

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

У НОМЕРІ:

- **МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО**

∨ *Перспективи інституту множинного громадянства в Україні*

- **СОЦІАЛЬНА АДАПТАЦІЯ ВПО**

∨ *Збір і систематизація електронних ресурсів на допомогу внутрішньо переміщеним особам*

№ 19 (283) ЖОВТЕНЬ 2024

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

№ 19 (283) 2024

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів

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

Засновники:

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

Головний редактор
Ю. Половинчак

Редакційна колегія:

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

Заснований у 2011 році
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна
ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент України підписав Закон України
про угоди зі слідством у корупційних /
справах 3

Президент України підписав Закон України
про військову службу іноземців в Україні 3

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Чернявська Л.
Перспективи інституту множинного
громадянства в Україні 4

МАТЕРІАЛИ КОНФЕРЕНЦІЇ

Спіріна С.
Збір і систематизація електронних ресурсів
на допомогу внутрішньо переміщеним
особам 17

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА * 19

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент України підписав Закон України про угоди зі слідством у корупційних справах

Президент України В. Зеленський підписав Закон України № 12039 про угоди зі слідством у корупційних справах. Закон забороняє укладати угоди з організатором злочину, окрім випадку, коли фігурант справи погоджується викрити іншого організатора. Раніше цей документ Верховна Рада України прийняла в цілому. Про це йдеться у картці законопроекту.

Згідно з документом, доповнюється ч. 3 ст. 53 Кримінального кодексу України положеннями, які передбачають, що додаткове покарання у виді штрафу може бути призначене в разі, коли воно не передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини ККУ, лише у випадку затвердження судом угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень або кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Тобто в разі співпраці зі слідством через викриття співучасників та відшкодування збитків дозволяє призначати менший строк покарання. При цьому суд зможе визначити як додаткове покарання штраф:

– від 20 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (340 тис. грн) до 120 тис.

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі вчинення нетяжкого злочину;

– від 120 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до 270 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі вчинення тяжкого злочину;

– від 270 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до 6 млн неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у разі вчинення особливо тяжкого злочину.

Також суд зможе конфіскувати майно, якщо цей вид покарання узгодять.

Проте Закон забороняє укладати угоди з організатором злочину, окрім випадку, коли фігурант справи погоджується викрити іншого організатора.

Якщо скоєні злочини меншої тяжкості, організовані невеликі схеми без співучасників, то зменшене ув'язнення зможе отримати фігурант, який повністю відшкодує збитки та сплатить штраф.

Раніше цю версію законопроекту схвалили НАБУ і Спеціалізована антикорпрокуратура України.

Закон треба було підписати до 31 жовтня, щоб отримати гроші по Ukraine Facility Plan на 4 млрд євро. (*Lb.ua (https://lb.ua/pravo/2024/10/31/642660_zelenskiy_pidpisav_zakon_pro_ugodi.html)*. – 2024. – 31.10).

Президент України підписав Закон України про військову службу іноземців в Україні

Президент України В. Зеленський підписав Закон України № 12023 щодо внесення змін до порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства.

Про це йдеться у картці документа на сайті парламенту.

Закон пропонує дозволити іноземцям і людям без громадянства підписувати контракти із ЗСУ, Нацгвардією і Держспецслужбою

транспорту. Для цього їм треба буде пройти спеціальну перевірку – її проводитиме Центр рекрутингу іноземців, який ще мають створити.

Положення про Центр з прийому іноземців та осіб без громадянства на військову службу за контрактом затверджуються урядом.

Під час спеціальної перевірки іноземців з'ясовуватимуть:

– законність їх перебування на території України;

– факти притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності згідно із законодавством України;

– ознаки зв'язків такої особи з розвідувально-підривною діяльністю іноземних держав проти України;

– інші обставини, що можуть перешкоджати прийняттю такої особи на військову службу за контрактом.

Документ також надає дозвіл іноземцям та особам без громадянства проходити службу у Збройних силах України за контрактом на офіцерських посадах.

«Необхідність удосконалення законодавства виникла у зв'язку із складною оперативною обстановкою, що склалася на лінії бойового зіткнення та потребує значного збільшення чисельності бойового складу Збройних сил України та інших військових формувань як шляхом проведення додаткових заходів мобілізації, так і за рахунок залучення у добровільному порядку на військову службу за

контрактом усіх бажаючих, які мають відповідні військово-облікові спеціальності та бойовий досвід, у тому числі серед іноземців та осіб без громадянства», – йдеться у Пояснювальній записці до документа.

Що відомо про створення Інтернаціонального легіону.

27 лютого 2022 р. Президент України В. Зеленський закликав іноземних громадян долучатися до опору російським військам в Україні. Для них було створено окремий Інтернаціональний легіон територіальної оборони. А наступного дня В. Зеленський запровадив тимчасовий безвізовий режим для іноземців-добровольців.

28 лютого 2022 р. у Мінборони України повідомили, що вступити до Інтернаціонального легіону територіальної оборони України зголосилися кілька тисяч іноземних громадян (*Суспільне Новину (<https://suspilne.media/866645-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-vijskovu-službu-inozemciv-v-ukraini/>). – 2024. – 26.10*).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Л. Чернявська, мол. наук. співроб., НЮБ НБУВ

Перспективи інституту множинного громадянства в Україні

Останній рік актуалізував питання запровадження в Україні інституту множинного громадянства. Причини повернення до обговорення (далеко не першого) цієї концепції очевидні – це і посилення зв'язків із «старою» українською діаспорою, що в умовах повномасштабної війни активно підтримує Батьківщину своїх дідів; і спроба якщо не вирішити, то принаймні пом'якшити демографічну кризу; і євроінтеграційні вимоги, що стосуються представників нацменшин України та їх прав на зв'язок з історичною Батьківщиною; і питання статусу іноземців, що воюють за Україну...

Множинне громадянство (мультипатризм) – статус громадянства, за якого людина послідовно визнається громадянином двох чи більше країн за законами цих держав.

Передбачається, що держави укладають між собою двосторонню угоду, в якій взаємно визнають статус людини із двома паспортами, її права та обов'язки.

У деяких країнах розрізняють громадянство людини, яке більше стосується участі у внутрішньому політичному житті країни, та національність, яка стосується міжнародного статусу особи. Хоча множинне громадянство дає певні переваги його набувачам, можливі колізії законодавства, наприклад, щодо виконання військового та інших обов'язків згідно з законами окремих країн.

Наразі на розгляді парламенту знаходяться два профільні законопроекти:

– ще у січні 2024 р. Верховна Рада України прийняла до розгляду президентський законопроект № 10425 «Про деякі питання у

сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України», який вносить зміни до Закону України «Про громадянство України» (станом на середину вересня статус згідно картки законопроекту «очікує розгляду»);

– у серпні було зареєстровано ще один президентський законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» (законопроект № 11469 також очікує розгляду).

Ці документи обіцяють комплексний підхід до питання множинного громадянства. Законопроектом № 10425 «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» пропонується запровадити спрощений порядок набуття громадянства України для окремих категорій іноземців. Така процедура надаватиметься, зокрема, громадянам понад 40 держав, серед яких: Австрія, Бельгія, Болгарія, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Кіпр, Норвегія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, США, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція, Швейцарія та Японія.

Громадяни згаданих країн отримають можливість не виходити із свого громадянства під час процедур набуття/прийняття до громадянства через декларацію про визнання себе громадянином України. Ідеться про документ, в якому іноземець, який є громадянином (підданим) держави, громадяни (піддані) якої набувають громадянство України у спрощеному порядку, або його законний представник, при поданні заяви про набуття громадянства України засвідчує, що в такому разі у правових відносинах з Україною особа визнає себе лише громадянином України.

Отримати громадянство України за такою спрощеною процедурою зможуть нащадки тих людей, що жили чи народились на території України до 1991 р. Тобто це стосується переважно української діаспори, тож не дивно,

що Світовий конгрес українців (СКУ), який не один рік виступає за легалізацію множинного громадянства в Україні, привітав цю ініціативу.

Крім того, отримати множинне громадянство зможуть:

- іноземці, які допомагають Україні;
- іноземні добровольці, які воюють за нашу державу.

З іншого боку, проект закону значно розширює перелік підстав, через які можна втратити громадянство України.

Серед них:

– добровільне набуття громадянином України громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або громадянства (підданства) іншої держави, яка не визначена як держава, громадяни (піддані) якої набувають громадянство України у спрощеному порядку, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;

– використання повнолітнім громадянином України, який має громадянство (підданство) іноземної держави, на території України паспортного документа іноземця, наслідком якого є створення загроз національній безпеці та/або національним інтересам України;

– набуття громадянства України внаслідок подання неправдивих відомостей, підроблених документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого стосовно особи не могло бути прийнято рішення про прийняття до громадянства України, обману або невиконання зобов'язання припинити іноземне громадянство, або в декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України, або невиконання зобов'язання про складання іспитів із основ Конституції України, історії України, державної мови;

– встановлення факту проходження військової служби за контрактом у державі, визнаній Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;

– набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно осіб, зокрема, засуджених в Україні за вчинення злочину проти основ національної безпеки України,

проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку;

– участь у збройній агресії проти України у складі збройних формувань держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або яка перебуває у збройному конфлікті (війні) з Україною чи сприяла (сприяє) вчиненню збройної агресії проти України.

Законопроект уточнює і перелік осіб, які не можуть бути громадянство України, це:

– засуджені в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави;

– люди, які вчинили на території іншої держави діяння, що визнане Кримінальним кодексом України тяжким або особливо тяжким злочином;

– люди, що створюють загрозу національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету та територіальній цілісності України).

Серед інших важливих змін законопроекту експерти виділяють такі пункти:

– народжені в Україні діти іноземців, що перебувають в Україні на підставі тимчасових посвідок, не отримають громадянства України за народженням;

– всім громадянам Російської Федерації та Республіки Білорусь, що отримали тимчасове посвідчення громадянина України під час війни та не можуть з об'єктивних причин надати документи, що підтверджують вихід із громадянства, надається строк 12 місяців з дня скасування воєнного стану, щоб подати такі документи;

– особам, що перебувають у шлюбі з громадянином України, пропонується збільшити строк перебування в шлюбі для прийняття до громадянства з двох до трьох років;

– обов'язкова вимога щодо здачі іспитів з української мови, основ Конституції України й історії України як для осіб, що подають документи на прийняття до громадянства України, так і для тих, що подають документи для набуття громадянства України (наразі

чинне законодавство містить вимогу щодо здачі іспитів тільки для процедури прийняття у громадянство). Для осіб з переліку країн «подвійного громадянства» передбачена можливість здачі іспитів протягом трьох років після набуття/прийняття їх до громадянства України.

Пізніший законопроект № 11469 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» багато в чому повторює норми попереднього. У ньому, зокрема, закріплюються допустимі випадки множинності громадянства (підданства); визначаються особливості набуття громадянства України та поновлення у громадянстві України для деяких категорій іноземців, зокрема, у спрощеному порядку; наводить (дублюючи попередній документ) підстави для втрати громадянства України. Документом також урегулюється питання можливості подання паспортного документа, строк дії якого закінчився, іноземцями та особами без громадянства, які в установленому законом порядку проходять/проходили військову службу в українських військових формуваннях для отримання посвідки на тимчасове проживання; унормовується питання щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які надають допомогу Силам оборони України.

Очевидно, що документи досить сильно перетинаються за змістом, а оскільки вони обидва є актуальними на розгляді парламенту, логічно очікувати формування єдиного законопроекту (або відмови від ідеї упровадження біпатризму, тим більше, що раніше такий розвиток подій в ході обговорення вже мав місце). У будь-якому разі, оскільки питання підняте на найвищому рівні, є сенс узагальнити коментарі з цього приводу експертної спільноти.

Як відомо, ст. 4 Конституції України визначає, що в Україні існує єдине громадянство, а підстави набуття і припинення громадянства України визначають за законом. Коментуючи питання узгодження норм нового законопроекту із цією статтею Конституції України політолог, доктор політичних наук І. Петренко зазначає,

що норми про «єдине громадянство» викликали дискусії між конституціоналістами дуже давно. І з цього приводу є дві різні думки. Перша – таке словосполучення передбачає, що громадянин України може мати лише одне національне громадянство, тобто українське і все, громадянства будь-якої іншої держави чи підданства він мати не може. Друга – слова про «єдине громадянство» означають, що це неможливість мати регіональні громадянства в Україні – наприклад, громадянства Києва, Чернівців, Одеси чи Криму. Наразі в КСУ є подання депутатів (у квітні минулого року КСУ почав його розглядати) щодо трактування цієї норми. Коли буде рішення КСУ, сказати складно. Політолог припускає, що поки більшість конституціоналістів та правників схилиються до думки про неможливість в силу конституційної заборони саме регіональних громадянств. Уточнимо із цього приводу: говорити про якусь одну позицію правників досить складно, оскільки суголосності в публічних заявах від експертного середовища ми не фіксуємо, проте, заяви посадовців (у згаданому ключі висловились Президент України, міністр закордонних справ, голова Державної міграційної служби) свідчать, що саме з такого трактування ст. 4 Конституції України – заборони громадянства в обласних центрах – виходять ініціатори запровадження множинного громадянства. Таке трактування означає, що йдеться про зміни саме звичайного, а не конституційного законодавства.

