалень та скорочення виїзду парламентарів на місця для безпосереднього ознайомлення з ситуацією, що може негативно позначитися на захисті прав і свобод громадян у цілому.

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

## Стан та перспективи врегулювання бурштинової проблеми в Україні

Україна є одним з європейських лідерів за запасами бурштину. Тільки ліцензовані українські компанії<sup>2</sup> щорічно видобувають близько 4 т мінералу, хоча насправді це лише невеликий відсоток від реального видобування бурштину в країні – величезну кількість бурштину викопують старатели на незаконних промислах. За словами заступника міністра екології та природних ресурсів України С. Коломієць, навіть за найскромнішими підрахунками обсяги нелегального видобутку бурштину сягають від 120 до 300 т на рік, але справжню цифру не знає ніхто.

Незаконний видобуток бурштину здійснювався в Україні ще з початку 1990-х років, проте масового та загрозливого характеру набув після 2014 р. До переліку охоплених нелегальним промислом входять території Сарненського, Дубровицького, Рокитнівського, Зарічнрянського, Березнівського та Володимирецького районів Рівненської області; Маневицький, Любешівський та Камінь-Каширський райони Волинської області; Олевський, Овруцький, Коростенський та Ємільчинський райони Житомирської області, а також Поліський та Іванківський райони на Київщині. Усього нелегальним видобутком охоплено понад 5500 га, на яких за приблизними оцінками експертів, орудують близько 50 тис. українців різного віку й роду занять. Позаяк за день успішної роботи на бурштинових копанках можна заробити більше, ніж за місяць на звичайній роботі, навіть учні старших класів залишають школи й залучаються до нелегального видобутку.

Можливість швидкого незаконного збагачення на фоні відсутності належної керованості ринку бурштину з боку держави

<sup>2</sup> Офіційно дозволи на видобуток мають тільки шість компаній: дві приватних, а також чотири державних підприємства, які протягом останнього часу не працюють через банкрутство чи бюрократичні проблеми.

призводить до криміналізації регіонів, не кажучи вже про значні втрати бюджетів на усіх рівнях через недоотримання податків та рентної плати. Основною причиною подальшої тінізації ринку бурштину в Україні залишається існуючий механізм реалізації кримінального законодавства. Так, відповідно до ч. 2 ст. 240 «Порушення правил охорони або використання надр» за нелегальний видобуток бурштину передбачається штраф у розмірі від чотирьохсот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк. Проте на практиці дана норма зазвичай втілюється у вирокі із призначенням незначного стягнення або умовним обмеженням волі, позаяк досудове розслідування здійснюється місцевими правоохоронцями, а розгляд справ відбувається у місцевих районних судах. Відтак, незважаючи на відкриття близько 300 проваджень за фактом незаконного видобутку бурштину, в реєстрі судових рішень достатньо важко знайти вирокі з об'єктивно зіставним покаранням.

На жаль, в Україні незаконний видобуток бурштину, що набув стихійного характеру, загрожує не менш стихійними екологічними наслідками, які вже не можна ігнорувати. Через непоправну екологічну шкоду від недотримання старателями технології видобутку відбувається руйнування дренажних каналів підземних вод, що призводить до руйнування екосистем території. Справа у тому, що поклади бурштину в Україні є найменш глибокими в світі – від 2 до 10 м під землею, що дозволяє видобувати камінь мотопомпами, які вимивають каміння на поверхню. Однак після видобутку бурштину у такий спосіб залишається глиняно-пісчана пустеля з ямами, заповненими водою.

За словами доктора геологічних наук, представника Спілки геологів України О. Боброва, внаслідок таких дій відбуваються катастрофічні втрати земель, пов'язані зі

знищенням можливості циркуляції підземних вод. Знищення родючого шару ґрунту, забруднення вод унаслідок роботи мотопомп, зміна гідрологічного режиму боліт, лісів та озер, що позначаються на мікрокліматичних змінах у «бурштинових» регіонах – ось далеко не повний перелік згубних наслідків незаконного видобутку бурштину. Насамперед еколог правозахисної організації «Екологія, право, людина» П. Тестов вказує на той факт, що основні запаси бурштину України зосереджені переважно у лісах, а тому внаслідок неконтрольованого видобутку стрімко знищуються лісові насадження, зокрема, на територіях природно-заповідного фонду: «Там є такі землі, де вже взагалі не можна проводити жодного видобутку, навіть легального, а не те що нелегального, оскільки популяція та біорізноманіття в таких лісах з'явиться тепер не раніше, ніж за сто років», – зазначає еколог.

Спроби врегулювання видобутку бурштину на законодавчому рівні здійснювалися парламентом попереднього скликання. Так, у квітні 2015 р. ВРУ підтримала у першому читанні законопроект № 1351-1 «Про видобування та реалізацію бурштину», а у вересні того ж року до ВРУ надійшов проект закону № 3035 «Про старательську діяльність». Обидва передбачали при видобуванні та реалізації бурштину старательську діяльність та запроваджували окрему процедуру доступу до бурштинових надр, регулюючи створення та діяльність старательських артілей і бурштинових бірж. Дані законопроекти мали всі шанси зруйнувати ряд тіньових схем, проте підсумку вони були скасовані.

Наприкінці минулого року Президент України В. Зеленський підписав проект закону № 2240 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину». Документом встановлюються зміни до низки нормативно-правових актів, якими, зокрема передбачене видобування бурштину на всіх землях, окрім земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення,

історико-культурного призначення та водного фонду із застосуванням сертифікованого обладнання, показники безпеки якого наводяться в нормативних документах. Важливим є те, що закон передбачає обов'язкову оцінку впливу на довкілля – тривалу процедуру, яка передує видобутку.

Також закон посилює адміністративну та кримінальну відповідальність за незаконне видобування, збут, придбання, зберігання, передачу, пересилання, перевезення та переробку бурштину, законність походження якого не підтверджується відповідними документами, а також за ухилення від обов'язкової рекультивациі земель, порушених внаслідок видобування бурштину.

Окрім цього, запроваджується механізм резервування земельних ділянок для потреб надрокористування до початку проведення аукціону чи конкурсу та єдиний дозвіл на геологічне вивчення бурштинових надр із подальшим видобуванням бурштину на п'ять років на ділянки розміром до 10 га із визначенням вартості продажу на електронному аукціоні. І якщо раніше початкова ціна розраховувалась центральним органом виконавчої влади, виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянок надр відповідно до методики, встановленої Кабміном, то відтепер початкова ціна продажу на аукціоні спецдозволу на видобуток бурштину становитиме 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34 000 грн) за 1 га землі.

За словами голови Державної служби геології та надр України О. Кирилюка, проведення електронних торгів – єдиний дієвий антикорупційний і прозорий шлях отримання прав на видобування не тільки бурштину, а будь-якої корисної копалини. Також, експерти відмічають, що подібні заходи дозволятимуть включатися в аукціони на купівлю дозволу не лише великому, а й середньому та малому бізнесу, адже середня компанія навряд чи матиме ресурси для купівлі дозволу та розробки ділянки площею, скажімо, 300 га, проте матиме кошти для ділянки розміром 10 га. Тому створення конкурентного середовища серед бажаючих отримати доступ до бурштинових

надр має збільшити фінальну ціну дозволу на аукціоні, тож держава заробить більше грошей.

Водночас передбачається, що обмежений строк дії дозволу на вивчення надр і видобування бурштину змотивує користувача швидше приступати до роботи й ефективніше використовувати отриману ділянку. Хоча такий ефект буде досягатися лише за умови, якщо п'ятьох років вистачає для видобування бурштину у спосіб, який завдає найменшої шкоди довкіллю.

Як вже зазначалось, українські бурштинові клондайки забезпечують «робочими місцями» десятки тисяч людей, які проживають поблизу від покладів бурштину і, як правило, це достатньо депресивні регіони з низькою економічною та соціальною активністю. Однак, за словами самих старателів, їх інтереси та пропозиції новий закон абсолютно не враховує. Депутат Рівненської обласної ради О. Васильєв прокоментував закон наступним чином: «...Перспектив вирішення я поки не бачу, адже просте населення не залучається і якщо запрацюють електронні аукціони, то стане ще гірше, ніж було – поскуповують ті, хто до цього кришував і будуть знову кришувати, тільки на законному рівні. А для населення я не бачу нічого хорошого у цьому законі».

На переконання співголови «Асоціації зелених України» О. Щербаня, допуск місцевого населення та громадських організацій до контролю над такими процесами має стати обов'язковим. «Громадськість повинна мати право дорадчого голосу, – підкреслює експерт. – Крім того, з таких питань потрібно проводити і місцеві референдуми, які дадуть громаді повноваження та можливість впливати на рішення влади щодо організації видобутку бурштину».

Тим часом основний посыл місцевих громад якраз і полягає в тому, що вони прагнуть отримати можливості відстоювати свої права,

---

<sup>3</sup> Нагадаємо, що у 2016 р. український уряд вже здійснював спробу запустити пілотний проект рекультиватії земель порушених внаслідок нелегального видобутку бурштину, однак, зокрема, через корупційний скандал, проект провалився.

щоб той, хто хоче займатись видобутком міг на законних підставах це робити та сплачувати податки на місцевому рівні. Для цього попонується створення старательської артілі, що співпрацюватиме з державним підприємством. Також, за словами місцевих жителів, озвучений у законопроекті кар'єрний спосіб добування бурштину є економічно не вигідним, а тому для того, щоб підприємство мало прибуток йому доведеться використовувати мотопомпи.

До слова, щодо наслідків цього надзвичайно шкідливого для ґрунту способу видобування: попри те, що прийятий закон прописує обов'язкову рекультиватію постраждалих від видобування бурштину ділянок, у ньому відсутня бодай згадка щодо механізмів її здійснення. Як наслідок, відкритими залишаються важливі питання, що стосуються відновлення земель та лісових насаджень. При цьому заступник голови Держлісагентства України Х. Юшкевич наголошує на тому, що «...ми взагалі не розуміємо, як тепер проводити рекультиватію земель, бо не знаємо, які речовини під час видобутку потрапляють у повітря, які – у ґрунтові води».

Тому рекультиватія порушених земель – це насамперед складна робота з підготовки висновку екологічної експертизи ділянок, пов'язана з ґрунтовними дослідженнями процесів відновлення структури рельєфу, гідрологічного режиму, екологічного стану ґрунтів тощо. До того ж, за словами експертів, у підсумку виконання технологічного проекту рекультиватії коштуватиме майже стільки ж, скільки вартує бурштин, який там видобувається.

Однак схоже, що економічне обґрунтування обов'язкової рекультиватії може критися в іншому документі, а саме – в тексті супутнього законопроекту № 2366 «Про рекультиватію порушених земель лісогосподарського призначення» від 31.10.2019 р., який з 05.11.2019 р. лежить на опрацюванні в Комітеті ВРУ<sup>3</sup>. У разі його ухвалення (а ухвалювати доведеться саме цей проект, хоча б через відсутність альтернативних) виконавці відновлювальних робіт – все ті ж «бурштинові» ДП – мають забезпечити вилучення



100 % виявленого бурштину з надр усіма можливими способами і вже після цього мають приступити до рекультивації. Також важливим є те, що проект передбачає спрощення та здешевлення частини процедур необхідних для початку цих робіт: виконавець отримує спеціальні дозволи на користування надрами у спрощеному порядку, а також звільняється від плати за отримання спеціального дозволу на користування надрами (раніше треба було спершу отримати спецдозвіл на геологовивчення, дослідити та захистити об'єм запасів і лише тоді претендувати на спецдозвіл на видобуток).

Щодо контролю за проведенням робіт із рекультивації порушених земель лісогосподарського призначення, то, як завжди, ніякої конкретики – його забезпечують «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Залишається сподіватись, що означений законодавчий тандем не перетвориться на чергову схему для узаконеного безперешкодного довидобутку причому на будь-якій ділянці, включаючи рекреаційні зони.

Тим часом Україна поступово та, на жаль, незворотно втрачає технічний і науковий потенціал, який можна використовувати для створення бурштинових продуктів із високою доданою вартістю. На сьогодні основний прибуток від роботи з українським бурштином осідає в Польщі, де процвітає обробна індустрія, діє легальний ринок та створюються наукові установи з роботи з бурштином. Українці ж роблять найбруднішу, малооплачувану роботу – видобувають. Пов'язана з такою ситуацією відсутність просування продуктів переробки бурштину практично руйнує перспективу розвитку в Україні «бурштинового туризму», який успішно розвивається, скажімо, в ті ж Польщі та Литві, де активно використовують культурний вимір в цілях просування продуктів переробки бурштину.

Так, незважаючи на те, що в Польщі так само небагато покладів бурштину, як і в Україні, це не завадило польському Гданську стати справжньою бурштиною меккою світу. Сюди активно залучаються ювелірні компанії, що переробляють бурштин, для них

проводяться міжнародні бурштинові торги та навіть влаштовуються наукові семінари з проблем вивчення властивостей бурштину та його художньої обробки, міжнародні конкурси ювелірних виробів з бурштином.

Крім цього, ще у 12 містах Польщі, в тому числі в Варшаві, Кракові, Мальборку, Катовіце та Ченстохові, знаходяться державні та приватні музеї, колекції, в яких зібрані унікальні зразки натурального бурштину, історичні предмети та твори «бурштинового» мистецтва. Ряд історичних міст Польщі включений до транскордонного маршруту Бурштинового шляху.

Литовська Республіка використовує бурштин як привабливий туристичний бренд, називаючи його «литовське золото». Янтарна тематика активно використовується для створення культурних і туристичних об'єктів: художніх галерей та інших музеїв, туристичних маршрутів. Гостям Литви пропонується кілька одно- і багатоденних варіантів оглядового маршруту країною під загальною назвою «Балтійський бурштиновий шлях: спадщина, туризм і ремесло».

Головну роль в просуванні «литовського золота» відіграють спеціалізовані музеї бурштину. Так, основною метою діяльності Вільнюського музею бурштину є просування бренду бурштину серед туристів з метою підвищення попиту на даний продукт. Цю ж мету переслідує і музей бурштину в Ніді. Поруч з музеєм знаходиться будинок художників, де пропонуються авторські вироби литовських ювелірів.

Окрім прикрас і предметів побуту із бурштину туристам пропонуються менш відомі продукти з додаванням бурштинової кислоти та її похідних, бурштинового борошна або крихти: бурштинові настоянки, чай, цукерки, мило, сир. Кілька десятків готелів, косметичних салонів в Литві пропонує різні програми догляду та оздоровлення, які мають у своїй назві слово «бурштиновий». З 2004 р. в м. Вільнюсі щорічно проводиться міжнародна виставка Amber Trip, що є найбільшою спеціалізованою виставкою ювелірних виробів у країнах Балтії.

Отже, бурштинова проблема в Україні – це проблема комплексна і почати нашій державі потрібно хоча б з того, щоб зробити легальний видобуток більш прибутковим. Одним із кроків у цьому напрямі можна вважати недавнє ухвалення ВРУ урядового законопроекту № 2241 з поправками до Податкового кодексу України про зниження ставки рентної плати на видобуток бурштину з 25 % до 10 %. Законопроект підтримали 266 народних депутатів. Передбачається, що такий розмір ставки сприятиме детінізації бурштинової галузі в країні.