Чимало фахівців висловлюють думку про необхідність все ж (наразі в умовах воєнного стану неможливу) для впровадження множинного громадянства вносити зміни до Основного Закону.

Так, очільник профспілки «Українська незалежна фундація юристів», голова АО «Кравець і партнери», адвокат Р. Кравець вважає, що «один такий віртуальний закон нічого не дасть» – без конституційного унормування «жодна країна не підпише з Україною міжнародні угоди, які б регулювали питання подвійного громадянства. У тому числі – службу у Збройних силах, соціальне забезпечення, голосування, можливість бути обраним до тих чи інших органів».

На думку юриста С. Ланкіна «обмеження щодо єдиного громадянства, закріпленого у Конституції, фактично можна обійти через недосконалість законодавства». Ідеться про те, що у ст. 2 Закону України «Про громадянство України» вказано, що якщо громадянин України набуває громадянство іншої держави, то у відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Аналогічна ситуація з іноземцями, які набувають українське громадянство. Також, згідно зі ст. 19 Закону України «Про громадянство України», набуття громадянства іншої держави може бути підставою для втрати громадянства України. Залишається нерегульованим порядок повідомлення (декларування) українським громадянином про наявність другого громадянства, у зв'язку із чим довести наявність іншого громадянства в установленому законом порядку в Україні стає майже неможливим. Тому наразі, резюмує він, попри пряму заборону, встановлену у Конституції України та законодавстві, у зв'язку з відсутністю правового механізму реалізації цієї заборони та відповідальності за її порушення – набуття другого громадянства поряд з українським фактично є можливим.

Політолог Я. Телешун звертає увагу на важливість зрозуміти також, чому саме зараз було вирішено «реанімувати» ідею множинного громадянства. Адже вперше така ініціатива була озвучена Главою держави під час інавгурації у 2019 р. Згодом Президент України зареєстрував як мінімум три законопроекти (№ 2590, № 6368 та № 6369), що могли уможливити множинне громадянство. Однак ініціатива через певні обставини була тоді заморожена. Тому політолог зазначає, що сьогодні варто скоріше говорити про політичну вмотивованість, аніж про конкретні підстави такого кроку. За його переконанням, аргументи на користь множинного громадянства, що лунали від Д. Кулеби восени 2023 р., є «вкрай дискусійними й потребують більш ретельного аналізу». Наразі, на думку Я. Телешуна, така ініціатива несе більше загроз, аніж створює можливостей Україні.

Так, наприклад, він говорить про загрозу «подальшого масштабування правового

нігілізму в Україні» – зважаючи на колізію, що закладена в основному законі, цілком можливо та де-факто впровадити множинне громадянство. Тоді, згідно зі ст. 25 Конституції України, всі, хто скористаються можливістю набути громадянство України, будуть захищені від підстав припинення, втрати та виходу з громадянства. Він наголошує, що аналізована ініціатива зорієнтована насамперед на набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства. Тоді, навіть у випадку рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності цієї ініціативи, всі люди, що набудуть громадянство таким чином, все одно будуть захищені ст. 25 Конституції України.

Поряд з питанням розв'язання конституційної колізії виникає і низка інших аспектів, причому поряд з тими, що вже неодноразово обговорювались, з'являються нові, актуалізовані війною.

Одне з болючих для українського суспільства питань – вплив можливого узаконення множинного громадянства на мобілізацію. Більшість експертів вважають, що про скільки-небудь помітний вплив мова не йде: теоретично громадяни іншої держави можуть стати на військовий облік за кордоном, і коли приїдуть до України, то їх мобілізують, як от в Ізраїлі. Проте адміністративних важелів для мобілізації осіб, які перебувають за кордоном, не існує, і вони навряд чи можуть бути створені, не кажучи вже про задіяні.

Водночас слід зважати на дразливий момент, про який нагадує, наприклад, політолог, кандидат політичних наук І. Рейтерович. Науковець звертає увагу на проблему рівності прав: біпатриди користуватимуться всіма правами громадянина України – починаючи від консульського захисту, можливостей ведення бізнесу, пенсії тощо, але обов'язку захисту, очевидно, не нестимуть. На цей же аспект вказує українська адвокат із Чикаго С. Угрин: подвійне громадянство може, поряд із благами, що їх забезпечують держави, також означати подвійне оподаткування, або військовий обов'язок.

Я. Телешун пропонує розглянути питання з різних сторін і визначити ризики та

загрози для громадянина і для держави. Так, наприклад, ризиком для громадянина можуть бути певні складнощі при перетині кордонів. Також обов'язок військової служби та навіть кримінальної відповідальності за уникнення служби, проблеми зі сплатою податків, чи можливості побудувати політичну кар'єру тощо.

Наступний ризик також пов'язаний із воєнним станом. З огляду на тлумачення Міністерства оборони України та відповідних інституцій, наявність подвійного громадянства або громадянства іншої країни не позбавляє обов'язку громадянина України захищати свою Батьківщину.

Тоді, наприклад, якщо людина має громадянство США та України і вона була вбита на війні, це може створити як мінімум напругу та конфліктні ситуації між державами. Адже є такі країни, які дружньо ставляться до українців. А є ті, що Україну не підтримують можуть такі ситуації використовувати як механізм впливу у власних цілях.

Дуже яскравим прикладом була ситуація В. Марківа – нацгвардійця, який став на захист України, маючи при цьому італійське громадянство. Нагадаємо, відповідно до законодавства Італії, її громадянам заборонено воювати у складі Збройних сил інших держав і за це передбачена кримінальна відповідальність. Через це В. Марківа судили в Італії за звинуваченням у вбивстві в ході бойових дій на Донбасі. І хоча його було виправдано та звільнено апеляційним судом Мілана, ця ситуація є свідченням колізій, що їх може провокувати множинне громадянство у зв'язку з правовими нормами різних держав.

Також можуть виникнути проблеми з перетином кордону саме у воєнний час. Адже не встановлено, за яким саме паспортом тоді людину потрібно впускати чи випускати з країни. Зокрема, це стосується військовозобов'язаних. Наприклад, у нормативно-правовій базі США встановлено, що американські громадяни у будь-якому випадку перетинають всі кордони лише за американським паспортом. В Україні поки що це питання не унормовано. Тому теоретично це може створити теж величезну

колізію та загрозу для національної безпеки й оборони.

Наступна недосконалість полягає в тому, що ухвалення такого Закону може створити ситуацію недостатнього фінансування в Україні. Оскільки буде стояти питання, якій саме країні людина буде платити податки. Крім того, дехто може скористатися ситуацією та вивести частину своїх активів за кордон і не сплачувати податки. Тож в умовах війни, створювати такий механізм для легального виведення грошей і мінімізації оподаткування для України є досить небезпечним.

Крім того, наразі іноземці, які прагнуть вести бізнес в Україні, також сплачують податки, митні збори. Українські ж громадяни в цьому питанні мають менше видатків. Тому якщо зараз впровадити множинне громадянство, існує ризик не лише втрати певної частки, що наповнює бюджет, але й згодом – заповнення українського ринку великою кількістю іноземних компаній, і не лише західних.

Також політолог вважає, що подвійне громадянство може відкрити доступ до певної секретної інформації, що може загрожувати національній безпеці.

Тому в умовах воєнного стану, на думку Я. Телешуна, цей крок невиправданий. Його, зазначає політолог, краще розглядати в перспективі після завершення війни. Зокрема, для відновлення чисельності населення України за допомогою іноземців, які можуть також поповнити ринок праці. Адже зробити це умовно природним шляхом не вийде ще як мінімум десятиліття.

Та, зрештою, і після закінчення війни та перемоги України множинне громадянство може нести певні загрози. Наприклад, людей, які через примус отримали російські паспорти, РФ все одно вважатиме своїми громадянами. І країна-агресорка нікуди не зникне. Тому існує загроза повторної агресії з аргументацією захисту не просто російськомовного населення, а саме нібито своїх громадян.

Водночас якщо унеможливити отримувати подвійне громадянство чи виключно українське громадянство на законодавчому рівні, тоді з'являється для ворога аргументація етнічних утисків.

Голос Америки (VOA) надає думку української адвокатки із Чикаго С. Угрин, за словами якої окремим ризиком подвійного громадянства для держави є політичні права громадян. Це сигнал про те, з ким Україна вибирає подальший шлях. Голосування – це потенційно визначення політичного курсу країни, тому треба бути певними, що ці країни завжди будуть дружніми до України. У цьому зв'язку вона зазначила, що наразі у «спрощеному переліку» країн є Угорщина та Словаччина, позиція яких щодо російської агресії вже викликає сумніви у тому, чи можуть вони бути довготривалими союзниками України.

Адвокатка зазначає, що наразі однією із найбільших проблем, які Україні треба вирішити, врегулювавши питання громадянства – це правовий статус людей, які пов'язані з Україною, але мають російські та білоруські паспорти. Адвокатка пояснює, що багато вмотивованих і патріотично налаштованих людей опинилися в ситуації, коли їхні документи на легальне перебування закінчуються, а українська міграційна служба їхні справи не розглядає.

Водночас юристка зазначає, що якщо все буде чітко та якісно прописано і відобразатиме реальність, то багато людей будуть мотивовані скористатися множинним громадянством.

На її переконання, дуже важливо щоб законодавчі положення виконувалися на практиці. Адже в Україні живе багато людей, які мають інші паспорти, зокрема й російські. Дуже багато змішаних сімей. Це все треба поставити в правове поле, наголосила юристка.

З критикою окремих положень законопроекту виступив народний депутат України від «Європейської солідарності» Володимир В'ятрович. За його словами в Україні, як у кожній поважній державі, для вступу в громадянство іноземець має скласти іспити на володіння державною мовою, знання історії й Конституції. В законопректі ж пропонується, щоб усі, хто відповідно до нового Закону отримуватиме громадянство України у спрощеному порядку, не складала для цього іспити на володіння українською

мовою, знання Конституції й історії України. Бо в спрощеному порядку (просто подавши заяву і декларацію, на підставі яких видаватиметься указ Президента) набуватимуть громадянство України будь-які громадяни усіх держав ЄС, США, Канади, Великої Британії, Швейцарії, Норвегії та Японії. При цьому вони зможуть за бажанням одночасно зберігати і громадянство цих держав. Испити вони можуть скласти впродовж трьох років. Якщо не складуть, Президент теоретично може їх колись позбавити громадянства.

Не дивлячись на численні дискусії з цього питання в усьому світі, глобалізація та швидкий розвиток міграції стали невіддільною частиною сучасного життя людини, що зрештою сприяло розвитку такого поняття як множинне громадянство.

Аналіз досвіду інших країн, зазначає цитований раніше політолог І. Петренко, свідчить про те, що державна політика й умови громадянства, які містять питання про визнання подвійного чи множинного громадянства, суттєво відрізняються у різних державах і не становлять єдиної системи. Кожна країна визначає свої критерії, і часто ці критерії конфліктують між собою.

Історичні звичаї, актуальні політичні питання, стан міжнародних відносин, безпекові міркування та міграційна політика впливають на те, як країни підходять до питань громадянства, роблячи цей процес динамічним і адаптивним.

Наприклад, в деяких країнах, таких як Австрія чи Норвегія, та в більшості країн Азії, включно з Китаєм, Індією, Японією і Індонезією, у разі набуття громадянства іншої країни людина автоматично втрачає своє первинне громадянство.

Водночас у США для набуття громадянства необхідно скласти присягу перед спеціальною комісією, але інші країни можуть не вимагати такої процедури. Це може призвести до ситуацій, коли людина вважається громадянином США, але її рідна країна цього не визнає.

Деякі країни, зокрема Єгипет і Вірменія, обмежують права громадян з подвійним громадянством, наприклад, вони не можуть бути обрані до парламенту. Іспанія має

спеціальні угоди з деякими країнами Латинської Америки щодо подвійного громадянства, дозволяючи своїм громадянам зберегти своє іспанське громадянство навіть після набуття громадянства цих країн.

Також країни, які дозволяють подвійне громадянство, мають різні мотиви та умови для цього. Наприклад, Аргентина визнає подвійне громадянство тільки з Іспанією та Італією. Велика частина економічно розвинених країн, за винятком таких, як Австрія, Нідерланди, Іспанія, Норвегія, Японія та Сингапур, визнають подвійне громадянство. Близько 75–80 країн світу, переважно в Африці та Азії, не визнають подвійного громадянства.

В Європі є широке різноманіття підходів до подвійного громадянства, зокрема в Італії, Греції та Швейцарії. Одним з мотивів набуття другого громадянства є бажання мінімізувати податки. Французи, бельгійці, скандинави та іспанці часто отримують подвійне громадянство, особливо з Монако та Андоррою.

В Німеччині лише недавно дозволили подвійне громадянство. До цього Берлін надав громадянство з можливістю збереження попереднього лише громадянам країн ЄС та Швейцарії. Інші претенденти на німецьке громадянство мали відмовитися від попереднього.

В Ізраїлі для отримання громадянства, незалежно від місця проживання, потрібно лише підтвердити свою приналежність до етнічної спільноти. А Кіпр та Угорщина надають друге громадянство в обмін на інвестиційні вкладення.

Проте незалежно від особливостей функціонування даної інституції, важливо розуміти, що вона є або ж елементом історичної спадщини країни, або ж аргументованою відповіддю на виклики та загрози, що існують перед державою.

Україна, враховуючи різноманіття світових практик, має можливість вибирати свій шлях у питанні подвійного громадянства, зважаючи на міграційні тенденції, географічне положення та наявність національних меншин. У цій сфері можливі специфічні рішення, винятки та індивідуальний підхід.

Загалом, враховуючи специфіку цього питання, зазначає І. Петренко, подвійне громадянство часто стає предметом політичних дискусій, оскільки кожна країна має своє бачення цього питання. На тлі глобалізації та зростання міжнародної мобільності подвійне громадянство відображає зміну в традиційному розумінні державного суверенітету та ставленні до національної ідентичності. Воно сприяє свободі пересування, інвестицій та підприємництва, відображаючи різноманіття та толерантність сучасного світу.

Подвійне громадянство також має вплив на виборчі права. Люди, які проживають у країні, але не мають її громадянства, часто обмежені в політичній участі. Подвійне громадянство може забезпечити більш справедливий підхід до виборчих прав, особливо для тих, хто має інтереси в декількох країнах.

Однак є складнощі, зокрема питання лояльності та патріотизму. Подвійне громадянство можуть сприймати як зниження патріотизму, оскільки людина належить одночасно до двох різних націй. Це спричиняє суперечності, особливо в умовах війни чи політичної напруженості. Також наявні практичні ризики, такі як конфлікти щодо військової служби та правових зобов'язань у різних країнах.

У контексті України питання подвійного громадянства є особливо актуальним у світлі війни з Росією та потреби в національній консолідації. Хоча визнання множинного громадянства може забезпечити додаткові юридичні інструменти для контролю над громадянами, що мають громадянство інших країн, є загроза національній безпеці. Водночас, враховуючи глобальні тенденції, подвійне громадянство може стати більш привабливим і необхідним явищем у майбутньому.

Загалом, вважає науковець, Україна може виграти від інституту множинного громадянства, оскільки це сприятиме захистові національних інтересів, зміцненню згуртованості українських громад у країнах, куди українці масово емігрують, а також поліпшенню відносин із західними сусідами.

С. Ланкін попереджає, що, на його думку, найбільшим ризиком для України від

запровадження цього інституту можуть бути можливі зловживання щодо множинного громадянства. Зокрема поєднання громадянства України та держави-агресора.

Останні події вказують на те, що відсутність юридичного механізму доведення наявності одночасного громадянства України та громадянства РФ створює випадки, коли їх можна поєднувати навіть перебуваючи на державній службі або посаді судді.

Уникнути подібних випадків можна при внесенні змін до законодавства України та підзаконних актів Державної міграційної служби України, яка визначить порядок перевірки наявності множинного громадянства в особи. А також можна встановити реальний механізм позбавлення громадянства, якщо громадянин України не повідомив про свій іноземний паспорт, тим паче якщо він належить РФ.

Тож Я. Телешун акцентує увагу на двох нетотожних складових цього питання: переваги для українців та переваги для України.

Перевагами для людини може бути послаблення візового бар'єра, отримання кращої соціальної підтримки від більш забезпеченої країни. Також більша безпека під час подорожей (людина має можливість звернутися за допомогою до дипломатичних установ кількох держав). До того ж можливі кращі умови інвестиційної діяльності та ведення бізнесу тощо. Своєю чергою, для держави переваги є менш очевидними, проте, і вони є: залучення нових робочих рук, додаткових інвестицій тощо.

Однак, зазначає політолог, варто розуміти, що ці дві переваги можливі лише за тієї умови, якщо спершу Україна, наскільки це можливо, відновить економічну потужність та стане привабливою як для українців, які мають повернутися додому, так і для іноземців, аби не сталось витоку кадрів. Крім того, такий крок може принести Україні нові інвестиції та створити потужне бізнес-середовище.

Ще одна перевага, яку може принести множинне громадянство, це можливість мати політичний вплив на інші країни. Зокрема йдеться про приклад Туреччини, яка за допомогою своїх громадян, які живуть у

Німеччині, інколи може просувати власні інтереси та сприяти ухваленню корисних для неї рішень.

У контексті можна згадати й вірменських громадян, які сприяли підтримці Франції саме сторони Вірменії під час останнього спалаху конфлікту у Нагірному Карабасі.

Тож поява множинного громадянства, резюмує Я. Телешун, теоретично може сприяти пришвидшенню процесу набуття членства ЄС для України. Адже саме в країнах ЄС наразі чимало українських біженців.

С. Ланкін також зазначає, що узаконення вже наявної практики подвійного громадянства в Україні надасть можливість нашим громадянам користуватись правами, які надає громадянство інших країн, серед яких можуть бути право на освіту, медичну допомогу, проживання на території іншої країни, соціальну допомогу, зокрема пенсійне забезпечення, як на території України, так і на території країни іншого громадянства.

Особливо актуальним це питання стане для українців, які через повномасштабне вторгнення були вимушені тимчасово залишити Україну та перебувають за кордоном. Більшість з них вже перебувають у процесі набуття іноземного громадянства. Тому, пояснює С. Ланкін, запровадження можливості не відмовлятися від юридичного зв'язку з Україною може бути одним із позитивних поштовхів до повернення додому.

Допоможе множинне громадянство, на погляд юриста, і розв'язати питання іноземців, які наразі воюють на боці України. Адже Україна тоді зможе захищати їхні права. Прийняття Закону могло б також спростити життя і тим громадянам РФ, які теж воюють за Україну. Оскільки для захисту своїх прав вони не можуть ані звернутись до посольства чи консульства, ані поїхати у РФ, де їм вже може загрожувати небезпека.

Однак проблеми іноземців можуть вирішити й менш дискусійні законопроекти, які не ставлять під питання функціонування Конституції України. Тому питання полягає завжди в доцільності, за яких умов і коли, власне, будуть впроваджувати цей механізм, вважає юрист.

А от юрист А. Магера вважає, що законопроект про множинне громадянство – неконституційний, оскільки за ним іноземці можуть отримати українське громадянство, навіть не живучи в Україні та не володіючи державною мовою. Питання множинного громадянства знов нагтовхується на відсутність офіційного тлумачення Конституційного суду. Прописане у 4-й статті Конституції єдине громадянство, на його погляд, слід розуміти як відсутність громадянства іншої держави. Натомість законопроект, який вносить Президент, не узгоджується з положеннями Конституції. Виглядає так, що влада то вимагає посилення відповідальності за друге громадянство, то виступає за множинне. Такий підхід, вважає А. Магера, неприйнятний. Якщо Україна хоче залучити іноземних громадян до відбудови економіки, то є інші способи – спрощення отримання посвідки на проживання.

Зауваження щодо неконституційності президентського законопроекту поділяють й інші експерти. Зокрема партнерка практики договірної та корпоративного права Investment Lawyer Group Л. Усатюк зазначає, що окрім необхідності внесення змін до Основного Закону, проблемними є запропоновані законопроектом № 10425 питання щодо виходу/позбавлення громадянства України (процедурно ці зміни не представлені).

Щодо спрощеного порядку набуття українського громадянства, то, на її думку, проект не враховує низку держав, які мають значну українську діаспору та активно підтримують Україну в боротьбі із російською агресією. Наприклад, Президент у своїй законодавчій ініціативі не надав право скористатися спрощеним порядком набуття громадянства України громадянам Ізраїлю, де українська діаспора є майже півмільйонною.

Ще одним проблемним питанням цієї законодавчої ініціативи є те, що законопроект не дає чіткого розуміння, як саме визначатимуть добровільність набуття українського громадянства. Оскільки у цьому контексті виникають ризики для жителів окупованих територій, які перебувають там в умовах тиску та змушені отримувати російські паспорти аби не потрапити під репресії.

Окрім цього юристка звертає увагу на відсутність визначення чіткої різниці між поняттями «втрата» та «позбавлення» громадянства. Логічним перед впровадженням таких змін вбачається отримати тлумачення цих понять задля уникнення прийняття неконституційного Закону.

Серед інших запропонованих змін Л. Усатюк виділяє скасування права на отримання громадянства України у випадку народження у іноземців дітей на території України (наразі в чинному законі це право передбачене). В умовах масового виїзду громадян у зв'язку з російською агресією ця норма, на її думку, не є логічною. Оскільки держава всіляко мала б заохочувати осіб, здатних підтримувати та розвивати економіку, залишатися в Україні.

Тож, враховуючи аргументи за і проти президентського законопроекту, прийняття його Верховною Радою, на її думку, стане непростю справою і, очевидно, швидкого вирішення питання про множинне громадянство в Україні, не буде.

Аналітикиня О. Заболотна звертає увагу на інші спірні положення законопроекту про позбавлення громадянства. Зокрема, якщо громадянин України, використовуючи іноземний паспорт, загрожуватиме нацбезпеці чи національним інтересам, то це, на її думку, не може бути підставою для позбавлення громадянства. «Перелік загроз та національних інтересів визначає Президент України у Стратегії національної безпеки. На відміну від злочинів проти національної безпеки, «загрози» є оцінювальною політичною категорією, яку не можна використовувати як правову підставу для позбавлення громадянства», – пояснює О. Заболотна.

Окрім цього, вона звертає увагу на неврегульованість в законопроекті деяких важливих питань, зокрема: проходження військової служби іноземцями, які набудуть українське громадянство без відмови від іншого; сплати податків, отримання соціальних виплат; права обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

«Інститут множинного громадянства призведе до розширення кола осіб, що наділятимуться громадянськими правами. Варто мати на увазі, що такі особи можуть не бути інтегровані в український контекст, оскільки мешкатимуть в іншій країні. Невідомо, який вплив матиме таке рішення політичну ситуацію в Україні», – підсумовує О. Заболотна.

На думку аналітикині, варто законопроект відкликати, звернутися до Конституційного Суду за офіційним тлумаченням норми Конституції про те, що в Україні діє єдине громадянство й після цього провести широке громадське обговорення ідеї повної легалізації множинного громадянства.

На думку більшості експертів, прийняття цього законопроекту розтягнеться на роки, оскільки він потребує внесення змін до Конституції, а під час дії правового режиму воєнного стану це зробити неможливо.

Юрист та адвокат Р. Кравець зауважує, що у більшості країн світу в законах про подвійне громадянство чітко прописані права цих осіб. Наприклад, вони не мають право займати державні посади, позбавлені права голосувати на виборах.

За словами Р. Кравця, ухвалення Закону після війни – це тільки початок, адже в майбутньому треба ухвалювати низку міжнародних актів, врегулювати питання сплати податків, соціального забезпечення, виплати пенсій тощо. Врегулювати питання мобілізації громадян інших країн до українського війська. Тож зараз, на думку адвоката, цей Закон – є передчасним.

Політолог, голова правління Центру прикладних політичних досліджень Пента В. Фесенко, зі свого боку зазначив, що важливим мотивом для появи цього документу стало загострення демографічної і міграційної ситуації. Наразі за кордоном перебувають близько 5 млн українців, значна частина з яких може не повернутися з різних причин. Водночас державі важливо зберігати єдність з ними.

Окрім того, Закон про множинне громадянство може допомогти залучати і додатковий «демографічний ресурс»: не лише етнічні українці, а й люди з-за кордону, які будуть готові взяти участь у відновленні

України, які будуть готові інтегруватися в українське суспільство.

Політолог зауважує, що йдеться не про автоматичне надання громадянства, а про умови для його здобуття: люди, які забажають отримати паспорт України, мають знати, зокрема, державну мову та Конституцію, а також проживати у країні певний час. Або ж мати етнічне українське походження. Лише громадяни країни-агресора РФ будуть позбавлені цієї можливості.

В. Фесенко вважає, що на людей, які отримують українське громадянство, розповсюджуватимуться приблизно ті самі права і обов'язки, як є в тих, хто має його за правом народження.

Водночас є два важливі моменти – участь у виборах та військовий обов'язок.

Політолог зазначив, що ці питання мають вирішуватися через міжнародні правові договори. У деяких випадках людина, яка має громадянство кількох країн, може голосувати і там, і там, якщо це дозволяється договорами між державами. Але це має бути узгоджено.

В. Фесенко припускає, що законопроект дозволить людям, що отримують українське громадянство, брати участь у виборчому процесі – як мінімум, у голосуванні.

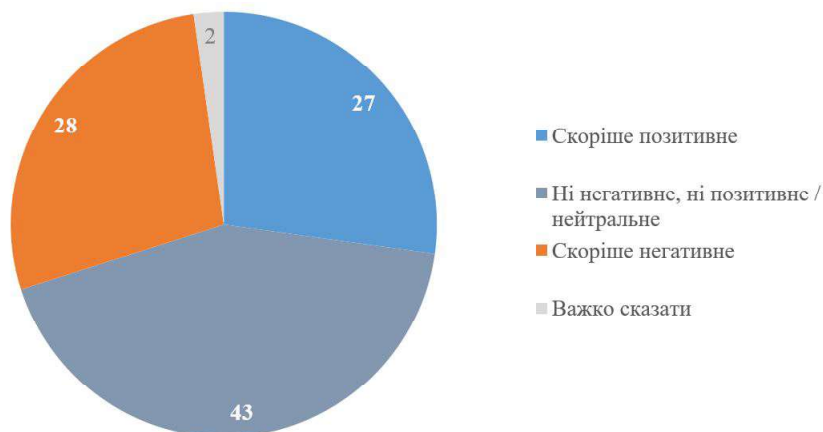
Виконання ж військового обов'язку, на його погляд, скоріше за все, буде регулюватися міжнародними правовими договорами. Він наголосив, що Україна, безумовно, зацікавлена, аби українці, які готові захищати її, приїжджали та допомагали в цьому. Але ситуація складна і суперечлива. Очевидно, що з різними країнами буде різний режим реалізації норми про призов та мобілізацію.