Водночас актуальною потребою для повноцінного розвитку бурштинової галузі в нашій державі залишається організація централізованої системи оптових закупівель бурштину, подібної до тієї, що працює на алмазному ринку. Централізація експорту насамперед дозволить суттєво знизити корупційну складову при транспортуванні бурштину за кордон та надасть важливі статистичні дані (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: Офіційний веб-портал Верховної Ради України ([https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67039](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67039)); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67257](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67257)); веб-сайт*

*«Західна інформаційна корпорація» ([https://zik.ua/news/2019/09/04/vydobutok\\_burshtynu\\_dozvolty\\_ne\\_mozhna\\_zaboronyty\\_1639967](https://zik.ua/news/2019/09/04/vydobutok_burshtynu_dozvolty_ne_mozhna_zaboronyty_1639967)); веб-сайт «Четверта влада» (<https://4vlada.com/hto-vynen-u-burshtynovij-problemi-i-yak-yii-vyrishyty>); <https://4vlada.com/rivne/52263>); веб-сайт «Центр економічної стратегії» (<https://ces.org.ua/amber/>); веб-сайт Deutsche Welle (<https://www.dw.com/uk/%D0%B1%D1%83%D1%80%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%BB%D0%B8%D1%85%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B6%D1%83%D1%94-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%BE%D1%8E/a-19077234>); веб-сайт Texty.org.ua ([http://texty.org.ua/pg/news/editorial/read/95763/Chornyj\\_burshtyn\\_Jaki\\_derzhorgany\\_zadijani\\_ta\\_shho](http://texty.org.ua/pg/news/editorial/read/95763/Chornyj_burshtyn_Jaki_derzhorgany_zadijani_ta_shho)); веб-сайт «Економічна правда» (<https://www.epravda.com.ua/columns/2019/11/27/654144/>); веб-сайт «UA: ПИБНЕ» (<https://rv.suspilne.media/news/41449>)).*

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

## Проект закону України «Про місто Київ – столицю України»

Верховна Рада України прийняла в першому читанні проект закону № 2143-3 «Про місто Київ – столицю України», внесений депутатами з партії «Слуга народу». Законопроектом пропонується розділити повноваження та розмежувати посади Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. Передбачено, що міський голова буде очолювати виконавчу гілку міської влади, зокрема Київський магістрат – виконавчий орган Київської міської ради, головувати на засіданнях Київської міської ради, а голова Київської міської державної адміністрації буде здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Автор законопроекту О. Ткаченко зазначив, що закон «повертає нормальні європейські правила самоврядування у величезному місті, повертає владу безпосередньо киянам». За документом, голова Київської міської державної адміністрації буде призначатися на посаду і звільнятися Президентом України за поданням уряду на строк повноважень Президента України. «Крім того, законопроектом також запропоновано відновити районні ради у місті Київ, як представницькі органи жителів районів Києва, – каже голова підкомітету з питань місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Д. Гурін. – Райради створюватимуться за рішенням Київської міської ради, їхній загальний склад становитиме 20 депутатів». Варто також відзначити норму цього документа, за якої взаємини між територіальними громадами Києва, населеними пунктами та об'єднаними територіальним громадами Київської області здійснюються на договірних засадах. Що ж до інших новацій, то законопроект передбачає, що рішення Київської міської ради

про встановлення меж районів у місті Києві приймається за поданням районних рад. Згідно документа, районні ради можуть мати власний вимпел і герб, які затверджуються Київською радою. Автори законопроекту пропонують наділити районні ради правом законодавчої ініціативи – вони мають право вносити проекти рішень Київської ради на рівні з міським головою і депутатами Київської ради.

Проте деякі депутати висловлюють побоювання, що із затвердженням цього документа ситуація може погіршитися, тому що в Києві з'явиться кілька центрів впливу, які будуть боротися між собою, а це, зі свого боку, не призведе ні до чого хорошого. Так, за словами А. Осадчука з партії «Голос», підтриманий профільним комітетом законопроект про столицю суперечить Конституції України та законодавству України про місцеве самоврядування і про місцеві адміністрації. «Україна – унітарна держава, на її території діє єдина система законодавства з однаковими правилами і нормами, які поширюються на усю територію України. Немає ніяких підстав ухвалювати закони, які передбачають особливе регулювання правових стосунків», – зазначає А. Осадчук з посиланням на головне науково-експертне управління ВРУ.

Депутатка О. Шкрум з партії «Батьківщина» також вважає, що даний законопроект від представників партії «Слуга народу» – є недопрацьованим за якістю законотворчої дії. Він суперечить Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Цивільному кодексу, а також дає мерові неконституційні повноваження – наприклад, підписувати міжнародні договори, що за Конституцією України – право лише Президента, прем'єр-міністра і міністра закордонних справ. До того ж, зазначає О. Шкрум, законопроект дає можливість якимось чином вилучати магістратом з приватної власності для потреб Києва будь-яку власність, проте не прописано: для яких потреб і яким чином.

А ось мер української столиці В. Кличко запропонував передати цей документ на розгляд Венеціанської комісії, а ініціативу О. Ткаченко назвав спрямованою проти киян: оскільки йдеться про централізацію влади в руках однієї пропрезидентської партії, окрему виборчу систему, надмірні повноваження голови КМДА. Міський голова В. Кличко: «Це закон не про столицю. Якщо депутати ухвалити цей безглуздий закон, вони діятимуть не в інтересах Києва і не в інтересах киян. А Київ стане першою жертвою централізації влади у державі. Якщо цей закон ухвалити, то в столиці діятиме своя, не така, як повсюди, виборча система. І він впливатиме на систему місцевого самоврядування усю країну». Мер додав, що законопроект позбавляє киян можливості прийняти статут територіальної общини міста Києва, а Київську адміністрацію прагнуть наділити функціями фактично правоохоронного органу, який видаватиме приписи та протести. Зокрема, за його словами, призначений голова КМДА зможе зупинити рішення органів місцевого самоврядування. Крім того, законопроект про столицю пропонує: аби рішення Київради вважалося прийнятим, його має підтримати третина обранців (27 депутатів з 80), тоді як зараз для ухвалення рішення потрібні голоси більшості (61 депутата з 120).

Фахівці-юристи теж переконані, що документ має бути доопрацьовано, адже у законопроекті конкретно не визначено, за що відповідатимуть і які повноваження матимуть мер і голова КМДА. До того ж, зазначають вони, що цей законопроект парламентський комітет схвалив «без публічної дискусії, без висновків Венеціанської комісії, поспіхом і нехтуючи багатьма положеннями Конституції». Так, документом запроваджується нова назва виконавчого органу Київради – «магістрат», замість міськвиконкому, як у всіх містах України. За цього якщо міськвиконкоми є колегіальними виконавчими органами міських рад, то стосовно «Київського магістрату» цієї норми у законопроекті на пряму не передбачено. Законодавці лише вказали, що «магістрат» створюється Київрадою та є її

виконавчим органом (ч. 1 ст. 25), а «у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також рішеннями Київської міської ради та розпорядженнями Київського міського голови» (ч. 2 ст. 25). За непрямыми ознаками можна припустити, що, коли вже «магістрат» керується одноосібними розпорядженнями міського голови, то колегіальним органом він не є і власних нормативних актів не видає, на відміну від порядку, передбаченого для інших міст. Також існування «магістрату» не передбачено Конституцією України чи іншими законами.

Документом передбачено, що «органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва в межах своєї компетенції, встановленої законами України, реалізують разом з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування Київської області спільні проекти, цільові програми розвитку, заходи з охорони довкілля, плани використання трудових ресурсів, будівництво автомобільних шляхів, систем зв'язку, об'єктів інженерно-комунального призначення тощо». Ця норма, вважає експерт корпорації стратегічного консалтингу «Гардаріка» К. Матвієнко, може стати одним із чинників утворення Київської агломерації – Великого Києва, як нової адміністративно-територіальної одиниці в Україні. «Проте для цього слід законодавчо запровадити неодмінну розробку такого всеохоплюючого і комплексного документа, як Генеральний план Великого Києва, – каже фахівець. – Це завдання справді державної ваги, до виконання якого має бути залучено, парламент, уряд, Київраду і Київського міського голову».

Однак начальник головного управління юстиції Києва С. Куценко вважає, що цей законопроект є компромісним. «У Києва, з одного боку, особливий статус, а з іншого – це окреме місто, яке мусить мати своє самоврядування, – наголошує чиновник. – Але водночас є воля киян, вони обирають мера і бажають, щоб він здійснював владу в місті. Закон передбачив три гілки влади для вирішення цієї проблеми. Тобто Київська міська рада буде ухвалювати деякі рішення

для того, щоб місто розвивалося, а київський магістрат буде його виконавчою гілкою влади. До того ж, в очільника міста буде ексклюзивне право скасовувати акти Київського магістрату та Київської міської ради в інтересах громадськості міста і це найбільш дискусійний та суб'єктивний момент, тому що ці інтереси ніде не прописано, що дає можливість їхнього широкого трактування та використання».

Підсумовуючи вищезначене, можна очікувати, що в разі, якщо проект закону України «Про столицю України – місто Київ» буде прийнято та він набере чинності

восени 2020 р., коли мають відбутися чергові вибори мера Києва та Київської міської ради київським очільникам може бути складно знайти спільну мову (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: веб-сайт «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/rus/news/2019/10/3/7227985/>); веб-сайт «Радіо свобода» (<https://www.radiosvoboda.org/a/30207964.html>); веб-сайт українського телеканалу UATV (<https://uatv.ua/novyyj-zakonoprojekt-pro-stolytskyu>); веб-сайт «Чесно» (<https://www.chesno.org/post/3731/>)*).

## ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПРОГНОЗИ

### Моніторинг законодавства

#### Податки та збори

*Податок на додану вартість*

#### *Роз'яснення Офісу ВПП ДПС від 10.10.2020*

Офіс ВПП ДПС нагадав, що від оподаткування ПДВ звільнюються операції із ввезення на митну територію України та з постачання на митній території України лише транспортних засобів, оснащених виключно електричними двигунами. Отже, вказана пільга не поширюється на операції з автомобілями, які одночасно оснащені електричним та двигуном внутрішнього згорання (гібридні).

#### *Роз'яснення ГУ ДПС у Донецькій області від 10.01.2020*

ГУ ДПС у Донецькій області роз'яснює, що у випадку ліквідації основних засобів у зв'язку з їх розібранням або перетворенням у інший спосіб, внаслідок чого вони не можуть використовуватися за первісним призначенням, платник ПДВ не нараховує ПЗ з ПДВ (в тому числі, відповідно до норм п. 198.5 ст. 198 ПКУ) у випадку подання податковому органу належним чином оформленого акта на списання основних засобів.

#### *Роз'яснення ГУ ДПС у м. Києві від 03.01.2020*

Відповідно до наданих ГУ ДПС у м. Києві роз'яснень здійснення первинним кредитором операції з відступлення права вимоги в розмірі боргу за непоставлені об'єкти інвестування новому кредитору в обмін на грошові кошти не є об'єктом оподаткування ПДВ. Не коригується і податковий кредит, який раніше було сформовано первинним кредитором на дату перерахування коштів в рахунок оплати об'єкта інвестування. Однак, враховуючи те, що об'єкт інвестування первинним кредитором не буде отримано у майбутньому і внаслідок цього не буде використано у господарській діяльності, такий первинний кредитор повинен нарахувати податкові зобов'язання з ПДВ згідно з п. 198.5 ПКУ.

*Додаток на прибуток*

#### *ІПК ДПС України від 15.01.2020 № 109/6/99-00-04-03-02-06/ІПК*

Повернення нерезиденту зайво утриманого та перерахованого до бюджету податку на доходи нерезидента здійснюється виключно

на підставі рішення контролюючого органу за заявою нерезидента або посадової (уповноваженої) особи нерезидента. При цьому, відповідно до п. 102.5 ст. 102 ПКУ, заява про повернення надміру сплачених грошових зобов'язань або про їх відшкодування у випадках, передбачених ПКУ, може бути подана не пізніше 1095 дня, що настає за днем здійснення такої переплати або отримання права на таке відшкодування.

### **Галузі та сфери діяльності**

*АПК*

#### **Постанова ВС**

**від 19.12.2019 у справі**

**№ 810/3682/15**

Наявність у сільськогосподарського товаровиробника податкового боргу у відповідності до приписів п.п. 291.5-1.3 п. 291.5-1 ст. 291 ПКУ не є підставою для відмови у підтвердженні статусу платника єдиного податку, оскільки зазначена норма встановлює умову, за якою суб'єкти господарювання не можуть бути платниками єдиного податку четвертої групи і ця умова не стосується підтвердження статусу такого платника.

### **Державне регулювання**

*Фінансові послуги*

#### **Постанова Правління Національного банку України від 15.01.2020 № 7**

Виключено абзац третій пункту 14 розділу І Інструкції про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків – резидентів і нерезидентів, яким зовсім недавно було заборонено ФОПам використовувати кошти на власні потреби.

### **Об'єкти правовідносин**

*Нерухомість*

#### **Наказ Мінрегіонрозвитку від 17.12.2019**

**№ 314**

Внесено зміни до Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів, затвердженого наказом Мінрегіонбуду від

16.05.2011 № 45. Зокрема, додано норму, згідно із якою проектна документація на будівництво об'єкта, розроблена в електронній формі, підписується кваліфікованим електронним підписом виконавця. Також уточнено кількість екземплярів та порядок подання проектної документації за стадіями її розробки.

#### **Повідомлення Держархбудінспекції від 26.12.2019**

Держархбудінспекція забезпечила доступ до інформації з Єдиного реєстру дозвільних документів у формі відкритих даних <https://data.gov.ua/>. У наборі даних опубліковано Єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, за 2019 рік. Також приведено у відповідність інформацію за 2013 – 2018 роки.

*Земля*

#### **Індивідуальна податкова консультація ДПСУ від 10.01.2020**

**№ 51/6/99-00-04-04-03-06/ПК**

Товариство поінформувало, що має на праві постійного користування 5 га землі, розподілених між його членами, значна кількість яких належить до пільгових категорій фізичних осіб, визначених ст. 281 ПКУ. ДПСУ вважає, що Товариство не має права відповідно до п. 286.7 ПКУ зменшити податкове зобов'язання із земельного податку на суму пільг за земельні ділянки, що належать фізичним особам – членам Товариства, які не оформили право власності на свої земельні ділянки.

#### **Повідомлення ДПСУ**

**від 14.01.2020**

Оприлюднено Довідник показників нормативної грошової оцінки (НГО) сільськогосподарських угідь в Україні станом на 01.01.2020 (гривень за гектар). Нагадаємо, що Держгеокадастр також встановив значення коефіцієнта індексації НГО сільгоспугідь,

земель населених пунктів та інших земель за 2019 рік. Він становить 1,0.

### *Праця*

#### *Роз'яснення ГУ Держпраці у Дніпропетровській обл.*

Надано роз'яснення щодо оформлення батьком відпустки по догляду за дитиною

до трирічного віку. Зокрема, відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається на підставі довідки з місця роботи (навчання, служби) матері дитини про те, що вона вийшла на роботу до закінчення строку цієї відпустки і виплату допомоги по догляду за дитиною їй припинено (із зазначенням дати).

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

### **Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Микола Мельник, директор аналітичної групи "Левіафан"

#### *Що потрібно для запуску грального бізнесу*

15 січня у сесійну залу мали винести законопроект про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор (р. №2285-д), який покликаний нарешті зруйнувати тіньовий сектор економіки і забути про лицемірну позицію держави, коли з одного боку нам розповідають про заборону азартних ігор, а з іншого ми бачимо гральні заклади біля кожної автобусної зупинки.

Взагалі легалізація грального бізнесу має декілька важливих складових.

Перша, це безпосередньо вивести цілий сектор економіки із тіні. Лише по попереднім підрахункам він зможе дати державі прямими і не прямими податками не менше 6 млрд грн., що в умовах жорсткого дефіциту бюджету є вкрай важливо.

По-друге, при легалізації вдасться реально захисти гравців від зловживань гральних закладів, а також захистить неповнолітніх та гравців, які мають гральну залежність від азартних ігор. Здавалося б парадокс, але речі виглядають дійсно так. Щоб захистити вразливі верстви населення від «гри», треба спочатку визнати, що проблема існує і виписати механізми захисту, які будуть підкріплені державним примусом і величезними штрафами, для тих операторів

гральних закладів, хто вирішить, що він самий хитрий звір у лісі.

Третя причина – це покращення загального бізнес клімату в країні. На прикладі грального бізнесу держава може показати, що інвесторів в Україні чекають і готові створювати для них сприятливі умови роботи. Як в питанні співпраці з контрольними органами, так і оподаткуванні.

І от якщо виходити із третьої причини, то читаючи текст проекту Закону № 2285-д, в мене складається враження, що народні обранці ставлять за мету не запросити інвесторів в Україну, а зробити все, щоб ці інвестори не прийшли. І я зараз не маю на увазі заборону інвестицій з РФ, це якраз нормально, хоча і її можна обійти. Я маю на увазі саме питання оподаткування, та організації гри, які спонукають навіть нині існуючих учасників ринку доволі сильно подумати, а чи треба починати працювати «по білому».

Взагалі будь-який інвестор перед тим як вкладати гроші має поррахувати, а чи зможе він повернути свої інвестиції, на скільки швидко, і яка взагалі планується рентабельність. Дві фундаментальні речі – це можливість захисти свої інвестиції в суді і податки. І якщо в українську судову систему не вірять навіть дурні, і змінити її за день Україні не вдасться, то якраз низькі податки зможуть зробити бізнес в Україні цікавим.