Водночас аналіз суспільних настроїв свідчить про те, що серед українців немає як виразної критики, так і підтримки цієї законодавчої ініціативи. Про це свідчать результати дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), який упродовж 5–10 лютого 2024 р. провів всеукраїнське опитування громадської думки «Омнібус», до якого було додане запитання щодо законопроекту про множинне громадянство. Методом телефонних інтерв'ю з використанням комп'ютера (computer-assisted telephone interviews, CATI) на основі випадкової вибірки мобільних телефонних номерів (з випадковою генерацією телефонних номерів та подальшим статистичним зважуванням) опитано 1202 респонденти, що мешкають у всіх регіонах України (крім АР Крим). Опитування проводилося з дорослими (у віці 18 років і старше) громадянами України, які на момент опитування проживали на території України (у межах, які контролювалися владою України до 24 лютого 2022 р.). До вибірки не включалися жителі територій, які тимчасово не контролювалися владою України, а також опитування не проводилося з громадянами за кордоном.

У КМІС вважають, що отримані результати мають високу репрезентативність для населення України, що проживає на підконтрольній Уряду території, та дозволяють досить надійно аналізувати суспільні настрої населення.

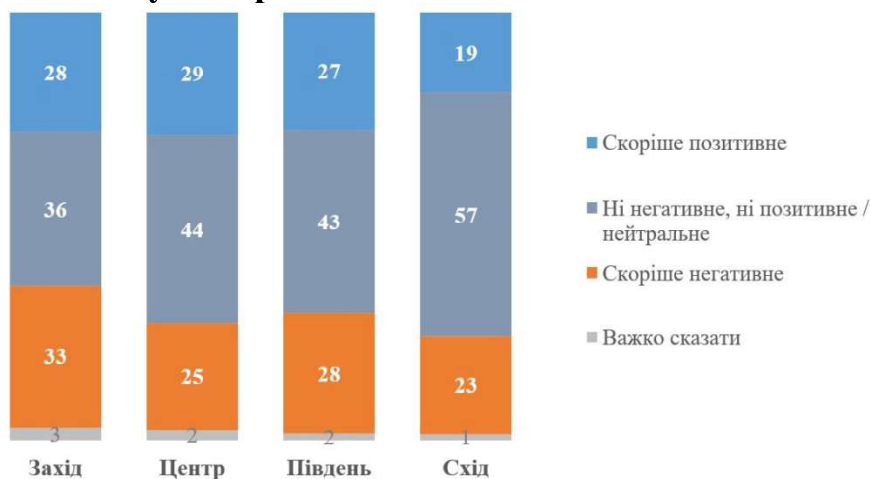
Опитування виявило, що думки респондентів щодо законопроекту розділилися майже порівну: 27 % мають скоріше позитивне враження про нього, 28 % – скоріше негативне. Водночас майже половина респондентів (43 %) мають нейтральне ставлення.

Графік 1. Президент В. Зеленський подав до Верховної Ради України законопроект, який дасть змогу запровадити множинне громадянство. Зокрема, пропонується запровадити спрощений порядок набуття громадянства України для українців, які мають громадянство іншої країни. Це не буде поширюватися на громадян держави-агресора. А яке у Вас зараз у цілому складається враження про цей Закон?



У всіх регіонах думки з цього питання досить подібні, хоча на Заході дещо більше тих, хто має негативне ставлення.

Графік 2. Сприйняття законопроекту про множинне громадянство в регіональному вимірі



Отримані результати, на думку виконавчого директора КМІС А. Грушецького, свідчать про те, що сьогодні українське суспільство відкрите до комунікації та обміну думок з цього приводу.

Зараз відчувається і брак інформації – як це буде працювати на практиці, які переваги

(або ризики) це несе Україні, наскільки це додає справедливості тощо. Наразі суспільство налаштоване доволі конструктивно, тому завданням влади буде організувати належну продуктивну дискусію та схвалити консенсусний законопроект, вважають у КМІС.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що президентська ініціатива щодо запровадження інституту множинного громадянства в Україні, свідчить про те, що наша держава стоїть на порозі значущих змін, які можуть кардинально трансформувати концепцію громадянства у країні, та відкриває нові горизонти для українців по всьому світу. Цей крок має особливе значення для українців, які проживають за кордоном, та іноземних добровольців, що воюють на боці України. Водночас є певні нюанси, про які варто пам'ятати, запроваджуючи подібні новації.

Експерти акцентують увагу як на плюсах, так і на мінусах цього законопроекту.

Серед плюсів закріплення множинного громадянства в українське законодавство виділяють:

- можливість представників української діаспори отримати громадянство України, цим самим зберегти зв'язок із співвітчизниками за кордоном, зацікавити їх справами Батьківщини;

- полегшення процедури працевлаштування та ведення бізнесу за кордоном українцями, можливість вільно працювати у двох державах;

- додаткові гарантії реалізації та захисту прав і свобод особи, особливо щодо права на свободу пересування територіями обох держав, проживання в обох державах, права на повернення або еміграцію тощо;

- безперешкодне користування системою охорони здоров'я, соціальним забезпеченням, освітою держав громадянської приналежності;

- можливість національних меншин мати громадянство як України, так і держави свого етнічного походження (болгари, румуни, угорці, євреї тощо);

- вихід «із сірої зони» сотні тисяч, якщо не мільйонів українців, які вже мають декілька паспортів;

- сприяння залишенню громадянства України українцями, які виїхали за кордон;

- використання як інструменту державного менеджменту для налагодження відносин України із європейськими державами.

А от серед мінусів, експерти відносять положення, які стосуються обов'язків громадян із множинним громадянством. Передусім – це:

- подвійне оподаткування (однак у деяких випадках міжнародні угоди дозволяють уникнути цього);

- статус військовозобов'язаного в усіх державах громадянської приналежності.

Але більшість погоджується з тим, що плюсів від запровадження інституту множинного громадянства більше. В умовах сьогодення це може стати великою перевагою для України та для світового українства. Бо сьогодні, як ніколи, Україні потрібні мізки та руки закордонного українства, щоб перемогти і відбудувати державу, і це забезпечить їхню повноцінну участь у політичному, економічному та громадському житті України (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: Верховна Рада України: Офіційний вебпортал парламенту України (https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/246311.html?fbclid=IwAR0uenOhYIuV89d1DHw95_Ihvk-K3cNBjEhRTwAjBtQcelUdagZiN7pgaF4); <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43564>); DLF Attorneys-at-law (<https://dlf.ua/ua/mnozhinne-gromadyanstvo-v-ukrayini/>); Адвокатське об'єднання «Кравець і Партнери» (<https://knpartners.com.ua/mnozhinne-gromadyanstvo-za-zakonoproektom-zelenskogo-chi-zmozhut-vijskovi-viihati-z-ukraini-ta-inshi-pidvodnikameni/>); Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3823905-rada-do-kincalutogo-rozglane-zakonoproekt-pro-mnozinnegromadanstvo-kornienko.html>); <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3736766-u-radi-mozut-zarestruvati-zakonoproekt-pro-podvijnegromadanstvo-v-ukraini-deputatka.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3819884-ukraina-vigrae-vid-institutu-mnozinnogogromadanstva.html>); Голос Америк (<https://tinyurl.com/4dtsms2k>); Еспресо (<https://espresso.tv/poglyad-gromadyanstvo-bez-znannya-movi-ta-istorii-ne-gromadyanstvo>); Вікна (<https://vikna.tv/dlia-tebe/bezpeka/mnozhyne-gromadyanstvo-u-riznyh-krayinah-rozbyraemosya-z-politologom-ta-yurystom/>); АрміяІнформ (<https://armyinform.com.ua/2024/01/23/zakonoprojekt-pro-mnozhyne-gromadyanstvo-u-dms-poyasnyly-chy-potribni-zminy-do-konstytuciyi/>); Gazeta.ua ([16](https://gazeta.ua/articles/opinions-</p></div><div data-bbox=)*

*journal/_suddivska-sistema-kulgaye-na-obidvi-nogi/1172173); Delo.ua (<https://delo.ua/politics/comu-zakonoprojekt-pro-mnozhnne-gromadyanstvo-superecit-konstituciyi-ta-yakishhe-riziki-prixovuje-428909/>); Про все (<https://provce.ck.ua/zakonoproiekt-pro-mnozhynne-hromadianstvo-analytyku-poiasnyly-chomu-yohokrashche-vidklykaty/>); Факту ICTV ([*oczinyuyut-inicziatyvu-zelenskogo/\); NV.ua \(<https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/mnozhinnegromadyanstvo-dlya-ukrajinciv-shcho-oznachaye-iniciativa-zelenskogo-50386152.html>\); Київський міжнародний інститут соціології \(<https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1370&page=1>\); Освітня Академія UAdvise \(<https://www.uadvise.com.ua/news/mnozhinnepodviyne-gromadyanstvo-v-ukrayini-plyusi-ta-minusi>\).*](https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20240122-zakonoprojekt-pro-mnozhynne-gromadyanstvo-yak-eksperty-</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

МАТЕРІАЛИ КОНФЕРЕНЦІЇ ¹

С. Спіріна, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Збір і систематизація електронних ресурсів на допомогу внутрішньо переміщеним особам

З початком воєнних дій на території України багато людей були змушені залишити свої оселі. Станом на серпень 2024 р. кількість внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) досягла 3,67 млн осіб, при цьому деякі з них стали внутрішньо переміщеними повторно (перша хвиля переміщення почалася ще у 2014 р.).

З огляду на політичні та соціально-правові обставини, що змушують українців залишати свої рідні місця проживання і шукати притулку в інших регіонах України та за її межами, постала проблема соціальної адаптації ВПО, їх поінформованості щодо підтримки як з боку влади, так і з боку різних фондів та волонтерських організацій.

За інформацією департаменту соціального захисту Донецької ОДА, станом на квітень 2024 р. по всій Україні лише для переселенців з Донеччини діяли 68 гуманітарних штабів. У липні 2023 р., згідно даних UC.Market, в Україні функціонували 27 087 благодійних організацій. Причому переважна більшість з них перебувала

у Києві – 1 435 (13 % від загальної кількості). Київська область мала 315, Львівська область – 288, Харківська – 280, Дніпропетровська – 227 організацій. 94 % усіх благодійних організацій в Україні працюють у сфері охорони здоров'я і соціальної допомоги, яка у тому числі спрямована на внутрішньо переміщених осіб як соціально вразливу категорію населення. Інформація про різні напрямки діяльності благодійних фондів є дуже важливою для ВПО.

У засобах масової інформації інтерес до проблем ВПО не завжди сталий: після 2014 р., з початку військових дій на Донбасі та анексії Криму, проблема переселення українців з окупованих територій мала широкий розголос, але з часом інтерес до цієї тематики став поступово згасати. З початком повномасштабного вторгнення російських військ у 2022 р. ця тема знову набула гостроти та актуальності. Науковці Національної юридичної бібліотеки НБУВ працюють над тим, аби на одній платформі систематизувати максимальну інформацію про структури та інституції, що здатні і готові допомогти українцям, які через напад Росії змушені шукати нового місця проживання. Спеціалізована інформаційна база даних «БІЖЕНЦІ ТА ВИМУШЕНО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ | REFUGEES AND INTERNALLY

¹ Статті підготовано для обговорення в ході Міжнародної наукової конференції «Бібліотека. Наука. Комунікація. Інтеграція у міжнародний бібліотечний простір» (жовтень 2024) та додатково оприлюднено у Матеріалах Конференції

DISPLACED PERSONS» (URL: <http://nowar.pbuv.gov.ua>) покликана допомогти зручно, швидко та адресно донести ВПО необхідні для них відомості про юридичну підтримку, соціальний захист, матеріальну й психологічну допомогу. Зібрані на одній платформі відповідні організації, фонди, хаби та регіональні ради на допомогу ВПО, можуть надавати інформацію про фізичні адреси, сайти, бази даних, керівників та напрямки діяльності фондів й організацій, відповідні проекти та звіти.

Зокрема, з центральних органів влади на допомогу ВПО може бути представлена участь Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Тимчасової спеціальної комісії ВР України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, Пенсійного фонду України, Державної служби зайнятості тощо.

Регіональні (обласні, міські, районні) організації можуть бути представлені спеціально створеними радами з питань ВПО, які покликані забезпечувати регіональну політику у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Серед ресурсів, які створили безпосередньо внутрішньо переміщені особи, можна назвати, зокрема, громадську організацію «Донбасс SOS», яка була заснована 15 березня 2014 р. активістами з Донецька, та благодійний фонд «ЯМаріуполь», ініційований Маріупольським муніципалітетом. Проекти фонду «ЯМаріуполь» направлені на підтримку вимушених переселенців Маріуполя та Маріупольського району, а також на військових, які захищають Україну.

Більшість організацій, які опікуються проблемами ВПО, мають свої сторінки у соцмережах, переважно Facebook, Instagram, а також висвітлюють свою діяльність, займаються збором донатів у Telegram та на Youtube, при цьому частина з них не має окремого сайту, а задовольняється власними сторінками у соціальних мережах.

Серед українських благодійних організацій чимало таких, які були засновані ще до 2014 р. і опікувались різними незахищеними верствами населення: представляли інтереси людей з ВІЛ (БО «100 % життя»); людей з інвалідністю (громадська організація «Центр соціальної адаптації людей з інвалідністю «Океан добра»); а також такі, що мають фахову направленість – наприклад, надають безоплатну юридичну допомогу. Але з часів АТО, а далі і з моменту повномасштабного вторгнення російських військ в Україну 2022 р., ці структури почали активно долучатись до волонтерської допомоги учасникам бойових дій та ВПО, залучаючи при цьому до співпраці й міжнародні організації.

Різноманітні міжнародні організації – від «Червоного Хреста» і «Карітас» до американського фонду «CORE Response», заснованого 2010 р. акторами Шоном Пенном та Енн Лі, мають значний багаторічний досвід і широкий спектр діяльності по всьому світу, а з початком російсько-української війни долучилися до допомоги українським громадянам, і, зокрема, ВПО. Крім того, низка європейських країн, серед яких – Естонія, Данія, Ірландія, вже під час повномасштабної війни створили спеціальні ради у справах біженців, які опікуються проблемами українців, як за межами України, так і ВПО.

В цілому, створення спеціальної платформи для акумулювання інформаційних ресурсів для ВПО хоча і має на меті першочергово допомогти внутрішньо переміщеним особам знайти необхідну адресну допомогу з усіх необхідних питань – від пошуку місця проживання до психологічної адаптації, натомість сам ресурс здатний стати корисним і для волонтерських організацій: як для пошуку партнерів, так і для обміну новими ідеями та проектами щодо поліпшення якості допомоги. Даний ресурс може стати в нагоді і відповідним науковим фахівцям, які вивчають дану проблематику.

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Вадим Груша, CEO криптогаманця Trustee Plus

«Дозволити не можна заборонити» – чому від коми залежить розвиток криптовалютної індустрії та як не прогавити історичний шанс.

У липні 2024 року кандидат у президенти США Дональд Трамп заявив, що Америка має домінувати в секторі криптовалют, інакше це зробить Китай. Пізніше експериментатор Китаю закликав врахувати «зміни на міжнародній арені» та усвідомити важливість криптоіндустрії. У двох найбільших економіках світу зрозуміли, що «втрачають шанс».

В інших же країнах, таких як «криптовалютна долина» Швейцарія та Сінгапур, до цього висновку дійшли ще 2014 року, створивши за цей час усі умови для отримання користі з технології. Пізніше до цього списку потрапили Естонія, Литва, Сальвадор, Аргентина, Мальта.

Але як йдуть справи в Україні? Чи є ще можливість і час роздобути свій історичний шанс, чи момент втрачено? Відповідь на це запитання я спробую сьогодні, якщо не відшукать, то хоча б зрозуміти шлях до неї.

Із самого початку: шлях розвитку індустрії в країні до 2025 року

Ще 2014 року в Україні з'явилася перша агенція з продажу BTC і четверте у світі Bitcoin-посольство. Відтоді сфера в країні почала набирати обертів, отримуючи дедалі більше прихильників і визнання, народжуючи дедалі більше місцевих проєктів.

Лише 2022 року, через вісім років, Верховна Рада ухвалила закон №2074-IX «Про віртуальні активи», що регулює обіг кріпти на території країни. Він мав дати визначення криптовалютним активам, дозволити криптобіржам і проєктам працювати. Але... так і не набув чинності.

Головним каменем спотикання стали правки у Податковий кодекс. Тільки після їхнього коригування закон мав запрацювати. Відтоді минуло майже три роки. У листопаді 2023 року на розгляд внесли одразу два проєкти про оподаткування. Пізніше питання зборів внесли до Національної стратегії доходів 2024-2030.

Однак це ще не все. Після того, як Україна стала кандидатом до Євросоюзу, уже схвалений законопроект було вирішено переписати з урахуванням положень MiCA – європейського зводу правил для регулювання криптосфери.

Варто також зазначити, що спочатку ініціатором законопроекту виступав саме Мінцифри. За його версією регуляція індустрії мала лягти на плечі НКЦПФР, НБУ і нового органу, сформованого самим Міністерством. Однак до жовтня 2021 року президент наклав вето і відправив проєкт на доопрацювання. В оновленій версії Мінцифри було виключено з числа регуляторів. Залишилися НБУ і НКЦПФР.

Як йдуть справи зараз

Наприкінці 2023 року в Парламенті майже одночасно з'явилося два законопроекти профільного закону 10225 (асоціюється з НКЦПФР) та 10225-1 (асоціюється з Мінцифри), що свідчить про те що різні державні органи мають суттєво відмінне бачення того, яким шляхом має розвиватись ринок криптоактивів.

У січні 2024 року представники різних владних структур заявили, що жоден із проєктів не буде запущено в представленому вигляді. І законопроект «Про віртуальні активи», і проєкти поправок до Податкового кодексу буде відредаговано з урахуванням рекомендацій Міжнародного валютного фонду. У ньому йдеться про те, що НБУ і НКЦПФР мають підготувати оновлення законодавства до червня 2024, щоб привести його «у відповідність до найкращої міжнародної практики, з огляду на цілі економічного розвитку та мінімізацію ризиків цінової та фінансової стабільності».

* Збережено стиль і граматику оригіналу

Наразі ж крайній термін, встановлений меморандумом між Україною та МВФ, це кінець грудня 2024 року.

У Мінцифри додають, що зараз триває активна робота над 2 версіями документів – №10225 та №10225-1. Скоріш за все в результаті ми побачимо ще один – третій варіант. А до того моменту:

Криптовалютна індустрія в Україні не може працювати і не працює. І інвестори, і компанії використовують цифрові активи, але роблять це поза українською регуляцією. Українці звертаються за послугами іноземних компаній через Інтернет, а місцеві проєкти реєструються в інших більш сприятливих юрисдикціях.

Відсутність регулювання впливає на надходження до бюджету. Згідно з Ukraine Economic Outlook, за шестирічний період з 2016 по 2022 рік країна не отримала \$4 млрд податків через відсутність нормативної бази.

Водночас державні та муніципальні управлінці зобов'язані вказувати в декларації криптовалюти. У 2023 їхній обсяг склав близько 2,8 млрд гривень.

Через відсутність прозорості та правил авторизації, компанії змушені йти в інші юрисдикції. Найчастіше це Литва, Польща або інші країни ЄС.

Відсутність регулювання уповільнює розвиток криптобізнесу, впровадження технології блокчейн в будь-які сфери життя. Компанії не можуть працювати ефективно всередині держави, так само як вони це можуть робити в сприятливих для індустрії країнах.

Що на нас чекає у 2025: два законопроекти – два шляхи

У жовтні 2024 року голова Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики Данило Гетманцев заявив, що криптовалюти можуть бути легалізовані вже в першій половині наступного року. У Мінцифри ж прокоментували ці слова тим, що у 2025 законопроекту, як мінімум, вдасться «вийти на фінішну пряму».

Станом на зараз громадськості для ознайомлення доступні два законопроекти – №10225 (асоціюється з НКЦПФР) і №10225-1 (асоціюється з Мінцифри).

Незважаючи на те, що обидві версії мають між собою багато спільного (наприклад, відповідність рекомендаціям FATF) між ними є низка кардинальних відмінностей, виражених у ставленні до ринку цифрових активів.

● НКЦПФР – це регулятор цінних паперів і фондового ринку. І саме в цьому виражається його погляд на ринок цифрових активів. Він пропонує підхід, за якого певні цифрові активи, що мають риси традиційних продуктів, виходять з-під дії законопроекту і регулюються іншими законами, наприклад, тими ж правилами контролю цінних паперів. Такий варіант викликає невизначеність, що загрожує суперечками щодо того, чим саме є актив і як його регулювати.

Саме така ситуація спостерігається сьогодні у США, де регулятори мають різні погляди на криптоактиви і тягнуть ковдру на себе, спричиняючи ризики для усієї індустрії, але на відміну від України вона там хоча б працює. У той час як увесь світ рухається до того, щоб розділяти крипту і цінні папери, ми близькі до того, щоб витратити час на натягування старих правил на новий ринок.

Версія НКЦПФР передбачає сувору регуляцію з безпрецедентним рівнем контролю. Вона вводить величезні штрафи (до 200 млн гривень або 12,5% обороту) і не пропонує заохочуючих положень для розвитку індустрії в країні наприклад таких як, спрощена процедура ліцензування компаній, які вже працюють на європейському ринку. Вона правильна в традиційному сенсі, але не враховує сучасні реалії та думки учасників крипторинку.

Також ця версія пропонує оподатковувати будь-яке відчуження (переказ активів), що призводить до зростання капіталу. Зокрема це стосується простого обміну між криптовалютами наприклад Біткоїна з Ефіріумом, що не просто ускладнює адміністрування податку а по суті унеможлиблює його. Проєкт пропонує провайдерам послуг стягувати ПДФО з інвестиційного прибутку клієнтів, що також означає оподаткування крипторинку за стандартами контролю ринку акцій і цінних паперів чого немає у сприятливих Європейських юрисдикціях. Це може призвести

до сплати податків з прибутку, який взагалі не отримано, оскільки прибуткові операції клієнта у одного з постачальників послуг можуть «перекриватись» збитками у більшому розмірі, отриманими в результаті отримання послуг від іншого постачальника послуг.

- Мінцифри, відсторонений від регуляції криптоактивів згідно зі схваленим документом, який ще не набув чинності, лояльніший до індустрії. Перше й унікальне правило, яке він пропонує запровадити, – визначати різницю між криптовалютами та традиційними активами за одним критерієм – наявністю або відсутністю блокчейн-технології в основі активу. Це значно спрощує багато процесів і виключає всі суперечки. Криптовалюта – новий клас активів з унікальною природою. Він має регулюватись та оподатковуватись за окремою методологією, яка враховує специфіку нової галузі.

Проект регулювання крипторинку з боку Мінцифри передбачає враховувати позиції всіх сторін. І в цьому плані міністерство пішло далі за інших регуляторів – воно спілкується з бізнесом, зі спільнотою криптовалют, розуміє, що відбувається на ринку, і навіть саме виступило ініціатором кількох проєктів на основі технології блокчейн.

Розуміння правил ринку можна помітити і в частині податків – ними оподатковують тільки «вихід із крипто» (угода, підсумком якої є обмін криптовалют на фіат, товар або послугу). Усі внутрішні операції не підлягають стягуванню зборів. Також проєкт пропонує пільгові ставки для компаній і прості правила роботи для зарубіжних компаній. Такий ліберальний підхід націлений передусім на розвиток індустрії.

Не прогавити історичний шанс

Ми безумовно раді, що процес розробки зрушився з мертвої точки, а важливість швидкого запуску якісної регуляції розуміють у державних інститутах. Але з боку бізнесу хочеться відмітити супер важливу річ. Версія закону, яка намагається обмежити індустрію, затиснувши криптопроєкти та інвесторів у вузькі рамки, по суті йде врозріз з основою закладеною в саму сутність – розвиток ринку.

Позиція ж представників Мінцифри, яка полягає у створенні оптимальних умов для

розвитку індустрії, ліберальному підході до криптовалютних активів – з заохочуючими механізмами і зрозумілими критеріями – викликає стриманий оптимізм.

Ми сподіваємося, що вже 2025 року отримаємо справедливе регулювання, мета якого – користь для всіх його учасників. Давно пора, щоб криптовалютний світ в Україні перестав бути «диким заходом» і став цивілізованою галуззю. (https://lb.ua/blog/vadym_hrusha/641088_dozvoliti_mozhna_zaboroniti-.html). – 2024. – 22.10).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Михайло Радуцький, голова Комітету ВР з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування

Замість МСЕК запрацює нова цифрова європейська модель встановлення інвалідності

Вчора Президент провів засідання РНБО, де розкритикував корупцію у медико-соціальних комісіях та дав доручення їх ліквідувати. Повністю підтримую рішення РНБО. Вважаю МСЕК радянськими рудиментами, які через численні скандали асоціюються в українців з хабарями та липовими довідками.

На засіданні РНБО Президент заявив, що виявлено сотні фактів необґрунтованого встановлення інвалідності посадовцям прокуратури, митниці, податкової, в системі Пенсійного фонду, в місцевих адміністраціях. Водночас наші захисники, які отримали справжню інвалідність у бойових діях, не можуть одразу отримати відповідний статус та справедливі виплати. Військові мають ходити по кабінетах, збирати десятки довідок.

Відповідно до рішення РНБО, до кінця року система МСЕК буде ліквідована, заплановано провести повну цифровізацію всіх етапів встановлення інвалідності. Законопроект щодо реформування МСЕК протягом місяця має бути винесений на розгляд Верховної Ради.

Кожен корупціонер має бути покараний. І ті, хто допомагають отримати подробиці документи, і ті, хто їх отримує.

Деякі з працівників МСЕК вже перебувають за ґратами. Останні гучні випадки корупції у комісіях виявили під час перевірок МОЗ та правоохоронців, коли було опрацьовано майже 19 тис. медико-експертних справ. Але очевидно, що ці результати недостатні.