---

\* Збережено стиль і граматику оригіналу

В країнах, де існує гральний бізнес застосовується декілька способів оподаткування:

- Податок з валового прибутку GGR (різниця між сумою ставок і вирашем);

- Податок на окремі «Гральні одиниці» (оподатковуються окремо гральні автомати, букмекерські каси, столи для покеру, рулетки)

- Встановлення плати за ліцензію на дозвіл організації та проведення грального бізнесу.

Співвідношення цих способів, у кожній країні різне. Десь застосовується лише оподаткування валового прибутку (Німеччина, Болгарія), десь це відбувається комбіновано (Білорусь, Латвія), але всюди це оподаткування є збалансованим. Що мається на увазі. Якщо «дорога» ліцензія, то низький податок на GGR, якщо високий податок на GGR, то дешева ліцензія, та майже символічні податки на «гральну одиницю», якщо вони взагалі є.

В Україні ж пропонується модель, яка, умовно кажучи, націлена не на те щоб остригти отару, а на те щоб ще й м'ясо зрізати до кісток, і сподіватись, що вівці не помруть від втрати крові.

Якщо мовою цифр, то відповідно до законопроекту 2285-д:

- 1) Вартість ліцензій казино буде становити до 120 000 МЗП (23,6 млн. \$) в Києві і до 60 000 МЗП (11,8 млн. \$) на решті території України

- 2) Вартість ліцензії на зайняття букмекерською діяльністю – 120 000 МЗП (23,6 млн. \$).

- 3) Вартість ліцензії для грального залу – 750 МЗП (147,6 тис. \$)

- 4) Вартість ліцензії для гри в покер в мережі інтернет – 2500 МЗП (490 тис. \$)

- 5) Вартість ліцензії для лотерей від – 76 000 МЗП (15 млн. \$)

Ліцензії видаються на п'ятирічний строк.

Просто для порівняння. В Польщі, економіка в якій краще розвинута, платоспроможність населення краще, а в судах можна знайти правду ціни на ліцензії в рази менші:

- казино – приблизно 290 000 EUR;

- зал бінго – 50 000 EUR;

- дозвіл на місце проведення ставок – 18 000 EUR;

- лотерея і бінго – 900 EUR.

- Турніри з покеру – 900 EUR.

Ліцензії на казино, бінго та місця проведення ставок діють 6 років. Покерні турніри – 3 місяці, лотереї – 2 роки.

Окрім високої вартості без внесення змін в Податковий кодекс України, відповідно до статті 136 Кодексу, гральні заклади будуть сплачувати два податки: звичайний податок на прибуток підприємців (18%) і від доходу (10% – від доходу, отриманого від азартних ігор з використанням гральних автоматів, і 18% – від доходу, отриманого від букмекерської діяльності, азартних ігор (у тому числі казино).

У той же час в Польщі є лише податок на дохід у розмірі 12%. І не має плати за «гральні одиниці». В той час як українські законотворці пропонують стягувати з організаторів грального бізнесу наступні кошти:

- За гральний стіл: 350 МЗП/рік (якщо казино розташоване в межах Києва) та 175 МЗП/рік (казино розташоване за межами Києва)

- За гральний автомат – 10 МЗП/рік якщо в казино, 6 МЗП/рік якщо в гральному закладі.

- За відкриття букмекерського пункту – 80 МЗП/рік

- МЗП (мінімальна заробітна плата) становить 4723 грн.

Фактично парламентарі запропонували тричі обкласти даниною гральні заклади. Така ситуація навряд чи буде сприяти залучення реальних інвестицій з-за меж України. Адже податкове навантаження більше в рази, аніж в Польщі, а захист інвестицій в Україні є в рази гірший ніж в тій самій Румунії, де до речі податки також на порядок нижчі ніж в Україні.

Якщо додати до цього певні опосередковані обмеження на організацію гри, такі як обмеження на вік гравця (в Україні пропонується з 21 року), обмеження на рекламу і т.п., – то виявиться, що в Україні створюються найменш привабливі умови для грального бізнесу, а відповідно з іноземних інвесторів сюди ніхто не зайде, і ринок захопить декілька нинідіючих операторів «лотерейщиків», що для всієї Європи буде яскравим сигналом, чому не слід сподіватись на поліпшення бізнес клімату в Україні.



Тому, я дуже сподіваюсь, що між першим та другим читанням законопроект буде доопрацьований в частині зменшення фіскального навантаження та більш ліберальних умов гри. І це не тому що я азартна людина, а тому що гральний бізнес це звичайний бізнес і тільки конкуренція може порадити якість надання послуг і ефективність і подальше зростання фінансових надходжень в бюджет країни ([https://censor.net.ua/blogs/3170182/scho\\_potrbno\\_dlya\\_zapusku\\_gralnego\\_bznesu](https://censor.net.ua/blogs/3170182/scho_potrbno_dlya_zapusku_gralnego_bznesu)). – 2020. – 16.01).

\*\*\*

### Блог на сайті «Lb.ua»

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

### *Закон про безправну працю*

Кабінет міністрів України схвалив та направив на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України “Про працю”. Згідно з милованівським трудовим законодавством, на нас чекають:

- трудові договори з "нефіксованим робочим часом";
- звільнення за одним лише бажанням роботодавця;
- скасування законодавства про профспілки;
- розширення застосування короткострокових договорів;
- зменшення часу відпочинку.

Проект закону складається всього з 10 глав (98 статей).

Це 98 статей, які в цілому суперечать Конституції України, нехтують міжнародними стандартами у сфері праці, а також ставлять під загрозу дотримання прав людини.

Детальний аналіз законопроекту від юристів ГО "Трудові Ініціативи" Inna Kudinska і George Sandul:

27 грудня 2019 року Кабінет міністрів України схвалив та направив на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України “Про працю”, що був розроблений Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства. Сам проект закону невеликий та складається всього з 10 глав (98 статей).

Проект Закону кардинально міняє логіку та баланс стримувань та противаг у трудових відносинах між працівником та роботодавцем в бік неконтрольованого збільшення повноважень роботодавця.

На думку юристів ГО “Трудові ініціативи” проект суперечить як Конституції України, адже ним порушується конституційний принцип, викладений у статті 22 – при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, так і цілій низці ратифікованих Україною конвенцій Міжнародної організації праці. Проект, що покликаний регулювати одну з найважливіших сфер суспільного життя – сферу праці, містить несистемний та мозаїчний характер, що також свідчить про брак юридичної техніки при його підготовці.

Незважаючи на деякі позитивні норми, які він містить, нові правила звільнення працівників за бажанням роботодавця, зменшення ролі профспілок у питаннях надання погоджень на звільнення та розміру оплати праці за роботу у вихідні та святкові дні тощо нівелюють ці плюси. Адже, наприклад, заборона здійснювати мобінг буде зведена нанівець правом роботодавця звільнити працівника за власним бажанням у будь-який момент.

Давайте детально розберемося з ключовими положеннями, які відрізняються від чинних, що містяться в Кодексі законів про працю, інших законах та наслідками їх впровадження для працівників.

1. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця – стаття 35

Дана стаття передбачає так зване “at will employment”. Таке поняття характерно для США і означає звільнення працівника з ініціативи роботодавця на основі лише його одноосібного бажання, окрім випадків, коли звільнення вважається незаконним (через дискримінацію).

Що це означає на практиці? Роботодавець може звільнити працівника без причини. Жодних обґрунтувань, доказів поганої роботи тощо. Достатньо лише за певний час попередити, виплатити компенсацію і

жодних інших зобов'язань у роботодавця не виникне. До суду звернутися теж неможливо, аби оскаржити своє звільнення, оскільки роботодавець не зобов'язаний обґрунтовувати своє рішення про звільнення.

В США така підстава для звільнення почала застосовуватися з другої половини XIX століття, але вже в XX столітті в більшості штатів були внесені відповідні зміни в законодавство. Крім того, трудові договори з можливістю звільнення за бажанням роботодавця укладаються зазвичай лише з працівниками, які займають певні керівні посади.

В судовій практиці також є вже сформульована низка виключень, коли необхідно мати законні підстави (“just causes”) для звільнення працівника.

З огляду на це, можна сказати, що подібна норма про звільнення працівника за одноособовим необґрунтованим бажанням роботодавця зводить нанівець будь-які гарантії трудових прав в Україні, унеможлиблює ефективну профспілкову роботу (адже профспілкових діячів можливо буде звільнити без пояснення причин) та боротьбу із дискримінацією на робочому місці.

## 2. Скасування закону про профспілки

Прикінцевими положеннями проекту скасовується чинний Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”. Натомість не пропонується жодної альтернативи законодавчого регулювання діяльності профспілок.

Цим, фактично, створюється вакуум у правовому статусі профспілок та скасовуються законодавчі підґрунтя їх функціонування, що прямо суперечить фундаментальній конвенції МОП № 87 щодо свободи об'єднання у профспілки.

## 3. Визначення трудових відносин, працівника та роботодавця

Проект закону в статті 12 надає таке визначення трудових відносин – відносини між працівником і роботодавцем, що передбачають виконання за дорученням, під керівництвом і контролем роботодавця особисто працівником за винагороду визначеної роботодавцем роботи.

Надання визначення трудових відносин в законодавстві є необхідним та важливим, оскільки трудові відносини часто підмінюють цивільно-правовими. До однієї із особливих рис трудових відносин належить те, що робота виконується працівником в умовах певного трудового режиму з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку. З огляду на це вважаємо, що у визначенні обов'язково має міститися фраза про підпорядкування працівника правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Підставою для виникнення трудових відносин є трудовий договір, який обов'язково повинен укладатися в письмовій формі.

Важливою новацією є визначення ознак трудових відносин (стаття 13 проекту). Задля подолання незадекларованої праці в Україні, що за різними підрахунками складає до 30% ринку праці (в деяких галузях – до 80%) необхідно встановлення чітких законодавчих критеріїв для визначення сутнісних ознак трудових відносин, що будуть унеможлилювати підміну укладання трудових договорів іншими формами договору (цивільно-правовий тощо) та/або цілком неофіційного працевлаштування.

Крім того, ухилення від оформлення офіційних трудових відносин несе загрози як соціальним гарантіям працівників, так і наповненню бюджетів та фондів, що недоотримують належні до сплати податки та збори

Міністерство соціальної політики ще в лютому 2019 року виступило з ініціативою визначити ознаки трудових відносин, при наявності трьох і більше з яких, відносини вважалися б трудовими. Проте, якщо в проекті Міністерства згадувалося 7 ознак, то в проекті Закону “Про працю” на одну менше. І виключили з проекту важливу ознаку: “винагорода за виконувану роботу (надані послуги) є єдиним джерелом доходу особи або становить 75 і більше відсотків її доходу протягом 6 календарних місяців”.

Визначення працівника, яке наводиться в ч.3 ст.12 проекту, на нашу думку, не відповідає сутності трудових відносин, адже під таке

визначення навіть може підпадати особа, яка працює за цивільно-правовим договором.

#### 4. Трудовий договір

Як було зазначено вище, трудовий договір має обов'язково укладатися в письмовій формі. Тобто мається на увазі окремий документ з назвою "Трудовий договір". Жодних наказів чи розпоряджень роботодавцеві тепер видавати не потрібно.

Відповідно до ч.4 ст.16 проекту включення до трудового договору умов, що мають дискримінаційний характер або погіршують становище працівника порівняно з трудовим законодавством є грубим порушенням трудового законодавства, на відміну від чинного КЗпП, який в ст.9 встановлює набагато ефективніший захист для працівників, а саме: умови договорів про працю, які погіршують становище працівників порівняно з законодавством України про працю, є недійсними.

Пункт 2 ч. 5 ст. 12 проекту зобов'язує сторони трудового договору інформувати у визначені ними строки про будь-які обставини, що можуть впливати на укладення, виконання, припинення трудового договору. З огляду на таке формулювання виникає питання, яка відповідальність встановлюватиметься, наприклад, за неінформування жінкою про свою вагітність (що буде порушенням приватного життя працівника), адже це точно може вплинути на виконання трудового договору.

Згідно з ч.8 ст.28 проекту сторони трудового договору мають право запропонувати одна одній змінити його істотні умови (системи та розмір оплати праці, норм праці та режим роботи). Якщо роботодавець наполягає на зміні істотних умов трудового договору, з якими не погоджується працівник, трудовий договір припиняється на підставі статті 35 цього Закону. Якщо зараз ст. 32 КЗпП передбачає попередження працівника за два місяці про зміну істотних умов праці, то в цій статті такого попередження немає. Попередження лише буде на умовах, які визначені в ст.35, строк якого залежатиме від стажу роботи у роботодавця.

#### 5. Види трудових договорів

Стаття 17 встановлює такі види трудових договорів: безстроковий, строковий,

короткостроковий, сезонний, з нефіксованим робочим часом, учнівський, трудовий договір з домашнім працівником.

Строковий трудовий договір може укладатися на визначений строк або на час виконання певної роботи, але не більше ніж на 5 років. Крім того, анадається перелік випадків, коли строковий трудовий договір точно має укладатися – заміщення тимчасово відсутнього працівника, з керівником юридичної особи, працівниками театрів, цирків, спортсменами тощо. Викликає занепокоєння така підстава укладення як "за згодою сторін трудового договору", адже роботодавець в трудових відносинах є сильнішою стороною і тому часто умови диктує саме він, а працівник, як слабша сторона, якій за будь-яких умов потрібна робота, буде змушений погоджуватися на строковий трудовий договір. У Рекомендації МОП 166 зазначається, що однією із гарантій масштабного укладання строкових трудових договорів мають стати обмеження застосування строкових трудових договорів випадками, коли, враховуючи рід майбутньої роботи або умови її виконання, а також інтереси працівників, ці трудові відносини не можуть встановлюватися безстроково. Масове використання строкових трудових договорів суперечить низці міжнародних документів, зокрема директиві ЄС 1999/70/ЄС (пріоритет стабільних відносин) та Конвенції Міжнародної організації праці №158 (неможливість припинення трудових відносин без обґрунтування).

Трудовий договір з нефіксованим робочим часом – стаття 22

За визначенням такі договори будуть особливою формою трудового договору, відповідно до якого обов'язок працівника виконувати роботу виникає виключно за умови надання роботодавцем доступної роботи, без гарантій того, що така робота буде надаватися постійно. Роботодавець самостійно визначає обсяг необхідної для виконання роботи та в розумний строк погоджує з працівником режим роботи та тривалість робочого часу, необхідного для виконання відповідної роботи.

Простою мовою це означає, що якщо сьогодні робота є, то роботодавець може

викликати особу на роботу або ж взагалі надіслати їй роботу дистанційно, а через кілька днів послуги такого “працівника” можуть стати вже непотрібними.

Оплата праці здійснюватиметься за фактично відпрацьований час. Мінімальна тривалість робочого часу працівника, що виконує роботу на підставі трудового договору з нефіксованим робочим часом, протягом календарного місяця складатиме 8 годин. Якщо працівник протягом календарного місяця виконував роботу менше 8 годин, йому має бути виплачена заробітна плата за восьмигодинний робочий час.

Незважаючи на те, що автори законопроекту передбачили запобіжник проти тотального використання таких договорів на практиці (кількість трудових договорів з нефіксованим робочим часом у одного роботодавця не може перевищувати 1/10 загальної кількості трудових договорів, стороною яких є цей роботодавець), сама згадка про них в трудовому законодавстві і можливість їх використання є негативним явищем. Такі договори надзвичайно вигідні роботодавцю, оскільки він абсолютно не несе жодної соціальної відповідальності за працівника, не сплачує податки, не надає лікарняні, відпустки тощо.

На думку юристів ГО “Трудові ініціативи”, введення трудових договорів з нефіксованим робочим часом є вкрай негативним явищем і викликає серйозні занепокоєння через високий ризик вразливості та соціальної незахищеності працівників, а також створення ілюзії зайнятості та офіційного працевлаштування.

Такі договори не нове явище в світовій практиці. Найбільше вони розповсюджені у Великобританії і відомі під назвою “zero-hour contract” або “on-call work“. За останніми підрахунками, у Великобританії майже 3% економічно активного населення працюють саме за zero-hour контрактами. Жодного фіксованого робочого часу, жодної впевненості у завтрашньому дні. І проблема в тому, що вони вважаються за законодавством працевлаштованими і відповідно офіційний рівень безробіття у Великобританії залишається низьким – близько 4%.

Прихильники “zero-hour contract” часто апелюють до того, що працівниками за такими договорами є часто студенти або ж особи передпенсійного чи пенсійного віку, яким не потрібна тривала зайнятість, офіційне працевлаштування, фіксований робочий графік. Проте, як показують дослідження, 23% працюють за такими контрактами понад 5 років. Більшість з них не мають жодних кар’єрних можливостей, оскільки просування по службі, розвиток та професійне навчання не притаманні “zero-hour contract”. Основна ідея – надати працівнику мінімум знань та навичок для виконання роботи, але не навчання його на далеку перспективу, оскільки вже завтра він може стати непотрібним.

У Великобританії застосування “zero-hour contract” дуже різко критикується та ведуться дискусії, аби взагалі зробити їх незаконними, як зробили в Новій Зеландії в 2016 році, прийнявши спеціальний закон, який забороняє використання “zero-hour contract”.

Трудовий договір з домашнім працівником – стаття 24

Законодавче регулювання праці домашніх працівників є вкрай важливим, адже вони зазвичай працюють неофіційно, без жодних соціальних гарантій. За відсутності ратифікації Україною конвенції МОП 189 про гідну працю домашніх працівників, окрема стаття, присвячена цій категорії працівників, є перевагою.

Проте, викликає запитання примітка до цієї статті, де вказано, що не вважається домашньою працею робота з обслуговування домашнього господарства, тривалість якої складає менше 80 годин на місяць.

До прикладу, візьмемо роботу няні, яка працює в робочі дні тижня по 3-4 години. За місяць в сумі буде менше 80 годин. Виникає питання: чи має бути захищений такий працівник, чи має укладатися з ним трудовий договір, адже він теж виконує домашню роботу.

6. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця у зв’язку відсутністю працівника – стаття 39

В цій статті міститься позитивне положення щодо відсутності працівника на робочому

місці, яке можна вважати прогулом. Якщо наразі КЗпП визначає прогул, як відсутність на роботі більше трьох годин протягом робочого дня, то проект збільшує цей час до десяти робочих днів підряд.

Така норма відповідає рекомендаціям експертів Міжнародної організації праці та кращим практикам трудового законодавства в світі, оскільки роз'їзний характер багатьох сучасних робіт (журналісти, юристи тощо) на практиці призводить до зловживань роботодавців в плані звільнення працівників, що були відсутні на закріпленому за ними робочому місці, втім, фактично виконували свою трудову функцію.

Непоодинокими є також випадки, коли працівник не мав можливості повідомити роботодавця про поважні причини своєї відсутності на робочому місці (раптова хвороба, форс-мажорні обставини). Проектом передбачається, що інформація про причини відсутності може бути направлена працівником в будь-який спосіб, визначений трудовим договором.

### 7. Робочий час

- Вводиться поняття гнучкого режиму роботи та дистанційної (надомної) роботи.

- До праці в нічний час зможуть залучатися жінки з дітьми віком до трьох років

- зменшується розмір оплати праці за надурочну роботу і у вихідні та святкові дні. Наразі чинний КЗпП передбачає подвійний розмір оплати праці, проект же закону “Про працю” встановлює підвищений розмір оплати праці, визначений трудовим договором та/або колективним договором.

### 8. Час відпочинку

- якщо наразі ст.70 КЗпП встановлює, що тривалість щотижневого безперервного відпочинку повинна бути не менш як сорок дві години, то ч.5 ст. 52 визначає, що щотижневий безперервний відпочинок (вихідні дні) має становити не менше 24 годин протягом кожного семиденного періоду, без урахування тривалості щоденного (міжзмінного) відпочинку. Тобто замість двох вихідних днів тепер може бути і один вихідний день

- відпустка без збереження заробітної плати (“за власний рахунок”) збільшується до 30 календарних днів на рік

- переноси робочих днів для створення сприятливих умов для святкування визначатимуться індивідуально за згодою сторін згідно з умовами трудового договору. Наразі перенесення рекомендує проводити Кабінет Міністрів України

- відпустка по догляду за дитиною віком до 6 років надаватиметься за домовленістю сторін

9. Зменшення ролі профспілок в процесі припинення трудового договору

На відміну від чинного КЗпП, де в ряді випадків розірвання трудового договору передбачається обов'язкове проведення консультацій з профспілками та отримання на це згоди, проект закону не містить таких положень.

До того ж, у Прикінцевих положеннях взагалі згадано про скасування Закону “Про профспілки, їх права та гарантії діяльності” з набранням чинності проектом Закону “Про працю”.

Надання згоди виборним органом первинної профспілкової організації, членом якої є працівник, на розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця є одним із важливих елементів захисної функції профспілок.

Вміле використання профспілками зазначеного механізму захисту трудових прав працівників є вкрай ефективним та важливим елементом здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю. Крім того, ще є запобіжником від свавілля роботодавця та безпідставного звільнення працівника.

Неодноразово в діяльності юридичної клініки ГО “Трудові ініціативи” були випадки, коли працівників хотіли безпідставно звільнити за прогул, невиконання посадових обов'язків тощо. І лише профспілка змогла захистити працівників та довести, що насправді жодних порушень з боку працівника не було.

Крім того, відповідно до ст.25 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” профспілки представляють права та інтереси працівників у відносинах з

роботодавцем в управлінні підприємствами, установами, організаціями. Можливість відмови профспілки у наданні згоди на звільнення працівника також є елементом управління підприємствами, установами організаціями через вплив на кадрову політику.

#### 10. Право на страйк

Внесенням змін в ряд відповідних законів дозволяється страйкувати державним службовцям, працівникам транспортної сфери, Збройних Сил України, персоналу, який виконує роботи, пов'язані з експлуатацією ядерних установок та об'єктів, працівникам підприємств електроенергетики.

Але це все абсолютно не буде працювати при скасуванні закону про профспілки, адже саме він визначає те, хто може бути стороною колективного трудового спору, крайнім засобом вирішення якого є страйк.

Замість висновку

Загалом, можна стверджувати, що негативи, які містяться у проекті цілком перекреслюють будь-які прогресивні положення, що містяться у тексті. Прийняття подібного закону підриває стабільність зайнятості в Україні, унеможливорює ефективну охорону та захист трудових прав, що в свою чергу матиме катастрофічні наслідки для національної економіки ([https://lb.ua/blog/andriy\\_pavlovskiy/446304\\_zakon\\_pro\\_bezpravnu\\_pratsyu.html](https://lb.ua/blog/andriy_pavlovskiy/446304_zakon_pro_bezpravnu_pratsyu.html)). – 2020. – 02.01).

\*\*\*

**Блог на сайті: «Судово–юридична газета»**

**Про автора:** Альберт Єзеров, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, к.ю.н., доцент

#### ***Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ***

Інститут конституційної скарги не є життєздатним, якщо не знаходить своє продовження в механізмі перегляду судових рішень за виключними обставинами.

За результатами конституційного провадження як за конституційними поданнями і зверненнями, так і за конституційними скаргами КСУ видає акти, які дають підставу захистити конституційне право особи,

порушене внаслідок застосування судами загальної юрисдикції закону, визнаного неконституційним (конституційним).

Якщо до ухвалення нових процесуальних кодексів 2017 року та впровадження інституту конституційної скарги реалізація рішень КСУ полягала лише у застосуванні юридичних позицій КСУ в інших справах, то натеper починає формуватися практика реалізації рішень КСУ через правовий механізм перегляду судових рішень за виключними обставинами. Центральним моментом тут є реалізація рішення по скарзі саме в справі скаржника, тобто у справі, судове рішення в якій стало підставою для подання конституційної скарги.

Тому переважна цінність конституційної скарги для особи визначається можливістю ініціювати перегляд справи за виключними обставинами після ухвалення рішення Конституційним Судом. Інститут конституційної скарги не є життєздатним, якщо не знаходить своє продовження в механізмі перегляду судових рішень за виключними обставинами. Особа, яка виграла процес за конституційною скаргою, не отримує від самого лише визнання оскаржуваного положення закону неконституційним відновлення своїх прав, якщо не буде переглянуто в порядку загальної юрисдикції судове рішення, яке стало підставою звернення до КСУ.

Згідно з п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, така як встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Аналогічні положення містяться в ст. 320 ГПК та ст. 423 ЦПК.

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи внаслідок застосування у його справі положень закону, які не відповідали Конституції України. Отже, йдеться про надання заявнику права на застосування інституту *restitutio in integrum* (з лат. «повернення сторін до первісного

юридичного стану») після ухвалення рішення КСУ.

Тому особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. І суд має керуватися конституційним принципом, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед, щодо питань, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Саме тому держава має забезпечити для людини, яка зазнала несправедливості, ефективне поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення КСУ, матиме змогу переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією (або без застосування закону, який з Конституцією не узгоджується), а отже людині буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду.

Ні науковці, ні суди загальної юрисдикції поки що не сформуvalи єдину позицію в цьому питанні. Судді збиралися з науковцями на круглі столи з цього приводу і у Конституційному Суді, і у Верховному Суді. Аналіз доктринальної та судової практики з цього приводу показує, що наразі превалює розуміння частини 2 ст. 152 Конституції як відсутності «зворотної сили» рішень КСУ.

Так, приміром, у справі №575/208/17 колегія суддів Верховного Суду зауважує, що «на дату ухвалення цієї постанови положення частини другої статті 26 Закону №1404-VIII визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 15.05.2019 № 2-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою ОСОБА\_2 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення). На стадії касаційного перегляду

судових рішень суд касаційної інстанції не може перевіряти, чи правильно суди попередніх інстанцій застосували положення, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень. Тому при ухваленні цієї постанови суд касаційної інстанції не брав до уваги зазначене Рішення Конституційного Суду України.

Однак, відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, вказане рішення Конституційного Суду України може слугувати підставою для перегляду судових рішень в цій справі у зв'язку з виключними обставинами. Подібні висновки викладені у постанові Верховного Суду 24.07.2019 у справі №812/1266/17».

Отже, Верховний Суд в цьому випадку прямо зазначив про невзяття до уваги рішення КСУ, обґрунтувавши це неможливістю перевірити правильність застосування судами попередніх інстанцій положень, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень.

У справі №823/1404/18 (щодо розгляду заяви про перегляд справи за виключними обставинами у зв'язку з визнанням неконституційним словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на ЧАЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю) суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що вимога ч. 3 ст. 59 Закону №796-XII щодо участі у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та військових навчаннях лише під час проходження дійсної строкової служби втратила чинність з 25 квітня 2019 року, тому суд, з метою ефективного захисту прав, свобод,

інтересів позивача вважає, що слід застосувати ч. 2 ст. 9 КАС України і зобов'язати відповідача здійснити перерахунок пенсії по інвалідності, відповідно до ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року), саме з 25 квітня 2019 року.

При цьому у справі №804/3790/17 Верховний Суд дійшов висновку, що нарахування виплат з дати ухвалення рішення КСУ є виходом за межі позовних вимог. У цій постанові Верховний Суд наголосив, що «за загальним правилом рішення Конституційного Суду України змінює законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням. Пунктом 3 резолютивної частини вказаного Рішення КСУ визначено, що положення частин третьої, десятої статті 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII, які визнані неконституційними пунктами 1, 2 резолютивної частини цього Рішення, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. Таким чином, дія частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII втратила чинність 4 грудня 2018 року. Спірні правовідносини між сторонами виникли щодо недоплати позивачу суддівської винагороди за період з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року. За таких обставин Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття вказаного Рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

Отже, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, дійшов законного та обґрунтованого висновку, що ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 не є підставою для скасування постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року за виключними обставинами. Доводи позивача про те, що постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року у справі №804/3790/17 за виключними обставинами слід переглянути з 4 грудня 2018 року – дати ухвалення Конституційним Судом України свого рішення, є безпідставними, оскільки вказана дата знаходиться поза межами періоду дії спірних правовідносин (з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року), що виключає перегляд вказаної постанови суду першої інстанції у зв'язку з виключними обставинами. Продовження існування стану порушення прав, свобод чи інтересів позивача й після ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 може бути підставою для звернення до суду з відповідним позовом задля їх захисту, однак такі обставини в жодному разі не можуть слугувати підставою для перегляду судового рішення за виключними обставинами, оскільки спірні правовідносини в такий період часу не були предметом судового розгляду.

До того ж частиною шостою статті 361 КАС України передбачено, що при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. З огляду на вказану норму безпідставними є й доводи позивача про те, що суду слід було вийти за межі позовних вимог з метою захисту його порушених прав, свобод чи інтересів. Враховуючи наведене, Верховний Суд не встановив неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні оскаржуваних судових рішень і погоджується



з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про відсутність підстав для задоволення зави про перегляд за виключними обставинами постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року».

Така практика дає підстави для пошуку саме законодавчих шляхів розв'язання цієї проблеми. Тож існує нагальна потреба такого доповнення до процесуальних кодексів (ст. 361 КАС/320 ГПК/423 ЦПК) частиною 7 (для КАС, частиною 6 – для ГПК і ЦПК) такого змісту: «При перегляді судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 5 (ч. 3 для ЦПК і ГПК) цієї статті суд, що переглядає судові рішення, не застосовує визнані неконституційними положення закону, іншого правового акту, застосованого судом при вирішенні справи, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії та юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України у відповідному рішенні КСУ».

Це питання можна вирішити в законопроекті щодо удосконалення інституту конституційної скарги, який запропонований Постійним представником парламенту у КСУ О.В. Совгирею та зараз активно обговорюється.

При цьому повним та ефективним цей механізм стане лише при законодавчому унормуванні порядку відшкодування завданої неконституційним законом шкоди, як того вимагає ч. 3 ст. 152 Конституції.

Тому, попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції та дає право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя. Однак інститут перегляду за виключними обставинами (та й практика його застосування) не забезпечують при нинішньому законодавчому регулюванні повною мірою ефективного поновлення в правах (<https://sud.ua/ru/news/blog/153161-konstitutsiy-na-skarga-i-viklyuchni-obstavini-dlya-pereglyadu-sprav>). – 2020. – 03.01).

\*\*\*

**Блог на сайті: «Судово–юридична газета»**

**Про автора:** Богдан Дерев'яно, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри господарсько-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України (м. Кривий Ріг)

***Про доцільність регулювання відносин в економіці Господарським кодексом та неможливість такого регулювання лише кодексом Цивільним: зарубіжний досвід***

Конструктивною є позиція вчених, які виступають за необхідність регулювання відносин в економіці спеціальним (в Україні – Господарським) кодексом.

Сьогодні в Україні відносини у сфері економіки регулюються одночасно двома кодексами – Цивільним кодексом України та Господарським кодексом України. Така ситуація є типовою для багатьох держав Європи та світу. Їх норми часто співвідносяться між собою як загальні та спеціальні. У переважній більшості спеціальними є норми Господарського по відношенню до норм Цивільного кодексу України, хоча інколи може бути і навпаки. Цей принцип («lex specialis derogat generali» – «спеціальний закон витісняє загальний») відповідає світовій практиці ще з часів Давнього Риму і не викликає здивувань чи заперечень зарубіжних юристів. Двома кодексами відносини в економіці України регулюються із 1 січня 2004 року до сьогодні. Діяльність усіх учасників у сфері економіки та практика господарських судів України за цей час здобули певний досвід і виробили алгоритми співвідношення норм двох кодексів. Проте окремі представники наукової школи цивільного права далеко не вперше активізували діяльність, спрямовану на скасування чинності Господарського кодексу України.

Черговий «подарунок» українська економіка, підприємці, юристи та всі громадяни отримали 19 грудня цього року, коли до Верховної Ради було подано законопроект, спрямований на рекодифікацію цивільного законодавства. Але одним із основних способів рекодифікації

Цивільного кодексу автори проекту чомусь бачать скасування чинності Господарського кодексу. Аргументом окремих цивілістів є теза про невідповідність такої ситуації практиці та законодавству європейських та інших держав. Але цей «аргумент» є вигаданим.

Основні класичні та сучасні економічні теорії вказують на неможливість та неефективність функціонування ринкової економіки без державного втручання. Об'єктивні економічні закони потребують підтримки юридичного законодавства держави. При цьому законодавство, яким регулюються відносини в економіці, повинно мати спеціалізований характер. Сьогодні окремою групою вчених українській економіці нав'язується регулювання на основі узагальненого цивільного законодавства.