Тому прийняті кадрові рішення. Звільнено тих, хто відповідав за перевірки висновків МСЕК: посадовці МОЗ, керівники Центральної МСЕК, Українського державного науково-дослідного інституту медико-соціальних проблем інвалідності МОЗ, Науково-дослідного інституту реабілітації осіб з інвалідністю Вінницького медуніверситету.

Заплановано низку рішень. Перше. Ліквідувати центральну МСЕК до кінця тижня, а її функції щодо оскарження рішень та проведення перевірок будуть повністю передані до Українського державного науково-дослідного інституту медико-соціальних проблем інвалідності в місті Дніпро.

Друге. На регіональному рівні МСЕК буде ліквідовано до кінця року, а їхні функції з проведення експертизи передано кластерним і надкластерним лікарням спроможної мережі медзакладів.

Третє. Завдяки доступу до ЕСОЗ буде забезпечена цифровізація процесів експертизи.

Четверте. МОЗ спільно із правоохоронними органами створить робочі групи для перевірки обґрунтованості рішень МСЕК, зокрема щодо встановлення інвалідності посадовцям.

Така концепція змін відповідає положенням законопроекту, розробленому МОЗ. (https://lb.ua/blog/mykhailo_radutskiy/641296_zamist_msek_zapratsyui_e_nova_tsifrova.html). – 2024 – 23.10).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Ірина Славінська, співзасновниці ДонорUA, президентка ГО «Всеукраїнська асоціація донорів України»

Брак донорів крові – проблема усіх без винятку країн. Хто і як її вирішує

Від донорів крові залежать мільйони життів по всьому світу. Проте самого лише цього

загальновідомого факту недостатньо, аби змотивувати до донорства достатню кількість людей. Навіть розвинені країни постають перед викликом – браком донорів і питанням рекрутингу “нової крові”. Аби забезпечити, так би мовити, кровообіг у країні, кожна з них впроваджує стратегію залучення безоплатних та добровільних донорів. В Україні Стратегію розвитку добровільного безоплатного донорства крові ухвалили лише цього року, тож попереду в нас багато роботи, і в пригоді стане світовий досвід.

У 2000 році ВООЗ розробила Стратегію з рекрутингу донорів крові. Чільний її аспект – інформування та просвітництво: комунікація в соцмережах, співпраця з медіа, інформаційні кампанії та спеціалізовані уроки для навчальних закладів тощо. Окремо в ній ідеться про те, як не лише залучити, а й утримати донорів, аби вони продовжували здавати кров. Саме регулярні донори здатні стабільно забезпечувати країну донорською кров’ю, й це стосується не лише об’ємів, а і якості крові. Адже свідоме та регулярне донорство – це безпечне донорство. Обираючи саме такий шлях, донори відповідально ставляться до свого здоров’я, постійно проходять чекап організму і профілактують ряд хвороб.

Доктор медичних наук Ерік Сеналді у своїй статті для *Annals of Blood* ділить мотивацію донорів на зовнішню та внутрішню. Зовнішня – це стимули: подарунки, пільги тощо. Внутрішня – безпосереднє бажання допомагати. У Китаї робота над обома цими напрямками допомогла збільшити кількість регулярних донорів на 38%.

Здавати кров регулярно донорів спонукає саме внутрішнє прагнення, проте стимули не лише допомагають зробити перший крок завдяки додатковому зацікавленню, а й закріпити позитивний досвід. Тому самого лише інформування недостатньо, аби побудувати культуру донорства – потрібне додаткове заохочення, методики якого вже відпрацьовані в багатьох країнах.

Виїзні донації – зібрати кров і показати, як можна

Багато людей не здають кров через брак часу та інфраструктури. Більшість центрів крові

не працюють у вихідні, а деякі з них іще й незручно розташовані. Цю проблему частково вирішують виїзні донорії – події, на яких люди здають кров у ТРЦ, коворкінгах та інших нетипових, але зручних для цієї процедури локаціях.

Це не тільки безпечно, а зазвичай набагато зручніше, ніж їхати до центру крові, і проводяться такі заходи зазвичай у вихідні. Завдяки цим подіям, ДонорUA у співпраці з багатьма центрами крові по Україні закриває нагальні потреби у крові. Наприклад, коли необхідно швидко зібрати кров для відправлення на фронт, одна виїзна донорія забезпечує об'єм, достатній для порятунку 100-150 життів.

Та навіть у країнах, де немає війни й де система крові працює гнучкіше, виїзні донорії все одно застосовуються як елемент популяризації та рекрутингу – такі активності просуває зокрема спільнота Червоного Хреста. Чимало людей бояться здавати кров, часто через неприємні асоціації з медичними установами. Коли ж донорія проводиться у картинній галереї, бутику чи іншій незвичній локації, це викликає зацікавленість і дарує позитивний досвід, після якого донори можуть ставати регулярними.

Співпраця з бізнесом та інфлюенсерами: бонуси в якості подяки

Партнерства з локальними та великими бізнесами або лідерами думок допомагають центрам крові виходити на нову аудиторію. В Україні цю задачу беруть на себе громадські організації. Так, ДонорUA на постійній основі співпрацює з ПУМБ, Uber, ПрАТ “МХП”, “Планетою Кіно” тощо, а амбасадорками платформи на сьогодні є Аліна Френдій, а окремої кампанії про красу та користь донорства – KOLA.

Зробити досвід більш персоналізованим допомагають бонуси та подарунки від партнерів, які отримують донори за донорією. ДонорUA наразі активно розвиває бонусну програму, до якої долучилися вже більше 20 партнерів. Серед них – Dodo Socks, lifecell, MasloTom, “Планета Кіно” та багато інших.

Ключовою залишається вже згадана внутрішня мотивація: донори прагнуть

відчувати свою потрібність, рятуючи життя, й саме це спонукає їх здавати кров знов і знов. Під час повномасштабної війни ця мотивація особливо сильна. Проте бонуси слугують невеличкою, але приємною подякою за добру справу, і нагадують про неї. Нерідко самі ж донори використовують бонусну програму, аби зацікавити друзів, які ще не здають кров.

Українська система крові постійно трансформується. У 2020 році прийняли новий Закон “Про безпеку та якість донорської крові та компонентів крові”, який регламентує саму структуру системи. Поступово вона рухається до стану, в якому працюватиме справді ефективно. Деякі зміни остаточно наберуть оборотів і чинності у 2027 році, на інші знадобиться більше часу та ресурсів (а останні в умовах війни особливо бракує). І весь цей час нам потрібно буде заохочувати донорів креативними способами – це дійсність, яку слід прийняти. Маємо надію, що наш досвід згодом допоможе багатьом країнам, що розвиваються (https://lb.ua/blog/iryna_slavinska/642068_brak_donoriv_krovi_problema_usih_bez.html). – 2024. – 28.10).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Дмитро Лубінець, уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Зловживання правом на доступ до інформації: міжнародний та закордонний аспект

Зловживання правами може створювати надмірне навантаження на державні установи, що у результаті призводить до зниження їхньої ефективності. Це може перешкоджати своєчасній реалізації прав іншим особам та підірвати довіру до державних органів, що є ключовим для демократичного урядування.

У багатьох країнах передбачені законодавчі механізми для попередження таких зловживань. Зловживання правом на доступ до інформації можуть проявлятися у різних формах. Однією з найпоширеніших є надмірні запити, широкі

запити, коли особа вимагає великі обсяги інформації, що потребує значних ресурсів для обробки та аналізу даних з різних джерел. Подібно і повторювані чи масові запити, коли особа неодноразово запитує ту саму інформацію або надсилає значну кількість запитів щодо різної інформації в короткий проміжок часу, навіть якщо її вже було надано або оприлюднено в офіційних загальнодоступних джерелах. Це надмірно навантажує державні органи і створює нерівні умови доступу до інформації іншим запитувачам.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе), яка була ратифікована Україною у 2020 році, передбачає низку заходів для захисту від таких зловживань. Разом з тим, за положеннями частини 5 статті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів у доступі до офіційного документу може бути відмовлено:

якщо, незважаючи на сприяння державного органу, запит залишається занадто невизначеним, щоб дозволити ідентифікувати офіційний документ;

якщо запит є явно невинуватим.

Відмова через невизначеність запиту, відповідно до Конвенції та Пояснювального звіту до неї, можлива, якщо після допомоги з боку державного органу запит залишається незрозумілим. Конвенція Тромсе зобов'язує державні органи надавати підтримку запитувачеві, наскільки це можливо, у визначенні потрібних документів. Якщо запитувач не може точно вказати документ, орган має допомогти ідентифікувати його, тож відмова можлива лише після надання такої допомоги.

Також відмова у задоволенні запиту можлива через «явно необґрунтований запит», коли виконання запиту потребує непропорційних зусиль. Проте, якщо інформація може бути зібрана без значних труднощів, запит не вважається необґрунтованим. Подібна ситуація вже була досліджена на національному рівні, а саме узагальнення судової практики – у пункті 1 Постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року, яка роз'яснює розпорядникам порядок роботи із запитами, задоволення яких

потребує значних інтелектуальних зусиль або аналітичної обробки інформації.

Окрім іншого, положення статті 20 Закону надає можливість розпоряднику продовжити строк розгляду до 20 робочих днів якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, з обґрунтуванням такого продовження.

У пункті 11.2. Постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29 вересня 2016 року вказано, що при встановленні порушення права на доступ до інформації, суд враховує можливе покладення на розпорядника надмірного тягаря в задоволенні запиту через обмежені ресурсні можливості розпорядника інформації.

Однак, українське законодавство безпосередньо не передбачає можливість відмови у задоволенні запиту на таких підставах, тому за загальним правилом, положення Конвенції Тромсе не повинні використовуватися для звуження права запитувачів.

При вивченні питання зловживання правом на доступ до інформації варто також взяти до уваги досвід іноземних країн. Так, наприклад у Великій Британії діє Закон про свободу інформації (Freedom of Information Act), який містить положення, що дозволяють державним органам відмовляти у наданні інформації у випадках, коли запит є надто широким або нечітким.

Офіс Інформаційного Комісара Великої Британії (<https://ico.org.uk/>) зазначає, що робота з необґрунтованими запитами може переважити ресурси державного органу та стати перешкодою на шляху надання основних послуг або відповідей на законні запити. Так Розділ 14(1) Freedom of Information Act призначений для того, щоб захистити ресурси (у найширшому значенні цього слова) державного органу від розтрати через непропорційне використання Закону про свободу інформації.

У своєму роз'ясненні, Офіс Інформаційного Комісара Великої Британії наголошує, що при застосуванні цього правила важливо пам'ятати, що його слід вживати лише до самого запиту, а не до особи, яка його подає. Отже, державний

орган не може відмовити у запиті на тій підставі, що запитувач викликає роздратування, або на підставі того, що якийсь із попередніх запитів цього запитувача був надмірним. У роз'ясненні підкреслено, що Розділ 14(1) Freedom of Information Act стосується характеру запиту, а не будь-якої шкоди, яку може завдати розголошення запитуваної інформації. Якщо відповідальний працівник державного органу передбачає, що розголошення інформації може спричинити суттєву шкоду – він не може визнати запит надмірним, проте може застосувати загальні правила обмеження доступу до тієї чи іншої частини інформації. У рішенні Dransfield vs Information Commissioner and Devon County Council суд тлумачить подібні ситуації, як «явно невиправдане, невідповідне або неналежне використання офіційної процедури».

Окрім цього Розділ 14(2) Freedom of Information Act надає державному органу можливість не відповідати на повторювані запити, а саме передбачає, що у випадку: «якщо державний орган раніше задовольнив запит на інформацію, зроблений будь-якою особою, він не зобов'язаний задовольняти наступний ідентичний або суттєво подібний запит від цієї особи, якщо тільки не минув розумний проміжок часу між задоволенням попереднього запиту та оформлення поточного запиту».

Однією з особливостей законодавства Великої Британії є можливість державного органу не задовольняти запит на інформацію, якщо, за його оцінкою вартість задоволення запиту перевищить відповідний ліміт (розділ 12(1) Freedom of Information Act).

Відповідно до роз'яснень Інформаційного Комісара Великої Британії відповідний ліміт для департаментів центрального уряду становить 600 фунтів стерлінгів, а для всіх інших державних органів – 450 фунтів стерлінгів.

При цьому в обрахунок вартості Регламент дозволяє державному органу стягувати плату за наступні види діяльності за фіксованою ставкою 25 фунтів стерлінгів за годину робочого часу персоналу з включенням опис характеру та типу роботи, яку необхідно буде виконати для задоволення запиту. В такому разі оцінювання

вартості має бути реалістичним, обґрунтованим та підкріпленим переконливими доказами.

Таким чином запобігання зловживанням правом на доступ до інформації є важливою складовою забезпечення ефективності та справедливості захисту цього права для кожного. Міжнародні стандарти та кращі практики відіграють ключову роль у визначенні меж для належного використання цього права та забезпечення балансу між доступом до інформації та ефективністю роботи державних органів (https://lb.ua/blog/dmytro_lubinets/642116_zlovzhivannya_pravom_dostup.html). – 2024. – 28.10).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Блог Проекту ЄС «Право-Justice»

***Закон “Про адміністративну процедуру”:
нові прозорі правила для належного
адміністрування***

Закон України “Про адміністративну процедуру” (далі – ЗАП) набув чинності 15 грудня 2023 року. До його ухвалення Україна залишалася чи не єдиною країною у Європі, яка не мала подібного акта. Відтак, він став не лише важливим кроком до побудови сучасної адміністративної системи, а й критичним елементом у процесі гармонізації національного законодавства з aquis ЄС.