У країнах, що сприйняли систему романо-германського права, з давніх часів відносини в економіці регулювалися двома групами законодавчих актів (зрозуміло, що в давні часи ці акти мали спрощений характер у порівнянні із сучасними). У Давньому Римі існувала система класичного цивільного законодавства, яке поширювало вплив на всю імперію і чітко обмежувалося у просторі її кордонами. У студентів часів СРСР і сучасних студентів із країн – колишніх його республік, які вивчали/вивчають історію держави і права й основи римського права, формують думку, що все законодавство Давнього Риму, яке не пов'язано із управлінням державою, а також зі скоєнням злочинів і вчиненням правопорушень, належить до системи цивільного законодавства. При цьому перебільшується роль актів цивільного законодавства (наприклад, дигестів Юстиніана), а значення актів ремісницького, торгового, транспортного, конкурентного тощо законодавства (наприклад, Книги Епарха, яка була поширена у Східно-Римській імперії (Візантії), звідки до Київської Русі прийшло не лише християнство, а й основні засади римського права), постійно применшується.

З узагальнених теорій римського права, що викладаються у ЗВО України, формується думка про спрощену систему регулювання усіх відносин у Давньому Римі. Система права

поділяється на приватне право і публічне право. Таке розуміння римського права, а на його основі і сучасної системи романо-германського права, яку обрала за взірць велика кількість держав світу (у т.ч. й Україна), є вкрай невірним і примітивним. На цьому неодноразово наголошував академік В.К. Мамутов. Право ніяк не може бути приватним або публічним. Такими можуть бути лише певні інтереси його суб'єктів – держави, учасників відносин в економіці та громадян (підданих). Отже, відносини в економіці за запропонованим на основі неточного трактування системи права Давнього Риму було віднесено до сфери регулювання так званого приватного права. До цієї ж сфери регулювання було віднесено і відносини з приватними інтересами, що виникають та існують між членами родини, між сусідами та колегами, у зв'язку зі спадкуванням тощо.

Зрозуміло, що відносини в економіці спрямовані на досягнення як приватних інтересів їх учасників (отримання прибутку, розширення обсягів та асортименту виробництва, вихід на нові ринки тощо), так і на досягнення публічних інтересів усього суспільства та держави (забезпечення економічної незалежності держави, забезпечення внутрішніх потреб держави у певній продукції, подолання проблеми зайнятості населення, фінансування соціальної сфери, державного апарату, медицини, освіти, наукових досліджень за рахунок діяльності підприємств тощо). При цьому починаючи з ХХ століття у сфері економіки останні переважають перші. Тому нормативні акти, які регулюють відносини в економіці, відрізняються складністю у порівнянні із актами, що регулюють відносини із у більшій мірі приватними інтересами (відносини у межах сім'ї, у межах спільного співмешкання тощо). І ніяк відносини в економіці, що спрямовані на досягнення публічних інтересів, не можуть регулюватися Цивільним кодексом.

Характерною особливістю цивільного законодавства, рівно як і кримінального, є чітка його обмеженість географічними та політичними кордонами держави. Це законодавство у

більшій мірі спирається на менталітет народу, звичаї і традиції. Господарське (економічне, торгове, підприємницьке тощо) законодавство має виражений інтернаціональний характер і має схожість із відповідним законодавством сусідніх країн та цілих регіонів світу. Така схожість пояснюється однаковиими стандартами якості, вимогами до виробництва, торгівлі, транспортування, потребою в одноманітності вирішення спорів між учасниками економічних відносин із різних держав тощо.

У XIX столітті так званим «дуалізмом приватного права» було пояснено одночасне функціонування у Франції, німецьких землях, Італії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, Японії та деяких інших країнах поруч із цивільними торгових або економічних кодексів; у XX столітті – одночасне функціонування в СРСР цивільних кодексів на рівні республік і постанов Ради міністрів СРСР з господарських питань на рівні усієї держави, а також одночасне функціонування у США на рівні окремих штатів актів цивільного законодавства і на рівні усієї держави – Зразкового комерційного кодексу США, на основі якого з 1952 року розробляється та ухвалюється господарське законодавство кожного штату. Але ж така ситуація є цілком виправданою і логічною і не потребує свого підтвердження жодною теорією про «дуалізм приватного права». Не можуть відносини за участі великих транснаціональних корпорацій, банків та бірж, страховиків та перевізників регулюватися тим самим законодавством, що і відносини між чоловіком і дружиною, батьком та сином, сусідами по під'їзду тощо. Відносини у сфері економіки мають значну (якщо не переважаючу) кількість публічних інтересів, є більш складними, ніж відносини за участі людей (громадян, підданих або «фізичних осіб» за термінологією сучасного цивільного права). Тому і законодавство, яким вони регулюються, має бути складнішим і більш комплексним.

В Україні з 1931 року діє система арбітражних судів (з 2001 року носять назву господарських), завданням якої є вирішення спорів у сфері економіки. Особливістю діяльності цієї системи була відсутність до 2003 року кодексу матеріального права за наявності кодексу

процесуального права. Для порівняння, у сфері цивільного права, а тим більше кримінального, таку ситуацію неможливо навіть уявити. У переважній більшості зарубіжних країн також діє система комерційних (арбітражних, господарських тощо) судів, а на міждержавному рівні – міжнародні комерційні арбітражі, що вирішують спори між суб'єктами економіки різних держав та між самими державами. Саме в такому суді у місті Стокгольм український Нафтогаз відсудив 2,6 млрд доларів США у російського «Газпрому», які кілька днів тому разом із штрафними санкціями приблизно у сумі 300 млн доларів США надійшли до України. Проте діяльність таких судів на міжнародному та зарубіжному рівнях не є аргументом для противників регулювання відносин в економіці Господарським кодексом України.

На сьогодні, користуючись нестабільністю у державі, окремі вчені і чиновники знову повели мову про необхідність скасування Господарського кодексу України. Як уже наголошувалося, один із головних аргументів проти нього формулюється висловом «із двома кодексами нас Європа не зрозуміє», який в усній формі висловлюється окремими народними депутатами і чиновниками. На це слід відповісти наявністю чинних комерційних кодексів у наступних європейських державах: Австрія, ФРН, Іспанія, Португалія, Франція, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Словаччина, Туреччина, Естонія; Господарського (економічного) кодексу у Королівстві Бельгія; нещодавно (29 жовтня 2015 року) було прийнято Підприємницький кодекс Республіки Казахстан. Казахстанський кодекс є першим кодексом такого виду (без урахування українського) на території колишнього СРСР. Для об'єктивності слід назвати відомі європейські країни, в яких на сьогодні відносини в економіці регулюються на основі цивільних кодексів. Це Італія, Нідерланди, Швейцарія і Російська Федерація. У цих країнах і відносини між людьми, і відносини між суб'єктами економіки регулюються спеціальним законодавством, а також нормами достатньо великих за обсягом, а тому незручних у користуванні, цивільних кодексів. Практики, економісти і юристи із

цих держав часто нарікають на незручності у застосування положень цивільних кодексів для регулювання відносин в економіці.

Крім європейських держав на сьогоднішній день поряд із цивільними власні господарські (торгові, комерційні тощо) кодекси мають США, Японія, Бразилія, Марокко, Макао, Сирія, Туніс, Республіка Корея та деякі інші. Цікавим прикладом регулювання відносин в економіці значним (за обсягом більш ніж кодифікованим) актом відрізняється Велика Британія. Країна – засновниця системи англо-саксонського права, в якій відсутня єдина класична (як єдиного документа чи книги) конституція, має велике писане джерело права в якості документа – Акт про компанії (Companies Act), остання редакція 2006 року якого містить 1300 секцій, що включають статті (лише зміст займає 59 сторінок).

Розвиток європейської та світової господарської практики і законодавства, яким регулюються відносини в економіці, спростовує тезу групи українських вчених про невідповідність функціонування господарського (економічного, комерційного тощо) кодексу європейським і світовим традиціям. Сьогодні в одинадцяти країнах – членах ЄС (серед яких країни з високим рівнем ВВП – ФРН, Франція, Іспанія) та Туреччині діють комерційні кодекси. У країнах англо-саксонського права, де взагалі вкрай рідко приймаються нормативно-правові акти, діють Зразковий комерційний кодекс (США) та достатньо великий за обсягом Акт про компанії (Велика Британія). Республіка Казахстан у 2015 році стала другою державою на пострадянському просторі, в якій відносини в економіці регулюються спеціальним кодифікованим актом. Більш ніж 100 років діє торговий кодекс у Японії.

А отже, конструктивною є позиція вчених, які виступають за необхідність регулювання відносин в економіці спеціальним (в Україні – Господарським) кодексом; теза про невідповідність наявності у державі Господарського кодексу практиці та законодавству європейських та інших держав є хибною. І саме на основі Господарського кодексу України повинні прийматися закони та

підзаконні акти, що врегулюють більш вузькі економічні відносини. А позиція, спрямована на скасування Господарського кодексу, є неконструктивною (<https://sud.ua/ru/news/blog/158409-pro-dotsilnist-regulyuvannya-vidnosin-v-ekonomitsi-gospodarskim-kodeksom-ta-nemozhlivist-takogo-regulyuvannya-lishe-kodeksom-tsivilnim-zarubizhnyi-dosvid>). – 2020. – 09.01).

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

порушення правил юрисдикції загальних судів, відповідно до ч. 2 ст. 414 чинного ЦПК України, є обов'язковою підставою для скасування рішення, незалежно від доводів касаційної скарги. При цьому, як констатує ВП ВС у низці своїх рішень, порушення правил юрисдикційності спору не можна вважати формальним міркуванням у розумінні вимог ч. 2 ст. 410 ЦПК України, згідно з якою не може бути скасоване правильне по суті і законне рішення з одних лише формальних міркувань, що б давало можливість залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін (напр., постанова ВП ВС від 05 червня 2019 року у справі № 686/23445/17);

у разі закриття провадження у справі у зв'язку із тим, що її розгляд віднесено до юрисдикції іншого суду, позивач з метою

захисту свого права має право звернутися до суду першої інстанції іншої юрисдикції та розпочати судовий процес із самого початку.

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

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

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

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

Разом з тим, згідно із ч. 1 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи

бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

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

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

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

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

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

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

Водночас поширення юрисдикції адміністративних судів на усі спори, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, є помилковим, оскільки при вирішенні питання про розмежування компетенції судів щодо розгляду цивільних і адміністративних справ недостатньо застосування виключно формального критерію – визначення суб'єктного складу спірних правовідносин, визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір. Відповідно у деяких випадках такі відносини будуть публічно-правовими, а у деяких – приватноправовими. Розглянемо обидва варіанти.

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

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

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

І зовсім інших приклад, коли за результатами реалізації рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування у фізичної чи юридичної особи виникло право цивільне й спірні правовідносини, на яких ґрунтується позов, мають приватноправовий характер. У такому випадку вимога про визнання рішення незаконним може розглядатися як спосіб захисту порушеного цивільного права за ст. 16 ЦК України та пред'являтися до суду для розгляду в порядку цивільного судочинства, якщо фактично підґрунтям і метою пред'явлення позовної вимоги про визнання рішення незаконним є оспорювання цивільного речового права особи (наприклад, права власності на землю), що виникло в результаті та після реалізації рішення суб'єкта владних повноважень.

Зокрема, ВП ВС у своїх рішеннях зазначає, що у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після своєї реалізації) подальше оспорювання правомірності набуття

фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися не в порядку адміністративної юрисдикції, оскільки виникає спір про цивільне право (постанови ВП ВС від 6 квітня 2018 року у справі № 810/2421/16 та від 6 червня 2018 року № 826/631/15).

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

Предметом позову у цій справі є вимога про визнання протиправним рішення міської ради, на підставі якого третя особа набула право власності на земельну ділянку. З огляду на це, ВП ВС вказала, що спір у цій справі не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів позивачів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органу місцевого самоврядування, а стосується захисту їх приватних інтересів (майнового інтересу щодо конкретного об'єкта нерухомого майна – земельної ділянки) шляхом скасування рішення відповідача і має вирішуватися судами за правилами ЦПК України (постанова ВП ВС від 3 жовтня 2018 року у справі № 2а-4539/11).

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

Підлягатимуть розгляду у порядку цивільного судочинства і справи за участю фізичних осіб про оскарження рішень органів місцевого самоврядування щодо відведення

земельної ділянки у власність із заявленими похідними вимогами про скасування рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, проведеному на підставі чинного та не скасованого рішення органу місцевого самоврядування (постанова ВП ВС від 13 червня 2018 року у справі № 361/4307/16-ц).

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

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

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

Переглядаючи зазначену справу, Велика Палата зазначила, що фактично суть вимоги зводиться до оскарження рішення Сільради – органу місцевого самоврядування, яким затверджено детальний план села. При цьому вказане рішення не є актом індивідуальної дії, який стосується конкретних прав чи обов'язків певної особи, а є нормативно-правовим актом, дія якого поширюється на необмежену кількість суб'єктів та застосовується багаторазово. З огляду на це, Велика Палата погодилась із рішенням суду

першої інстанції, яким закрито провадження у справі, оскільки цей спір є публічно-правовим і підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства (постанова ВП ВС від 15 травня 2019 року у справі № 363/3786/17).

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

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

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

Конституція України закріплює гарантії того, що будь-які юридичні спори, а також інші справи (в яких не існує юридичного спору, але це визначено законом) повинні вирішуватися виключно судом, який, забезпечуючи здійснення правосуддя, не може ухилятися від виконання цієї основної конституційної функції. При цьому, судовий захист з боку адміністративного суду повинен виступати найбільш ефективним механізмом захисту



прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у випадку їх порушення з боку будь-якого суб'єкта публічно-владних повноважень.

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

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

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

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

Таким чином, право органів та посадових осіб місцевого самоврядування на звернення до суду, у тому числі суду адміністративної юрисдикції, з позовом до іншого органу

місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій гарантується Конституцією та законами України.

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

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

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

місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування:

сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. 1 та ч. 3 ст. 140);

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

Виходячи з цих конституційних положень, у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму Рішенні №6-рп/2002 від 26 березня 2002 року визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад.

У Рішенні Конституційного Суду України №12-рп/2002 від 18 червня 2002 року визначено,

що положеннями ч. 1 ст. 140 Конституції України визначено місцеве самоврядування як право територіальної громади (первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

демократичних інституцій; гарантує права людини і основоположні свободи, а також дбає про зміцнення судової влади та підвищення її ефективності.

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

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

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

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

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

сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (п. 15 ч. 4 ст. 42);

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

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

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

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

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також встановлює, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, під якою слід розуміти жителів, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями (ст. ст. 1 та 6).

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

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

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

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

Наразі в судовій практиці Великої Палати Верховного Суду та Касаційного адміністративного суду стосовно права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень сформувалась певна правова позиція, зокрема, у постановках Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 804/3091/18, від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16, від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16, постановках Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16, від 21 листопада 2018 року у справі № 504/4148/16-а, від 11 червня 2019 року у справі № 820/2639/18, від 26 вересня 2019 року у справі № 804/2272/17, від 21 листопада 2019 року у справі № 325/283/16-а (2-а/325/3/2016), від 05 грудня 2019 року у

справі № 400/2509/18, від 17 грудня 2019 року у справі № 816/844/18 та інших.

У цих справах, зокрема, визнано:

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

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

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

- право звернення до адміністративного суду органу місцевого самоврядування з позовом до іншого органу місцевого самоврядування у некомпетенційних спорах (постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 666/8779/14-а).

Отже, Великою Палатою Верховного Суду та Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду вже сформована стала практика стосовно права органу місцевого самоврядування на звернення у певних категоріях справа до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних

повноважень щодо оскарження їх рішень, дій або бездіяльності з метою захисту прав та інтересів відповідної територіальної громади чи належного виконання своїх функцій.

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

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

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

На рівні конкретних адміністративних процедур захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку держави реалізується через механізми контролю за діяльністю носіїв публічної влади, які включають або пов'язані з механізмами оскарження; із принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада; щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури; у сфері, яка надає, в окремих справах, такі великі можливості для зловживань, котрі можуть призводити

до шкідливих наслідків для демократичного суспільства загалом, у принципі функцію наглядового контролю доцільно доручати судді (рішення у справі *Klass and others v. Germany* (Класс та інші проти Німеччини), заява № 5029/71; п. 55 та 56).

Висновки:

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

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

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

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо звернення до суду

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

\*\*\*

**Блог на сайті: «Судово–юридична газета»**

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

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

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

Як відомо, уряд України визначив однією зі своїх цілей надання юридичного захисту людині, яка опинилась у складній життєвій ситуації (див. ціль 12.4 Програми діяльності Кабінету Міністрів України). Одним з індикаторів досягнення вказаної цілі визначене розв'язання 80 проблем, констатованих у рішеннях ЄСПЛ у справах щодо України.

Очевидно, що вирішення відповідних проблем і є тим справжнім процесом інтеграції України у європейську спільноту. Виконання рішень ЄСПЛ, у яких констатовані вказані нижче проблеми, передані «під нагляд»

Комітету Міністрів Ради Європи. Це означає зокрема й те, що для вирішення вказаних проблем Україна має вжити заходів загального характеру, тобто таких заходів, які спрямовані на усунення можливості аналогічного порушення щодо інших осіб у майбутньому.

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

**Діагноз 1: невиконання рішень національних судів**

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

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

**Діагноз 2: порушення права власності**

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

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

**Діагноз 3: залежність та упередженість суду**

Ключовою справою, у якій національній правовій системі поставлений вказаний діагноз, є справа Волков проти України. Дана справа стосувалась звільнення судді Верховного Суду України Олександра Волкова. Європейський

суд з прав людини як констатував, що звільнення судді здійснювалось органом, що не був політично незалежним та неупередженим, так і окреслив проблему «кнопкодавства» у Верховній Раді України.

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

Діагноз 4: надмірна тривалість судового розгляду

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

Діагноз 5: обмеження свободи мирних зібрань

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

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

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

Водночас у справі Карпюк проти України Європейський суд з прав людини констатував

непропорційне позбавлення волі заявників до чотирьох років за організацію масових протестів у 2001 році.

Діагноз 6: незаконні дії силових органів

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

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

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

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

Діагноз 8: несправедливість кримінального процесу

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

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

\*\*\*

Блог на сайті: «Судово–юридична газета»

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

***Таємниця слідства: надавати інформацію на запит чи ні***

У резонансних кримінальних справах можна і потрібно запитувати публічну інформацію, навіть через звичайний запит.

Нещодавні зміни в законодавстві стосовно удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань (нині Закон України від 03.12.2019 № 305-IX) передбачають розповсюдження на осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань Дисциплінарного статуту Національної поліції України. До цього дисциплінарні статuti розповсюджувались на осіб рядового і начальницького складу Служби безпеки України (правда, не поліції, а Збройних сил України), Національного антикорупційного бюро України та Національної поліції України. В законопроекті про створення Бюро фінансових розслідувань на нього також передбачено розповсюдження дисциплінарних статутів поліції. Як це може позначитись на отриманні відповідей на запити до Державного бюро розслідувань, які стосуються кримінальних проваджень? Забігаючи наперед, можна сказати, що скоріше негативно, ніж позитивно.

Право на доступ до публічної інформації в національному законодавстві передбачено Конституцією України, Законом України «Про інформацію» та Законом України «Про доступ до публічної інформації». Не зважаючи на те, що будь-яке кримінальне провадження регулюється спеціальним законом, а саме Кримінальним процесуальним кодексом України, інформація, отримана під час розслідування, є публічною, оскільки отримана і створена органом державної влади (суб'єктом владних повноважень) під час виконання своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством. Крім того, в частині 1 статті 1 Кримінального процесуального кодексу України визначено, що порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України, проте в наступній частині 2 зазначено, що кримінальне процесуальне законодавство

України складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу та інших законів України.

Проте водночас інформація є обмеженою в доступі, адже містить таємницю досудового розслідування, і є таємною. Але при отриманні запиту розпоряднику даної інформації все одно потрібно проходити так званий «трискладовий тест», і обмежити її в доступі або, простіше кажучи, відмовити в наданні запитуваної інформації лише за наявності в сукупності трьох умов, які зазначені в статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

1) виключно 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;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

В той же час у Законі України «Про інформацію» передбачено, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення, а предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні й інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Крім того, відповідно до п. 5 ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію», до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх



посадових та службових осіб. Таким чином, інформація про кримінальні провадження, в яких розслідуються злочини, де було порушено права і свободи людини і громадянина, або введення громадськості в оману, або про незаконні дії посадових органів державної влади та місцевого самоврядування, апріорі становлять значний суспільний інтерес.

Проте будь-яке право є «мертвим», якщо воно не гарантоване певними санкціями за його порушення. Такі санкції передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, де, зокрема, передбачена відповідальність за ненадання відповіді на запити. Спеціально уповноваженим суб'єктом, котрий наділений правом складати протоколи про адміністративні правопорушення в першому випадку є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Але справа в тому, що в більшості випадків правоохоронці все одно не надають обґрунтованих рішень про відмову в наданні запитуваної інформації. Така проблемна ситуація пов'язана з тим, що на представників деяких правоохоронних органів (СБУ, НАБУ, Національна поліція України, а віднедавна і ДБР) розповсюджують свою дію дисциплінарні статuti. Як наслідок, притягнути їх до відповідальності відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення є досить проблематичним, а проведення службових розслідувань у деяких випадках є неможливим. Для прикладу, з прийняттям нового порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ від 07.11.2018 № 893, в якому прибрали як підставу проведення службового розслідування діяння, які порушують права і свободи громадян, згадка про які як підставу для службового розслідування була в Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ від 12.03.2013 № 230, яка була скасована в листопаді 2018 року.

Проте Дисциплінарні статuti Національної поліції мають положення про те, що у разі

надходження до органу поліції матеріалів про вчинення поліцейським адміністративного правопорушення, що складені в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення, службове розслідування не призначається, а рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймається на підставі зазначених матеріалів. Таким чином, звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зі скаргою на бездіяльність Національної поліції України у вигляді ненадання відповіді на запит вбачається доцільним. Аналогічна ситуація і з Національним антикорупційним бюро України, на працівників якого розповсюджує свою дію Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ та Державного бюро розслідувань.

Водночас запит від журналіста досі є більш ефективним, оскільки за ненадання відповіді на журналістський запит передбачена серйозніша санкція: не просто адміністративна, а взагалі кримінальна відповідальність, встановлена статтею 171 Кримінального кодексу України, за якою в Україні вже були перші обвинувальні вироки, зокрема вирок Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області у справі № 303/3534/17 від 29.05.2018.

Отже, в резонансних кримінальних справах можна і потрібно запитувати публічну інформацію, навіть через звичайний запит, а у розпорядника цієї інформації є обов'язок кожного разу проходити трискладовий тест, перш ніж відмовити в її наданні. (<https://sud.ua/ru/news/blog/158960-tayemnitsya-slidstva-nadavati-informatsiyu-na-zapit-chi-ni>). – 2020. – 16.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** Тимофій Бадіков, громадський діяч

***Все буде громадське здоров'я!***

Здоров'я громадян – це одна з найбільших цінностей для кожної цивілізованої країни, найважливіша складова її соціально-економічного розвитку. Тому метою держави

має бути збереження здоров'я населення та прагнення забезпечити кращі показники здоров'я людей.

Програма діяльності Уряду на найближчі 5 років поставила для України цілі, щоб люди менше хворіли, довше жили, а в разі хвороби – швидше одужували.

Поділяю та підтримую такі цілі. При цьому наголошую, що про їх досягнення можна говорити лише за умови розбудови розвиненої системи громадського здоров'я. Тому закликаю усіх об'єднати зусилля для того, щоб 2020 рік в Україні став роком сталого розвитку громадського здоров'я, коли на першому місці будуть стояти здоров'я та профілактика, і лише потім – лікування.

Наразі Україна залишається країною з одними з найгірших в Європі показників щодо охорони здоров'я.

Заданими Світового банку, середня тривалість життя в нашій країні у 2017 році становила 71,7 років. Для порівняння, середня тривалість життя чоловіка у багатьох країнах ЄС майже 80 років, а жінки – 85. Тягар неінфекційних захворювань в нашій країні складає 91%, що значно вище середньоєвропейських показників.

Україна сьогодні посідає одне з перших місць серед країн європейського регіону за кількістю ВІЛ-позитивних осіб.

Охоплення вакцинацією зростає, однак показник не нижче 95% залишається амбітною метою України. Тому ризики спалахів та епідемій вакцино-керованих хвороб досі актуальні для нас.

Функціонуюча система громадського здоров'я змінить цей стан речей. Однак треба визнати, що існує низка серйозних перешкод на шляху до належного її розвитку. Зокрема не всі регіональні органи влади приділяють достатньо уваги створенню та розвитку регіональних Центрів громадського здоров'я (РЦГЗ), або деякі навмисно перешкоджають необхідним політичним рішенням в сфері громадського здоров'я. Подекуди місцева влада не спроможна забезпечити достатнє фінансування заходів громадського здоров'я на регіональному рівні, ані за рахунок місцевих коштів, ані за коштів Держбюджету та

інших джерел, передбачених законом. Також бракує знань та комунікації. Місцеві органи влади, деякі медичні працівники та інші зацікавлені сторони не розуміють ролі РЦГЗ та не усвідомлюють їх важливості.

Важливо, щоб до процесу розбудови громадського здоров'я долучилася кожна громада, кожен регіон країни, а органи місцевого самоврядування були проактивними у вирішенні пріоритетних завдань системи громадського здоров'я.

Громадське здоров'я об'єднує усіх нас

За визначенням Центру з контролю та профілактики захворювань в США (CDC), громадське здоров'я – це наука про охорону та покращення здоров'я людей та їх громад. Громадське здоров'я включає пропаганду здорового способу життя, дослідження захворювань та попередження травм, виявлення, попередження та реагування на інфекційні хвороби. Заходами в цьому напрямку є впровадження освітніх програм, політичні рекомендації, надання послуг, проведення досліджень.

Головною метою системи громадського здоров'я є здорова людина в здоровому суспільстві.

Коли ми говоримо про громадське здоров'я, це стосується, передусім, профілактики захворювань, продовження життя та зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства.

Таким чином, органи державної влади, місцевого самоврядування, урядові та громадські організації, міжнародні організації, громадяни мають об'єднати зусилля та забезпечити умови, за яких люди можуть підтримувати себе здоровими, покращити своє здоров'я та самопочуття або запобігти погіршенню стану здоров'я.

Приклади таких заходів: кампанії з популяризації вакцинації, боротьби з тютюнопалінням, програми із заохочення до здорового способу життя.

Перспективи громадського здоров'я в Україні

Протягом декількох останніх років увага до теми розвитку громадського здоров'я в нашій країні зростає.

У 2016 році Урядом схвалена Концепція розвитку системи громадського здоров'я.

Створений та успішно діє Центр громадського здоров'я МОЗ України. До кінця цього року в кожному регіоні мають з'явитися РЦГЗ та виконувати відповідні функції в рамках системи громадського здоров'я.

Розроблений та оприлюднений для громадського обговорення проект закону "Про систему громадського здоров'я". За словами народних депутатів-членів Комітету ВР з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, фінальна версія цього документу практично готова. Сподіваємося, що найближчим часом закон буде прийнятий Верховною Радою.

Одним з головних пріоритетів громадського здоров'я є імунопрофілактика. В 2019 році Уряд Ухвалив "Стратегію розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2022 року". Затверджений Наказ МОЗ "Про внесення змін до Календаря профілактичних щеплень в Україні та Переліку медичних протипоказань до проведення профілактичних щеплень". За підтримки Всесвітньої організації охорони здоров'я та при технічному супроводі Центру громадського здоров'я МОЗ України, запроваджено процес 3-річного планування закупівлі вакцин. Продовжено механізм закупівель вакцин із залученням міжнародних спеціалізованих організацій. Спрощено процедури та законодавчо врегульовано перерозподіл вакцин між регіонами.

Увага до теми громадського здоров'я на національному та міжнародному рівні – це важливо. Однак треба розуміти, що більшість заходів, спрямованих на досягнення мети, відбувається на рівні суспільства, а лівова частина питань вирішується місцевою владою та громадами.

Роль регіональної влади

Концепція розвитку системи громадського здоров'я визначає засади, напрями, завдання, механізми і строки розбудови системи громадського здоров'я. Період реалізації Концепції протягом 2017-2020 років.

Концепція, зокрема, передбачає забезпечення централізації та децентралізації через передачу визначених функцій у сфері громадського здоров'я та ресурсів органам місцевого самоврядування.

На органи місцевого самоврядування Концепцією покладене завдання розробки місцевих і регіональних комплексних та цільових програм з вирішення пріоритетних питань у сфері громадського здоров'я.

Для здійснення заходів зі збереження здоров'я населення, епідеміологічного нагляду, заходів профілактики хвороб та боротьби з епідеміями в кожній області Концепцією передбачено створення регіональних центрів громадського здоров'я. Вони мають взяти на себе функції центрів медстатистики, регіональних центрів здоров'я, центрів моніторингу та оцінки виконання програмних заходів з протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, а також лабораторних центрів МОЗ шляхом реорганізації цих закладів та об'єднання їх в один – регіональний центр громадського здоров'я.

За планами Міністерства охорони здоров'я, 2020 рік має стати роком завершення формування регіональних Центрів громадського здоров'я. Заплановано розпочати створення в них відділів імунопрофілактики. На цьому наголосила Міністр Зоряна Скалецька під час круглого столу з питань імунопрофілактики, що відбувся 23 грудня 2019 року.

До кінця 2020 році ми маємо побачити результати реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я.

Тому я закликаю голів обласних державних адміністрацій, голів обласних рад, міського голову м.Києва, депутатів обласних рад, депутатів Київської міської ради, керівників Департаментів охорони здоров'я та Управлінь охорони здоров'я в регіонах:

- забезпечити та підтримувати довгостроковий стратегічний розвиток регіональних Центрів громадського здоров'я та розвиток громадського здоров'я на регіональному рівні в цілому. Без вашого сприяння, зокрема, у технічних, фінансових питаннях, в організації

та проведенні навчальних програм, ефективна реалізація Концепції розвитку системи громадського здоров'я та Стратегії розвитку імунопрофілактики фактично неможлива;

- в регіонах, де регіональні Центри громадського здоров'я ще не створені або виконують не всі заплановані функції, проголосувати за їх створення та виділення достатнього фінансування для забезпечення заходів системи громадського здоров'я;

- призначити осіб, відповідальних за створення та функціонування регіональної системи системи громадського здоров'я.

Здоров'я має бути частиною всіх політик. Тому закликаю суспільство, державні структури, громадські організації, професійні спільноти, міжнародних партнерів сприяти здійсненню заходів на місцевому рівні, спрямованих на зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя для всіх та кожного (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/badikov/5e1d95aa6cbec/>). – 2020. – 14.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** Альона Шкрум, народний депутат України

***Зміни до Конституції в частині децентралізації від Зеленського***

Давайте розбиратися по суті і фахово. Спочатку, про позитив. І так, він є).

Без сумніву, подання Президентом нового доопрацьованого законопроекту змін до Конституції 27 грудня – є позитивним кроком. Законопроект багато у чому врахував зауваження, висловлені на Комітеті та представниками місцевого самоврядування. (Було б, правда, ще крутіше, якщо порівняльна таблиця законопроекту не суперечила тексту законопроекту, але то інше питання).

**ПОЗИТИВНІ ЗМІНИ** у 2598-доопрацьованому тексті Президента:

Повернуто місто Севастополь в систему адміністративно-територіального устрою. До цього Севастополь в тексті Конституції взагалі забули.

Вилучена правка зі ст. 140, якою пропонувалось визначати громаду, як юридичну особу. Це несло за собою великі ризики для національної безпеки.

Доопрацьовано повноваження префекта, який тепер "ПРИЗУПИНЯЄ з одночасним зверненням до суду" а не "зупиняє" (як було раніше) "дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України."

Повернуто строк повноважень голови громади, депутатів ради громади, окружної, обласної ради, обраних на чергових виборах до 5 років.

Вилучено пропозиції щодо строку повноважень голови окружної, обласної ради на один рік. Також вилучена дурна, на мою думку, норма про ротацію голови окружної, обласної ради (ст.141).

А тепер ЗАУВАЖЕННЯ та підводні камені в змінах до Конституції:

Ризики особливих статусів Донбасу, цілих областей та регіонів України.

В тексті Зеленського визначається, що виключно законами (226 голосами) (а не в Конституції 300 голосами) встановлюється: "статус адміністративно-територіальних одиниць; статус міста Києва як столиці України".

Статус, як зазначив пан Веніславський на минулому засіданні нашого комітету, може бути правовим, соціальним, економічним.

Отже, ця норма, на мою думку, є ще більш дискусійною та небезпечною щодо сепаратизму та національної безпеки нашої країни, оскільки окремий "статус" тепер може окремим законом за 226 голосів отримувати будь-яка область у країні.

І цей статус може бути не лише "правовим", як було у тексті Президента раніше 13 грудня.

У доопрацьованому проекті (ч. 4 ст. 119) з'являються нові повноваження префекта, де він: "вносить Президенту України подання про тимчасове зупинення повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради".