Разом з тим, його впровадження потребуватиме багато часу та значних зусиль. Вже зараз деякі державні органи намагаються вийти зі сфери ЗАП. Тож, у чому полягає революційність закону та як він змінює взаємодію громадян та бізнесу з державою?

Філософія ЗАП полягає у тому, що не можна приймати щодо особи рішення негативного характеру (як-от позбавлення виплат; відмова у видачі дозволу, ліцензії; накладати штраф або інше обтяження) без участі такої особи. Вона має право знати про справу, має право брати у ній активну участь: бути вислуханою, надавати докази тощо. Тож, ситуації, коли в особі можна було в односторонньому порядку переглянути в

гіршу сторону від пенсії, виключити з реєстру платників єдиного податку тощо – не залучаючи і навіть не інформуючи її про прийняте рішення – мають залишитися у минулому.

Більше того, право на участь стосується не лише безпосередніх адресатів рішення, але й усіх “заінтересованих осіб”, яких таке рішення може зачепити, наприклад, у земельно-будівельних справах.

ЗАП покладає на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (адміністративні органи) додаткові обов’язки, згідно з якими вони мають бути проактивними для належного вирішення справи: мотивувати свої негативні рішення, детально зазначити порядок їхнього оскарження, належно доводити рішення до відома особи.

Водночас він надає і додаткові інструменти адмінорганам, щоб вони були ефективними, захищали і публічний інтерес. Закон зобов’язує орган, зокрема самостійно збирати необхідні документи та відомості, здійснювати внутрішні погодження, за потреби проводити слухання, організовувати ефективні комісії з розгляду скарг, забезпечувати примусове виконання прийнятих рішень, виправляти свої помилки, не чекаючи скарг і позовів тощо.

Отже, закон встановлює загальні правила для усіх секторів публічного адміністрування – від соціального і паспортного до земельного і будівельного тощо. У цьому полягає його головна цінність. Відтак, після його успішної імплементації громадянам та бізнесу треба буде менше розбиратися у хитросплетіннях сотень законів та інструкцій.

Наприклад, за законом “Про адміністративну процедуру” орган не може відмовити у реєстрації заяви або повернути її без розгляду з формальних причин (через використання неправильного формуляру, відсутність певного документу, помилки у даних тощо). Натомість він має працювати на позитивне вирішення справи, якщо для цього є законодавчі передумови, зокрема вказати, які недоліки треба усунути.

Варто зауважити, що універсальні процедурні правила стосуються кожної справи від обчислення строків та представництва, подання

і реєстрації заяви до оформлення рішення, його доведення до особи, адміністративного оскарження тощо. Не важливо, чи йдеться про реєстрацію акту цивільного стану або видачу дозволу у сфері ядерного регулювання.

10 жовтня 2024 р. Верховна Рада внесла зміни до 196 законодавчих актів з метою їх приведення у відповідність до закону “Про адміністративну процедуру”. Це стало важливим етапом на шляху до впровадження ЗАП – гармонізації законодавства та уніфікації процедур.

Утім, існують і негативні приклади, коли окремі органи намагаються вивести з-під дії ЗАП цілі сфери, як-от податкові відносини внаслідок ухвалення закону від 18 червня 2024 р. №3813-IX. Він лише слугує підтвердженням того, що саме податковій ЗАП потрібен чи не найбільше. Зокрема, потребує змін механізм податкової апеляції, на який скаржитись бізнес. У разі реалізації норм ЗАП та включення до складу комісій з розгляду скарг представників бізнес-асоціацій, науковців, громадських експертів, можемо отримати більшу неупередженість органу та, як наслідок, меншу кількість негативних рішень.

Варто зауважити, що вищезгадані зміни були ухвалені, незважаючи на висновки Звіту Єврокомісії у межах Пакета розширення ЄС, опублікованому у листопаді 2023 р. У ньому застерігали Україну від нових винятків із ЗАП і прямо вказували на податкову сферу. Утім, законодавець вирішив інакше, що може негативно вплинути на хід переговорів про членство України в ЄС.

Крім податкової, є й інші “проблемні” сфери, зокрема, земельна (закон/законопроект №11150). Є позиція МВС та Нацполіції щодо (не)застосування ЗАП. Отже, вкрай важливо зберегти саме цілісність ЗАП. Адже кожен новий виняток зменшує регулятивне значення ЗАП та віддаляє Україну від відповідності «євростандарту» – дотримання ст. 41 про право на належне адміністрування Хартії ЄС про основоположні права.

Важливо і далі впроваджувати заходи щодо розуміння та застосування ЗАП органами публічної влади. Щоб імплементація Закону

була успішною, адміністративні суди мають спрямовувати публічну адміністрацію у правильне русло. Ширше – громадянське суспільство, бізнес і кожен громадянин повинні знати і бути готовими відстоювати свої права. Адже ЗАП вирівнює становище людини у відносинах з державою, коли справедлива процедура веде до справедливих рішень (https://lb.ua/blog/pravo_justice/642448_zakon_pro_administrativnu.html). – 2024. – 30.10).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Валентин Щербина, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, професор кафедри економічного права та економічного судочинства Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Скасувати не можна залишити: де поставити кому?

У своєму прагненні назавжди покінчити з правом господарського відання та правом оперативного управління автори законопроекту №6013 вийшли далеко за межі правового регулювання підприємницької діяльності, запропонували внесення змін до низки законів, більшість з яких не мають жодного відношення до підприємництва.

Питання відмови чи збереження (протягом перехідного періоду) правових титулів «право господарського відання» та «право оперативного управління» навколо якого суперечки представників наук цивільного і господарського права (до яких періодично долучаються з підтримкою цивільно-правових поглядів на це питання представники науки адміністративного права) точилися з моменту прийняття Цивільного та Господарського кодексів України, набуло особливої гостроти в умовах так званої «рекодифікації» цивільного законодавства, що по суті звелася до оновлення Цивільного кодексу України, яке, поки що без видимих юридичній спільноті результатів, триває відтоді, як 17 липня 2019 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову за

№ 650 «Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України», якою було утворено робочу групу щодо рекодифікації цивільного законодавства та затверджено Положення про неї. На її базі згодом була сформована відповідна робоча група при Парламенті України, єдиним на сьогоднішній день видимим результатом роботи якої став законопроект № 6013 від 6 вересня 2021 року ««Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період», підготовка до другого читання якого в звичному «турборежимі» активізувалася останнім часом.

Окрім головної ідеї цього законопроекту, якою його авторами визначено визнання Господарського кодексу України таким, що втратив чинність, як неодмінну передумову оновлення Цивільного кодексу України, законопроект передбачає ще одну «революційну» акцію – відмову від права господарського відання та права оперативного управління, як прав за якими за підприємствами, установами та організаціями (до речі, конституційними термінами) закріплюється майно, що є об'єктом державної та комунальної власності.

При цьому чи не головним аргументом на користь відмови від «квазіречових» прав господарського відання та оперативного управління (навішування ярликів на предмети та явища, що не подобаються «антигосподарникам», з прийняттям Господарського кодексу України, а, особливо останнім часом, перетворилося в правило, яке застосовується ними коли треба, а в більшості випадків – коли не треба, і жодним чином не носить ознак наукової дискусії) називаються, зокрема, ті обставини, що зазначені правові титули є надбанням радянської правової системи (з уточненням «оцих жахливих творінь 1930 року») і невідомі іноземним правопорядкам (як варіанти – нашим зарубіжним партнерам/клієнтам). В умовах євроінтеграції України ці обставини доповнюються більш «сучасними»: «... які навіть не можна перекласти на англійську мову. Дуже складно пояснювати нашим колегам

за кордоном, перекладаючи контракти, що це і власність, і не власність...». Щодо останнього «аргументу» виникає питання щодо того, яка різниця іноземному суб'єкту господарювання, на якому праві належить продукція контрагенту-експортеру, чи на якому праві належатиме продукція, поставлена іноземною компанією українському покупцеві? Та й подібні умови в контрактах не помічалися.

Не підлягає сумніву, що право господарського відання та право оперативного управління не сприймаються цивілістами тільки тому, що «не вписуються» в правову матерію Цивільного кодексу України, який самі ж розробники, попри наявність у ньому низки норм публічно-правового характеру (щодо актів цивільного стану, щодо опіки та піклування, щодо державної реєстрації: юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, прав на нерухомість, правочину, щодо нотаріального посвідчення правочину тощо) кваліфікували як «кодекс приватного права».

І якщо з тезою про приватноправовий характер підприємницьких відносин ще можна було б частково погодитися, то чи можна визнавати приватними відносини щодо забезпечення державою соціальної спрямованості економіки – функції, виконання якої покладено на державу ч. 4 ст. 13 Конституції України? До речі, в чинному Цивільному кодексі України взагалі відсутній термін «економіка» та похідні від нього терміни. То про яке регулювання цивільним законодавством відносин у сфері економіки можна взагалі говорити?

У своєму прагненні назавжди покінчити з правом господарського відання та правом оперативного управління автори законопроекту № 6013 вийшли далеко за межі правового регулювання підприємницької діяльності, запропонувавши в Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту внесення змін до низки законів, більшість з яких не мають жодного відношення до підприємництва. Йдеться, зокрема, про закони (далеко не всі), в яких на сьогодні вживаються терміни «право господарського відання» чи «право оперативного управління», які пропонується замінити термінами «власність», «управління», «оренда»,

«користування», «речові права на чуже майно», «узуфрукт» тощо, пристосувавши ці категорії до зручного для авторів законопроекту розуміння. При цьому запропонованими змінами не передбачено, хто і за яких умов буде визначати: по-перше, вид майна, що передається; по-друге, конкретну юридичну особу, якій передається майно; по-третє, на якому праві передається майно і зміст повноважень юридичної особи; по-четверте, вид договору, за яким майно передаватиметься тій або іншій юридичній особі. Які корупційні ризики можливі при такому «правовому регулюванні» можна лише здогадуватися.

Натомість Господарський кодекс України чітко визначає зміст понять «право господарського відання» і «право оперативного управління», що, очевидно, декому не подобається, а тому і не сприймається.

Тому на запитання, винесене в заголовок цієї публікації, відповідаємо: кому слід поставити після слів «не можна». Натомість, взагалі зняти законопроект № 6013 з розгляду як такий, що містить низку недосконалих та відверто помилкових положень, і включити до оновленого Цивільного кодексу України статті, які б містили положення щодо права господарського відання та права оперативного управління з визначенням їх поняття, змісту та кола суб'єктів (юридичних осіб), за якими майно може бути закріплене на зазначених правах.

Повернення в 21-му столітті до милих цивілістичним серцям понять і категорій права Стародавнього Риму на кшталт узуфрукту навряд чи можна розцінювати як приклад оновлення Цивільного кодексу (<https://sud.ua/uk/news/blog/313831-otmenit-nelzya-ostavit-gde-postavit-zapyatuyu>). – 2024. – 24.10).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Артур Переверзєв, керівник Проекту реформи оборонних закупівель, військовослужбовець

Стратегія розвитку, планування та "об'єднання" закупівельних агенцій: Що

насправді “кажуть” стандарти НАТО про оборонні закупівлі?

Нещодавно у публічному просторі відбулася широка дискусія щодо долі закупівельних Агенцій Міністерства оборони України та впровадження стандартів НАТО за напрямком оборонних закупівель. У зв'язку з цим було багато відсилок до ключового документу щодо цього – рекомендацій Стратегічного огляду НАТО оборонних закупівель в Україні.

Водночас ці згадки були дуже точкові. Тому я б хотів дещо ретельніше розповісти про рекомендації. Адже це – доволі ґрунтовний документ, над якими Міністерству оборони та Уряду в цілому потрібно буде ще працювати досить тривалий час.

Історія документу

Отож, рекомендації Огляду – це продукт тривалої роботи і НАТО, і України в особі Міністерства оборони України та інших складових сектору безпеки й оборони.

Підготовка та проведення Огляду тривали з березня 2023 року по липень 2024 року з активною участю міжнародних експертів. НАТО забезпечило участь кількох десятків експертів із різних країн, а Норвегія координувала дії союзників. Українська сторона також активно взаємодіяла з міжнародними партнерами.

Починаючи з весни 2023 року, команда Проекту реформи оборонних закупівель також була залучена до планування проведення Огляду оборонних закупівель, а з початку 2024 року – до його проведення. Фахівці Проекту брали участь у роботі декількох робочих груп Огляду, а я, як керівник Проекту, співголовавав у робочій групі, присвяченій оборонному плануванню та його зв'язку із оборонними закупівлями.

Тому можу впевнено сказати: Огляд – це така собі квінтесенція міжнародного досвіду. Головна ціль документу – надати дороговказ, з допомогою якого відбудуться ґрунтовні зміни у системі оборонних закупівель для підвищення ефективності та прозорості процесів.

Впровадження рекомендацій Огляду має на меті підвищити довіру серед громадськості України та міжнародних партнерів до національної системи оборонних закупівель.

Що Україні рекомендують?

Огляд містить 21 рекомендацію у детальному звіті, три основні високорівневі рекомендації щодо змін та одну самостійну рекомендацію для дій. Ці рекомендації є важливими етапами для побудови ефективної системи закупівель в оборонному секторі.