Це є дуже дискусійною нормою з огляду на відповідність положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Залишається небезпечна норма про те, що: "Склад офісу префекта формує префект (ст. 118)".

Все, що можу сказати: не чіпайте держслужбу!

Бо знову незрозуміло та не визначено, чи працівники префектури взагалі будуть держслужбовцями, чи будуть кожен раз призначатися префектом одноособово та поза конкурсними процедурами.

При цьому, кожні три роки працівники префектури матимуть шанси не бути призначеними новим префектом, і це ще більше зруйнує управління.

Незрозуміло, як буде призначатися сам префект.

За конкурсом, чи без, з кадрового резерву фахових людей, які мають досвід управління, чи довільно з кола своїх друзів?

Тут варто дивитися досвід європейських країн, де префект є державним службовцем вищої категорії, який має мати досвід роботи на державній службі та державному управлінні не менше 10 років.

Бо повноваження його досить широкі, і саме він має швидко реагувати на сепаратизм, а також переймати на себе керівництво регіону в часи надзвичайного стану чи надзвичайних ситуацій.

Залишилась норма ст. 119, де визначається, що префект на підставі і в порядку, що визначені законом, "видає акти, які є обов'язковими на відповідній території".

Які це акти? Ці повноваження несуть великі ризики для місцевого самоврядування.

Потенційно з'являються небезпечні та надмірні повноваження Президента України та його "тимчасового державного уповноваженого"!

Президент України зможе за поданням префекта зупинити указом дію відповідного акта органу місцевого самоврядування з одночасним зверненням до КСУ та тимчасово зупинити повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та – призначити тимчасового державного уповноваженого.

А "Тимчасовий державний уповноважений" буде "спрямовувати та організувати

діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради".

Чи може така норма бути використана як необґрунтоване втручання в місцеве самоврядування – питання залишається відкритим.

Створюються незрозумілі "окружні ради".

Це взагалі болюче питання для місцевого самоврядування. Ці "окружні ради" вносять хаос у систему місцевого самоврядування та можуть провокувати конфлікти повноважень та функцій на місцевому рівні.

При тому, що суть змін – ми б навпаки мали прибирати ці конфлікти та дублювання повноважень в новій редакції Конституції.

Отака історія.

Зважуйте ризики, позитив та негатив.

Бо саме так буду робити я при голосуванні (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5e1f0ba78e5fa/>). – 2000. – 15.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Zaxid.Net»**

**Про автора:** Павло Бакинець, народний депутат України, Об'єднання «Самопоміч»

### *Доторканість недоторканості*

З 1 січня ми маємо ще один важливий для нашого суспільства чинний закон, який з'явився на запит сьогодні і має на меті поглиблення реальної боротьби з корупцією на вищих щаблях державної влади.

Це зняття недоторканості Законом України №2237 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України».

Я підтримав нововведення всупереч цілій когорті критиків цього документа, одні з яких говорять, що цей закон є калькою з законопроекту порошенківської команди минулих років, а інші стверджують, що депутатська недоторканість не скасовується, а лише частково обмежується, а окремі персони взагалі вважають закон посиленням цієї недоторканості.

В цілому то за цим актом народні обранці просто не нестимуть «юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, а також при здійсненні депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

А з іншого боку правоохоронці тепер мають усі законні підстави затримати народного депутата без дозволу судді, якщо його застали під час вчинення або безпосередньо після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, пов'язаного з насильством, або такого, що спричинив загибель людини. При цьому, орган або посадовці, які затримали нардепа, повідомили йому про підозру, застосували до нього запобіжний захід або здійснили інші слідчі дії (крім обшуку та негласних дій), зобов'язані негайно, але не пізніше 24 годин з моменту вчинення таких дій, повідомити про це голову Верховної Ради. Якщо ж описані вище дії стосувалися самого спікера ВРУ, поінформувати про них необхідно буде його першого заступника.

Слід відзначити момент, який викликав шквал критики, а саме надання права лише одній людині відкривати кримінальне провадження за фактом ймовірного правопорушення з боку нардепа – генеральному прокурору, тобто людині Президента, як додатковий важіль тиску на народних обранців. Так, виключно генпрокурор буде погоджувати клопотання слідчих про дозвіл на затримання депутата, обрання йому запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, доступ до листування, телефонних розмов, а також про застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих (розшукових) дій, що обмежують права і свободи нардепа, розгляд яких віднесено до повноважень слідчого судді.

На мою думку така влада генпрокурора є об'єктивною необхідністю і надає не обмежений вплив, а відповідальність перед суспільством за реакцію на порушення закону з боку нардепів, оскільки розподіл таких повноважень на інші, нижчі рівні прокурорських рішень створить додаткові

корупційно-політичні механізми, проти яких і прийнятий цей закон.

Також, важливим моментом є можливість доручення досудового розслідування кримінального провадження щодо народного депутата можна виключно Національному антикорупційному бюро або ДБР у залежності від підслідності справи, що усуває від цього процесу Службу безпеки та Національну поліцію.

Наразі я підтримую будь-які ініціативи моїх парламентських колег, які цілеспрямовано приймаються заради викорінення ганебних корупційних дій представників влади, націлені на підвищення нашого з Вами добробуту, миру, процвітання, долучення до близьких нам європейських цінностей.

Користуючись нагодою вітаю всіх моїх співвітчизників з Новим Роком і Різдвам Христовим, перемога буде за нами! ([https://zaxid.net/dotorkanist\\_nedotorkanosti\\_n1495784](https://zaxid.net/dotorkanist_nedotorkanosti_n1495784)). – 2020. – 10.01).

\*\*\*

#### **Блог на сайті «Освіта.ua»**

**Про автора:** О. Калинич, учитель, Хустська гімназія-інтернат.

#### ***О. Калинич: прийнято важливий для освітян закон***

16 січня 2020 року прийнято, без сумніву, важливий для освітян закон.

Тепер освітній заклад може створювати власну освітню програму.

Педагогічне навантаження – 18 годин (ставка).

У класі має бути не менше 5 осіб і не більше 24 (початкова освіта) та 30 (базова чи профільна освіта) (ст. 12), а інтегровані курси можуть ділитися аж на три групи не менше 8 осіб.

Учителювати може будь-хто, але за умови, що має вищу освіту та/або професійну кваліфікацію й вільно володіє державною мовою (правда, якщо не мати педагогічного стажу, доведеться пройти педагогічну інternатуру).

Батьки учнів офіційно стають учасниками освітнього процесу, мають право бути присутніми на навчальних заняттях своїх дітей,

але за попереднім погодженням з керівником закладу освіти. На нас тепер покладається офіційна відповідальність за здобуття нашими дітьми повної загальної середньої освіти, а отже, до їхніх успіхів чи неуспіхів буде причетний не тільки вчитель.

Ці та інші новації – у короткому огляді (увага на моментах, важливих насамперед для вчителів).

Закон України «Про повну загальну середню освіту»

Стаття 4. Рівні, строки та форми здобуття повної загальної середньої освіти

2. У закладах освіти:

початкова освіта здобувається протягом чотирьох років;

базова середня освіта здобувається протягом п'яти років;

профільна середня освіта здобувається протягом трьох років.

Тривалість здобуття повної загальної середньої освіти на кожному її рівні може бути змінена (подовжена або скорочена) залежно від форми здобуття освіти, результатів навчання та/або індивідуальної освітньої траєкторії учня.

3. Повна загальна середня освіта може здобуватися за очною (денною), дистанційною, мережевою, екстернатною, сімейною (домашньою) формами чи формою педагогічного патронажу, а також за очною (вечірньою), заочною формами (на рівнях базової та профільної середньої освіти). Профільна середня освіта професійного спрямування може здобуватися за дуальною формою здобуття освіти.

Стаття 5. Мова освіти в закладах загальної середньої освіти

4. Особи, які належать до корінних народів України, мають право здобувати повну загальну середню освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідного корінного народу поряд з державною мовою.

5. Особи, які належать до національних меншин України, мають право здобувати початкову освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою

відповідної національної меншини поряд з державною мовою.

Стаття 9. Забезпечення рівного доступу до здобуття повної загальної середньої освіти

3. Зарахування дітей до державних, комунальних і корпоративних закладів освіти для здобуття профільної середньої освіти (академічного або професійного спрямування) відбувається на конкурсних засадах. Конкурс може не проводитися, якщо кількість поданих заяв про зарахування не перевищує загальної кількості вільних місць у відповідних класах.

Стаття 10. Організація освітнього процесу

2. На кожному рівні повної загальної середньої освіти освітній процес організовується в безпечному освітньому середовищі та здійснюється з урахуванням вікових особливостей, фізичного, психічного та інтелектуального розвитку дітей, їхніх особливих освітніх потреб.

Освітній процес організовується за такими циклами:

перший цикл початкової освіти – адаптаційно-ігровий (1-2 роки навчання);

другий цикл початкової освіти – основний (3-4 роки навчання);

перший цикл базової середньої освіти – адаптаційний (5-6 роки навчання);

другий цикл базової середньої освіти – базове предметне навчання (7-9 роки навчання);

перший цикл профільної середньої освіти – профільно-адаптаційний (10 рік навчання);

другий цикл профільної середньої освіти – профільний (11-12 роки навчання).

3. Освітній процес у закладах загальної середньої освіти організовується в межах навчального року, що розпочинається у День знань – 1 вересня, триває не менше 175 навчальних днів і закінчується не пізніше 1 липня наступного року. Якщо 1 вересня припадає на вихідний день, навчальний рік розпочинається у перший за ним робочий день.

Тривалість канікул у закладах освіти протягом навчального року не може становити менше 30 календарних днів.

Стаття 12. Формування класів (груп) у закладах загальної середньої освіти

2. Кількість учнів у класі (наповнюваність класу) державного, комунального закладу освіти не може становити менше 5 учнів та більше 24 учнів, які здобувають початкову освіту; 30 учнів, які здобувають базову чи профільну середню освіту.

6. З метою забезпечення належної якості вивчення окремих навчальних предметів (інтегрованих курсів) клас державного, комунального закладу освіти може ділитися не більш як на три групи з кількістю учнів не менше восьми осіб. Порядок поділу класів на групи під час вивчення окремих навчальних предметів (інтегрованих курсів) у державних, комунальних закладах освіти встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Стаття 14. Забезпечення індивідуальної освітньої траєкторії учня

2. Індивідуальна освітня траєкторія учня реалізується з урахуванням необхідних для цього ресурсів, наявних у закладу (закладів) освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, зокрема тих, що забезпечують здобуття освіти за мережевою формою здобуття освіти.

4. Учень має право на визнання закладом освіти результатів його навчання, передбачених освітньою програмою закладу освіти, що були здобуті ним шляхом неформальної та/або інформальної освіти.

Визнання таких результатів навчання учня здійснюється шляхом їх річного оцінювання та/або державної підсумкової атестації, що проводяться на загальних засадах, визначених для очної або екстернатної форми здобуття загальної середньої освіти.

Стаття 19. Учасники освітнього процесу

Учасниками освітнього процесу в закладах освіти є:

учні;

педагогічні працівники;

інші працівники закладу освіти;

батьки учнів;

асистенти дітей (у разі їх допуску відповідно до вимог частини сьомої статті 26 цього Закону).

Стаття 22. Педагогічні працівники

1. На посади педагогічних працівників приймаються особи, які мають педагогічну

освіту, вищу освіту та/або професійну кваліфікацію, вільно володіють державною мовою (для громадян України) або володіють державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування (для іноземців та осіб без громадянства), моральні якості та фізичний і психічний стан здоров'я яких дозволяють виконувати професійні обов'язки.

2. Педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років.

Стаття 23. Педагогічна інтернатура

1. Особи, які не мають досвіду педагогічної діяльності та приймаються на посаду педагогічного працівника, протягом першого року роботи повинні пройти педагогічну інтернатуру.

Стаття 24. Робочий час та оплата праці педагогічних працівників

3. Педагогічна діяльність вчителя включає:

1) діяльність у межах його педагогічного навантаження, норма якого на одну тарифну ставку становить 18 навчальних годин на тиждень;

2) окремі види педагогічної діяльності, за які встановлюються доплати у такому співвідношенні до тарифної ставки:

а) класне керівництво у 1-11 (12) класах – 20-25 відсотків;

б) перевірка навчальних робіт учнів – 10-20 відсотків;

в) завідування:

майстернями, кабінетами інформатики – 15-20 відсотків;

кімнатами зберігання зброї, стрілецькими тирами, паспортизованими музеями – 10-15 відсотків;

структурними підрозділами закладів освіти – 25 відсотків;

навчальними (навчально-методичними) кабінетами, ресурсними кімнатами, лабораторіями, спортивними залами чи майданчиками, навчально-дослідними ділянками – 10-15 відсотків;



бібліотекою (медіатекою) або за бібліотечну роботу чи роботу з бібліотечним фондом підручників – 5-15 відсотків;

г) за роботу в інклюзивних класах (групах) – 20 відсотків;

г) обслуговування комп'ютерної техніки – 10-15 відсотків;

д) проведення позакласної роботи з учнями – 10-40 відсотків;

3) інші види педагогічної (навчальної, виховної, методичної, організаційної) діяльності, передбачені цим Законом та іншими актами законодавства, трудовим договором та/або посадовою інструкцією.

За інші види педагогічної діяльності законодавством, засновником та/або закладом освіти можуть встановлюватися доплати.

За почесні, вчені, спортивні звання, наукові ступені педагогічним працівникам встановлюються доплати в розмірі 15 – 30 відсотків посадового окладу в порядку, визначеному законодавством.

Стаття 25. Права, обов'язки та відповідальність батьків учнів

1. Батьки учнів мають право бути присутніми на навчальних заняттях своїх дітей за попереднім погодженням з керівником закладу освіти.

2. На батьків учнів, а також керівників закладів освіти, які виконують обов'язки опікунів дитини у випадках, визначених законом, покладається відповідальність за здобуття ними повної загальної середньої освіти. (<http://osvita.ua/blogs/69542/>). – 2020. – 16.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Освіта.ua»**

**Про автора:** Катерина Пузиревич, засновниця ГО «Творчий союз акмеологів».

**К. Пузиревич: чи була освітня реформа: частина 2**

Випускник сучасної середньої школи запрограмовано стає жертвою дисбалансу між завищеним рівнем своїх соціальних домагань і фатально низьким рівнем стартової соціальної продуктивності.

Ось така реальна ситуація – мама з дитиною продають мандарини біля школи, де і сталася ця розмова:

« – А Ви вчитель?»

- Так. Вчитель математики.

- А ви можете позайматися з моєю дитиною, а то в нього погано виходить (хлопчик у 3 класі)?

- Ви вивчить з ним табличку множення, це головне.

- Та він у мене і до 10 не порахує.

- ...

-(мати відраховує решту і при цьому говорить далі) Та і у мене проблеми з математикою.»

І чому так відбувається? Зміна поколінь, а одні й ті ж самі проблеми (і не тільки з математикою).

Ну що ж, повертаємося до розмови про освітню реформу.

Отже, у концептуальних засадах нової української школи продекларовано кардинально змінити методологічний підхід до організації шкільного навчання.

Загалом на перевірку маємо, що незважаючи на чималі зусилля управлінців і педагогічної громадськості, більшість перспективних починань в освітній сфері обертаються імітацією розвитку.

І слід визнати, що досить скромні успіхи на фоні неухильного обростання усе новими й новими проблемами пояснюються далеко і не тільки недалекоглядністю гуманітарної і бюджетної політики держави.

Усе впирається у спроби освітньої системи реформувати саму себе у рамках традиційної моделі функціонування і розвитку.

Як це виглядає?

Ось нова ідейна концепція – задоволення потреби особистості у гармонійному ексклюзивному саморозвитку. А освітня мета залишається незмінною: озброєння учня стандартизованим арсеналом академічних знань і спеціальних предметних вмінь (чи то конгломератом, знову-таки предметно спеціалізованих, компетентностей). Отже, особистості учня незмінно відводиться другорядна, знеособлена роль – і ЗУНи, і компетентності в них мають формуватись через

прямий суб'єктно-об'єктний педагогічний вплив. То ж замість розроблення ексклюзивно-варіативної траєкторії особистісного розвитку, масивна незграбна освітня машина продовжує нівелювати цю особистість.

Змінюючи лише формат окремих структурних елементів системи, реформаторські потуги не зачіпають її базисно-сміслових концентрів.

Уніфіковано-техноцентрична парадигма освіти залишається статичною і непорушною.

Сутність цієї парадигми, зокрема, полягає у культивуванні способу мислення, сформованого на філософських поглядах Ісаака Ньютона і Рене Декарта. Вони досить справедливо вважали, що наука тим більше об'єктивна і значуща для розвитку суспільства, чим більше вона віддалена від суб'єкта, від індивідуального сприйняття і трактовки її положень людиною.

Але механічне перенесення цієї концепції суспільного прогресу на теорію навчання і виховання зумовило поступове абстрагування системи освіти від дитини, зробило її «бездітною», «безособистісною», орієнтованою на абстрактного середнього учня.

Сучасна педагогіка, успадкувавши статус класичної, лише декларативно виступає поборником гуманістичних цінностей і прав дитини.

Через сталість своїх функціонально-операційних механізмів, система освіти продовжує неухильно ігнорувати індивідуальність дитини, до того ж, по факту, міцно закріпивши за учнем позицію інженерно-технологічного об'єкта, яким слід керувати за допомогою загальних освітніх стандартів і процесуально безальтернативних управлінських рішень.

Впродовж минулих, так званих індустріальної і постіндустріальної епох розвитку цивілізації, головним орієнтиром у визначенні цих стандартів і технологічних моделей педагогічного управління була підготовка політехнічно ерудованих випускників, здатних служити інструментом задоволення потреб у першу чергу виробничої сфери, як основи процвітання держави і суспільства в цілому.

Так і хочеться підкреслити – підготовка випускників, здатних служити інструментом!

А нинішня, так звана інформаційно-цифрова трансформація світоустрою на що орієнтує?

Хоча і спостерігаються деякі концептуальні зміни щодо поверхнево-косметичної модернізації функціонування інституту освіти, але залишаються незмінними його системоутворюючі механізми: як визначення базового освітнього багажу так і процесуальної побудови освітньої діяльності.

Виправдання на кшталт того, що суворо регламентований інваріантний освітній максимум начебто має забезпечити успішне входження молоді людини у дорослий соціум, сьогодні уже не спрацьовує. Адже в реальності обмежує і навіть блокує затребуваний часом повномірний розвиток пізнавально-творчого потенціалу учнів, продовжуючи настійно спрямовувати їх чи то на отримання освіти академічного рівня, чи то на придбання вузькоспеціальних професійних навичок.

Факт про те, що на певному етапі ця освітня доктрина зумовила відчутне цивілізаційне зростання, є незаперечним. Людство насправді досягло чималих результатів у науково-технічному розвитку, забезпечивши для себе широченні можливості у споживанні матеріальних благ.

Однак відсутність прогностичного підходу у питаннях планетарного світоустрою в цілому, невгавущий прагматизм і утилітаризм філософських поглядів державних і громадських еліт у підсумку привели до закономірно негативних наслідків.

Намагаючись задовольнити лише насущні, суто сьогоденні потреби суспільства, нехтуючи при цьому іманентними цивілізаційними механізмами системної рівноваги у світобудові, із покоління в покоління блокуючи на кореню природні механізми гармонійного саморозвитку особистості, освітня індустрія, сама того не усвідомлюючи, стала важелем глобального кризового занепаду в усіх сферах людської життєдіяльності.

Допоки перед світовим співтовариством поставали виклики здебільшого екологічного та демографічного характеру, воно могло дозволити собі ними безтурботно нехтувати,

лише імітуючи діяльність з розв'язання назрілої проблематики.

Але коли в ході розгортання невідкладних контролю соціально-політичних інституцій тотальних процесів індустріалізації, урбанізації, глобалізації почав відбуватися колапс одного з провідних системоутворюючих факторів підтримання сталого світопорядку, а саме – поступального зростання рівня матеріального благополуччя суспільства – настав момент прозріння.

Особистість випускника школи, позбавлена суб'єктного статусу, як продукт уніфікованого і знеособленого навчально-виховного процесу, усе більшою мірою виявляє нездатність продукувати подальше соціоекономічне зростання.

До того ж, намагання навчити підростаючу людину «всьому», що накопичувало людство протягом попереднього ходу науково-технічного прогресу, у сучасній дійсності стало гальмом на шляху подальшого цивілізаційного розвитку.

Якщо ще наприкінці минулого століття вважалося, що людина здобуває освіту і спеціальність, яких їй буде достатньо протягом всього життя, то, перетнувши рубіж нового тисячоліття, людство стикнулося з новими ноосферодетермінованими викликами.

Руйнуючі стереотипи наукові відкриття, грандіозні виробничі досягнення, стрімкі технологічні перетворення, плюс стрибкоподібні ривки у непередбачуваних напрямках, поряд з необхідністю розв'язувати усе нові й нові суспільно-політичні, соціально-економічні, соціокультурні проблеми, змушують визнати, що традиційні види освіти не відповідають вимогам часу стосовно якісного оновлення усіх компонентів життєзабезпечення людини.

Випускник сучасної середньої школи з нерозвинутою потребою в самоосвіті і нездатністю гнучко реагувати на зміни у навколишньому світі запрограмовано стає жертвою дисбалансу між завищеним рівнем своїх соціальних домагань і фатально низьким рівнем стартової соціальної продуктивності.

У свою чергу, замикаючи освітню піраміду, університетська, суто академічна

підготовка, завершує цикл формування так званої «навченої безпорадності», тиражуючи армію некомпетентних у питаннях власного і колективного життєздійснення індивідів, що з року в рік поповнюють ряди незатребуваних трудових ресурсів.

Між тим, це не єдина і далеко не головна причина, з якої передова педагогічна спільнота протягом уже багатьох років закликає до перегляду парадигмальних засад системи освіти.

Але про це йтиметься у наступній частині (<http://osvita.ua/blogs/69375/>) – 2020. – 06.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Ракурс.ua»**

**Про автора:** Александр Наровлянский

### *Адміністративна відповідальність неповнолітніх в Україні*

Настали зимові канікули, і у дітей з'явилося багато вільного часу. Як знають всі, хто працює з неповнолітніми, коли у дитини багато зайвого часу, її тягне на подвиги, на випробування. Як на мене, важливо, щоб дитина, йдучи на випробування, чітко розуміла можливі наслідки своїх дій. Адміністративна та кримінальна відповідальність неповнолітніх в Україні може настати в ситуації, коли дитина про це навіть не замислюється.

Адміністративна відповідальність неповнолітніх в Україні настає чітко з 16 років. Про це часто забувають – контролери у транспорті, які вимагають штраф від дитини, правоохоронні органи і не тільки. Тим більше що повноваження в питанні адміністративного порушення мають і лісничі, і працівники рибінспекції, які не дуже добре знають законодавство. Дитина мусить знати: до 16 років її можуть попередити, але адміністративної відповідальності для неї не передбачено.

За що настає адміністративна відповідальність неповнолітніх в Україні? Це, наприклад, розпалювання багаття в лісі в пожежонебезпечний період, застосування заборонених засобів лову на річці, навіть поява з будь-якими засобами лову, або ж полювання в об'єктах природоохоронного законодавства

– заповідниках і заказниках. Це і порушення правил дорожнього руху, перехід вулиці на червоне світло в невстановленому місці, їзда на велосипеді по проїжджій частині до досягнення 14 років. Все це – адміністративні порушення, але якщо дитині ще не виповнилося 16 років, немає об'єкта правопорушення, а є дія, що має ознаки адмінпорушення.

До речі, цікавий факт про адміністративну відповідальність неповнолітніх в Україні, який часто дивує дітей: під поняття дрібного хуліганства підпадають нецензурна лайка на вулиці, гучна лайка (не обов'язково матом) або невеличка бійка на вулиці. Дрібним хуліганством є і така дія, яка мовою поліцейського протоколу звучить як «справляння природної потреби в невстановленому місці». Коли ви заходите в кущі під час концерту «Океану Ельзи», ви можете понести адміністративну відповідальність.

Але я не хотів би, щоб діти вирішили, що вони абсолютно безкарні у разі вчинення правопорушення в такому віці. Це стосується і кримінальної відповідальності неповнолітніх в Україні. Про це потрібно сказати окремо, адже коли дітям про це розповідаєш, а потім пропонуєш завдання, вони часто пишуть, що відповідальність за дію нести будуть батьки. Ні, не нести будуть.

За що відповідають батьки

Відповідальність в Україні, згідно з Конституцією, має індивідуальний характер, і нести її може тільки та особа, яка вчинила правопорушення. При цьому провина може бути як навмисна, так і ненавмисна. Батьки не хуліганили на вулиці, не вибивали вікна, не переходили дорогу в невстановленому місці.

Але адміністративний кодекс передбачає таке порушення з боку батьків, як «неналежне виконання обов'язків по вихованню дитини». І ч. 1–2 цієї статті передбачають відповідальність за вчинення їхніми дітьми адміністративних дій, які мають ознаки адміністративного порушення, у віці, коли ще не можна притягнути до відповідальності. Точно так само з кримінальною відповідальністю неповнолітніх в Україні. Щодо адміністративної відповідальності, то максимальний штраф за

неналежне виховання дітей становить 81 грн. Штраф за перехід вулиці у невстановленому місці – 1,70 грн.

Адміністративна відповідальність неповнолітніх – види покарань

З 16 років дитина може бути притягнута до відповідальності. На яке покарання чекати? Найпростіше – це попередження, тобто складається протокол, в якому визначено міру стягнення у виді попередження. Не варто недооцінювати такий вид покарання, адже багато правопорушень передбачають стрімке зростання відповідальності в разі повторного порушення. Умовою такої повторності є якраз притягнення за порушення протягом останнього року до будь-якого виду адміністративної відповідальності. І якщо за перше правопорушення було винесено попередження, то за друге може чекати стягнення в чималому розмірі.

Можливі і такі види стягнень, як конфіскація або оплатне вилучення майна. Найяскравіший приклад останнього – вилучення рушниць у особи, яка застосувала її в нетверезому стані. Зброю вилучають, бо це становить небезпеку для оточуючих, і реалізують через відповідні установи. Частина грошей, можливо, порушникові повернуть. Але боюся, що ця сума неприємно вразить власника рушниць.

Є й інший приклад: уявіть собі, що ви вирішили незаконно половити рибу. Взяли свій Mitsubishi Pajero Kawasaki, поклали в нього гумовий човен з мотором Kawasaki, сіті, вийшли на акваторію Київського водосховища, зловили рибу під час нересту. І в цей час підійшла рибоохорона. Не дивуйтеся, якщо відповідно до адміністративного законодавства суд конфіскує у вас все спорядження, яке використовувалося для незаконного лову. А під це може бути підігнано не тільки сіті, але і човен, і машину. Це модель, яка демонструє, що може бути.

Інші види стягнень – виправні та громадські роботи. Якщо виправні роботи для неповнолітніх навряд чи можливі (вони тільки для працюючих), то цивільні роботи, безоплатне виконання суспільно корисних робіт у вільний від роботи чи навчання час можуть бути

призначені неповнолітньому. Приміром, це прибирання вулиць, ферм, допомога в догляді за хворими у лікарнях тощо.

Ще одна цікава річ, яку варто знати про адміністративну відповідальність неповнолітніх в Україні: кількість органів, що мають право фіксувати адміністративне порушення, складати протоколи, виносити рішення про застосування санкцій, досить велика. Це може бути поліцейський, прикордонник, співробітник лісової або рибної охорони, контролер у транспорті, начальник ЖЕКу (за порушення правил благоустрою), представники інших державних органів, а також адміністративні комісії при виконкомі місцевих рад і державних адміністрацій.

Деякі види адміністративних штрафів – зокрема, конфіскація, адміністративний арешт – можуть застосовувати виключно суди (<https://racurs.ua/b144-administrativna-vidpovidalnist-nerovnolitnih-v-ukrayini.html>). – 2020. – 02.01).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Ракурс.ua»**

**Про автора:** Валерій Дубіль, народний депутат України, ВО «Батьківщина», перший заступник голови Комітету, голова підкомітету з питань технічного регулювання та стандартизації у сфері охорони здоров'я Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування

### ***Валерій Дубіль: Українці більше не чекатимуть на безкоштовні ліки по 20 місяців***

5 років тому колишнє керівництво МОЗу зробило глобальну помилку, через яку постраждало здоров'я тисяч і тисяч українців. Воно перевело всі централізовані закупівлі ліків на закупівлі через Міжнародні організації. Як наслідок, пацієнти почали їх отримувати із затримкою до 20 місяців.

Два аудити Рахункової палати, Державної аудиторської служби і проведені перевірки на запит нашої лідерки Юлії Тимошенко довели – обдумана помилка МОЗу фактично залишила пацієнтів без ліків. У багатьох з них, тим

паче з соціально вразливих верств населення, розвинулися хронічні хвороби, адже вони не пролікувалися вчасно.

Неодноразово я виступав проти практики закупівлі ліків через Міжнародні організації, проте колишня влада не була зацікавлена її скасувати. Її представники навіть не розробили альтернативний механізм закупівель (саме через це нова влада мала продовжити на 2 роки Міжнародні закупівлі). Тільки тепер, зі зміною влади, нам нарешті відкрився шанс зробити так, щоб пацієнти отримували лікування вчасно.

Вчора Верховна Рада прийняла у першому читанні законопроект №2538, який пропонує альтернативний механізм закупівлі ліків і медвиробів для українців. Його у понеділок ми розглядали на комітеті. Коротко розповім про те, що він змінює і як функціонуватиме.

Замість таємничих закупівель через Міжнародні організації, вони будуть проводитись відкрито, прозоро та за низькими цінами через вже існуюче держпідприємство МОЗу «Медичні закупівлі». І не за 2 роки, на які продовжили міжнародні закупівлі, а вже в цьому бюджетному році. Разом із тим, спрощується держреєстрація закупаваних централізовано ліків та скорочується термін повної процедури реєстрації лікарського засобу до 30 днів (було 210). Це означає, що нові ліки пацієнти отримуватимуть швидше.

Крім того, завдяки законопроекту ми зможемо зекономити – і в результаті закупити ще більше необхідних українцям ліків. По-перше, 9 млрд грн, які до цього «розпилювались» за непрозорими процедурами у міжнародних посередників, можна спрямувати на ефективну закупівлю ліків всередині країни – за прозорими правилами та українським законодавством – за законом про публічні закупівлі та через систему «Прозорро», яка тільки за три роки свого функціонування вже зекономила державі 86 млрд грн.

Надаючи перевагу національному виробнику при держзакупівлях, ми зробимо для української фарми більш конкурентне середовище, від цього і ціни на ліки знизяться. Знизиться ціна і завдяки впровадженню відшкодування пільги

з ПДВ на медтовари та ліки для вітчизняного виробника.

Проголосований законопроект регламентує і укладення з виробником інноваційних і оригінальних ліків договорів про доступ, завдяки яким вони так само стануть дешевше. Виробнику це вигідно, бо він отримує певні гарантії від держави (стосовно обсягів закупівель, включення лікарських засобів до певних позитивних списків, та ін.).

Він також забезпечить українців і держбюджет від закупівель неякісних ліків (як це було за часи Міжнародних закупівель), адже встановлює мінімальний термін придатності лікарських засобів, які можливо закупаються за процедурою, на рівні 70% від загального терміну придатності.

Водночас, для того, щоб ці норми запрацювали з максимальною користю для пацієнтів, над законопроектом треба ще ретельно попрацювати, адже він має низку суттєвих недоліків.

Наприклад – відкриває можливість ввезення незареєстрованих ліків сумнівної якості.

Необхідно усунути можливість паралельного імпорту ліків, оминаючи існуючу систему державного контролю якості лікарських засобів та наступних негативних наслідків для фармацевтичного ринку та пацієнтів.

Також законопроект допускає можливість маркування лікарських засобів іноземною мовою. А відсутність затвердженої державою інструкції до ліків українською мовою може стати суттєвою проблемою при їх призначенні та лікуванні. Тому цей недолік також варто усунути.

Є важливі моменти, які треба відпрацювати. Зокрема, треба чітко прописати повноваження закупівельного органу та створити юридичне підґрунтя для його ефективної роботи.

Тому до другого читання запропоную внести у законопроект значні корективи, щоб український пацієнт був упевнений у якості отриманого медичного лікування (<https://racurs.ua/b151-valeriy-dubil-ukrayinci-bilshe-ne-chekatimut-na-bezkoshtovni-liki-po-20-misyaciv.html>). – 2020. – 15.01).







**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ  
№ 1 (186) 2020**

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

Редактори:  
А. Бергелська, Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 28.01.2020.  
Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 5,8.  
Наклад 2000 пр.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

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