Як йдеться у документі, метою Огляду “є приведення оборонних закупівель України у відповідність з найкращими євроатлантичними практиками, а також допомога у посиленні співпраці НАТО та України у сфері оборонних закупівель для підвищення взаємосумісності; розробці бачення системи оборонних закупівель України як прозорої, підзвітної та ефективної системи; створенні сучасної національної Агенції оборонних закупівель, яка буде взаємодіяти з оборонною промисловістю для формування міцного національного сектору оборони в Україні”.

Кожен пункт Рекомендацій вартий окремої уваги та публікації. Адже за ними – колосальна підготовка та план реалізації. Однак, щоб не втомити читача та виділити головне, хочу виділити основні напрямки, на які спрямовані зміни.

1. Удосконалення законодавства та інституційна реформа. Рекомендується розвивати закупівельні агенції Міноборони та покращення нормативної бази.

2. Децентралізовані закупівлі та вивчення уроків війни. Підкреслюється необхідність навчання на практичному досвіді закупівель в умовах воєнного стану.

3. Інтегрована рамка. Пропонується розробити рамку, яка узгоджує середньо- та довгострокові зусилля з оборонного планування.

4. Стратегія розвитку. Пріоритетом є сприяння розвитку національних виробничих потужностей для задоволення оборонних потреб.

5. Вивчення воєнної економіки. Важливо ідентифікувати та зібрати уроки з управління оборонними закупівлями під час війни для подальшого їх поширення серед союзників.

6. Поліпшення оборонного планування та управління спроможностями, що суттєво

підвищить ефективність системи оборонних закупівель.

Дві Агенції чи одна?

Одна з найбільш дискусійних за останній час рекомендацій стосується подальшої долі Агенції оборонних закупівель (АОЗ) та Державного оператора тилу (ДОТ). Тому зупинюсь на цьому детально.

Проект реформи оборонних закупівель був залучений до створення Агенції оборонних закупівель у серпні 2022 року. Наші фахівці допомагали АОЗ із написанням усієї ключової нормативки, яка «запустила» Агенцію. Допомогали ми із налагодженням міжнародної співпраці, зокрема з Норвегією, та норвезькою Агенцією матеріально-технічного забезпечення, а також Великою Британією.

Що ж говориться у Стратегічному огляді? Попри намагання у частині “експертів” нав’язати своє бачення, можу підтвердити: процес централізації на базі двох державних закупівельних агенцій при Міністерстві оборони України дійсно пропонується. Але є одне суттєве уточнення – це має відбутися після закінчення війни. Зокрема, рекомендовано поступово трансформувати обидві Агенції у Національну матеріально-технічну Агенцію.

Звісно, Україна може вирішити щось виконувати швидше, ніж зазначено в рекомендаціях. Бо це – лише поради. Але давайте подумаємо, чи варто?

Необхідно, передусім, пройти певний шлях інституційного розвитку, набуття спроможностей та досягнення організаційної зрілості. Детальніше про ці процеси ви можете прочитати в інших рекомендаціях. Зараз не буду на цьому зупинятися.

Чому поспіх є вкрай шкідливим? Тому що розбудова архітектури роботи Агенції, планування її розвитку з урахуванням Рекомендацій НАТО, запровадження в ній програм і проєктів, визначення методології управління ними в умовах воєнного стану – це копітка робота, яка потребує передбачуваності і стабільності щодо основних напрямів розбудови, політик. А вони не можуть змінюватися кожен день. За практикою держав-членів НАТО, Агенції пишуть 4-5 річний план

бізнес-розвитку. Звісно, в такі плани вносяться корективи, але серйозні результати потребують серйозних планів, часу на втілення та потужної супервізії.

Також потрібна сучасна система менеджменту, яка унеможливить мікро– та нано менеджмент наскільки це можливо. Потрібні Наглядові ради та системи комплаєнсу.

Необхідно прийняти (психологічно, технічно, організаційно, нормативно) матричну модель організації роботи в Агенціях, що є культурним викликом усталеним традиціям української бюрократії.

Всі ці речі неможливо здійснити умовах щорічної, щопіврічної реорганізації.

Реорганізація та ліквідація – це крайні заходи, які застосовуються тоді, коли все інше вже вичерпано. Тому наразі варто використовувати можливості до розбудови існуючих досягнень, замість реорганізації та фактичного повернення по початкової точки.

Враховуючи те, що текст Рекомендацій був погоджений українською стороною, найкращий курс – дотримуватись вже розробленого плану дій і поступово рухатись до повного впровадження практик НАТО.

Етапи впровадження рекомендацій

НАТО та Україна мають спільно розробити ініціативи для підготовки стратегічних змін. Впровадження рекомендацій повинні відбуватися під контролем Комітету з питань оборони та безпеки Ради Україна-НАТО (РУН).

Які зазначаються терміни впровадження Огляду:

Короткострокова перспектива (0-1 рік). Охоплює реалізацію більшості рекомендацій. Йдеться, зокрема, про централізацію закупівель, розвиток оборонної промисловості та реформи законодавства.

Середньострокова перспектива (1-3 роки). Спрямована на довгострокове планування та розробку стратегії оборонного розвитку.

Довгострокова перспектива (3-10 років після завершення воєнного стану). Розрахована на глибокі структурні зміни в оборонних процесах.

Висновки

Реформа оборонних закупівель передбачає суттєві зміни, які забезпечать більшу

ефективність, прозорість і адаптацію до сучасних викликів. Впровадження цих реформ сприятиме не лише зміцненню обороноздатності України, а й покращенню міжнародної співпраці з партнерами по НАТО та синхронізації з країнами-членами Альянсу (https://censor.net/ua/blogs/3516148/strategiya_rozvytku_planuvannya_ta_obyednannya_zakupivelnih_agentsiyi_scho_naspravdi_kajut_standarty). – 2024. – 22.10).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Валерій Пекар, громадський активіст, викладач, підприємець

Про план перемоги

Пристрасті вже трохи вщухли, тож можна поговорити.

«Великі люди обговорюють ідеї, середні люди обговорюють події, маленькі люди обговорюють людей», — казала Елеонора Рузвельт. Значна частина громадян відреагувала на План перемоги, не занурюючись у суть: для одних все, що робить Зеленський, за визначенням погано; для інших все, що робить Зеленський, за визначенням добре. Між цими двома полярностями є чимала кількість людей, яким важливо розібратися. Для тих, кому важливо розібратися, написаний цей текст, а всіх решта дуже наполегливо прошу не читати, зупинитися прямо зараз і гортати далі. (До речі, після попереднього тексту мене оголосили одночасно «затягим порохоботом» і «зеленим провладним пристосуванцем», що певним чином характеризує не так текст, як його читачів.)

Почну з того, що нагадаю, як завершуються великі війни:

1. Створюється бачення післявоєнного світу.
2. Під це бачення формується коаліція переможців — тих, хто поділяє це бачення і готовий у нього інвестувати.
3. Коаліція переможців розробляє стратегію перемоги як шлях втілення цього бачення й виділяє під це ресурси.
4. Коаліція переможців впроваджує стратегію й досягає перемоги (для цього

коаліція має бути достатньо потужною, інакше можна і зазнати невдачі).

5. Коаліція переможців стає основою післявоєнного світового порядку й переписує правила міжнародної безпеки на наступний період — до наступної великої війни, коли хтось знову захоче кинути виклик світовому порядку.

З цієї точки зору, План перемоги, який ми побачили, — це перший пункт вищевказаного шляху. Його адресатом є західні партнери, які наразі не розуміють, як можна було би організувати післявоєнний світ, що робити з росією, як згуртувати Європу, як зупинити Китай тощо (знову відсилаю до своєї довгої й неприємної статті про хибну оптику Заходу, якому ми вдячні за те, що не дав нам зазнати поразки, але який нині не дає згоди на поразку росії, посилання у першому коментарі).

Безумовна перевага плану — в ньому Україна виступає як частина рішення, а не як проблема. Сильна сторона плану — він говорить про вигоду і вартість, а не про емоції та моральні зобов'язання. Чи має план недоліки? Про це хай судять ті, хто мав доступ і прочитав усі додатки.

Саме такий план і потрібен для розмови з Заходом. Те, що вони його не сприймають, пояснюється їхнім небажанням відмовлятися від власних стереотипів та невмінням прислухатися до «неважливих» націй (пояснення обох причин знайдете у вищезгаданій статті), а третя причина пояснюється трохи нижче.

Українці та українки не є цільовою аудиторією цього плану. Нам його показали лише для того, щоб можна було у розмовах із Заходом посилатися на підтримку українського суспільства й парламенту.

І тут починаються проблеми.

Бо українському суспільству й парламенту цього замало. Це не виглядає як план перемоги для українського суспільства, бо він не відповідає на ключові запитання. Більше того, представлений план загалом не зачіпає внутрішні питання, покладаючи всю відповідальність на зовнішніх партнерів. А це в кращому випадку примушує думати, що суспільство і парламент вчергове зіграли роль мовчазних статистів, а в гіршому випадку формує у частини громадян відчуття

маніпуляції: зараз нам скажуть, що Захід не прийняв план, тож готуйтеся до капітуляції.

А внутрішні питання в нас є.

1. Фактична втрата керованості державою через концентрацію влади, мікроменеджмент, згортання децентралізації, зменшення ролі парламенту, відмову від експертної підтримки та покладання на щоразу вужче коло людей в управлінні великою країною в час її найскладніших викликів.

2. Війна потребує не лише зброї, а й людей. Питання мобілізації неможливо вирішити без питання бронювання, а воно ґрунтується на питанні справедливості, а воно неможливе без вирішення питання ротації, а це вимагає зміни системи управління військами. І так далі, там величезний комплекс проблем, про які фахівці розкажуть вам краще за мене. І все це потребує якісної комунікації замість нинішньої провальної.

3. Підняття податків та загальна мобілізація, по суті, означають зміну суспільного договору. Від громадян та платників податків вимагається більше, і постає питання, що вони отримають натомість. Якщо нічого, це несправедливо. Громадяни і платники податків мають отримати реальне подолання корупції (прозорі правила, а не ловлю окремих персонажів), кроки в напрямку верховенства права, а також зменшення непотрібних бюджетних витрат.

Це лише три ключових питання, а насправді їх більше. Не пишу про купу інших питань, гарячих, але я в них не почувуюся достатньо обізнаним.

Про все це в плані перемоги не було жодного слова. І це означає, що ми побачили не план перемоги, а половину плану перемоги — ту, що для зовнішнього користування.

А де друга половина, та, що для нас із вами?

Навряд чи вона міститься у секретних додатках.

Без жартів, якщо Захід повністю погодиться на представлений план, цього недостатньо для перемоги. І про це говорять не лише українці й українки, а й західні партнери. (І це третя причина, чому Захід сприйняв документ прохолодно.)

Один із ключових принципів стратегії — внутрішній локус контролю. Власна відповідальність. Відповіді на всі основні питання треба шукати всередині, а не зовні. Не може план перемоги покладати всі завдання на інших. Так, без них ми не впораємося, але перші пункти мають бути про внутрішні зміни.

Тут зазвичай питають: а що ти пропонуєш?

Ось моя пропозиція тієї половини плану перемоги, якої не вистачає. Це відповідь на вищезазначені три виклики, сюди можна додати відповіді на інші виклики, про які я не написав через недостатню обізнаність в тих темах.

1. Створення парламентської коаліції на заміну зруйнованої однопартійної більшості.

2. Створення цією коаліцією уряду національного порятунку.

3. Відновлення децентралізації в обсязі, що не суперечить вимогам воєнного стану.

4. Розв'язання комплексу питань людського капіталу для ЗСУ: прозоре бронювання, справедлива (рівномірна для регіонів, соціальних груп тощо) мобілізація, зрозуміла ротація тощо.

5. Скорочення всіх непотрібних під час війни витрат.

6. Розв'язання вузлів, що стримують вітчизняний ВПК: довгострокові контракти, пільгове кредитування, контрольований експорт.

7. Збільшення фінансування української дипломатії, негайне призначення відсутніх послів у ключові країни.

8. Негайна реформа податкового і митного законодавства й практики адміністрування в бік прозорості, однозначності, презумпції невинуватості.

9. Запровадження особистої відповідальності правоохоронців та суддів за незаконне (визнане необґрунтованим за рішенням суду) втручання у діяльність підприємств — для початку підприємств ВПК.

Це не план, а лише нарис його початку. Можна написати значно більше, але стартувати можна з цього. Нічого технічно неможливого чи забороненого Конституцією в цьому переліку немає. Розгорнути цей процес можна за три місяці, досягти результатів за півроку.

Тоді в нас буде повноцінний план перемоги, а не гарна половинка.

Отже, я всіляко підтримую представлений Президентом план перемоги, але вважаю його половиною плану. Друга половина необхідна безумовно й терміново. Бо перемогти у війні без підтримки власного суспільства неможливо в жодному разі.

(Тут боти кожного з політичних таборів можуть кидати в мене помідорами за підтримку плану перемоги та його критику. Адже боти не здатні розбиратися з ідеями, їх тригерять прізвища. На це у мене є відповідь: я просив їх не читати, зупинитися ще на самому початку).

Ну і нарешті останнє питання. Чи є у нас план Б, якщо Захід вирішить нам не допомагати?

У нас є цілих два плани. Я писав про них наприкінці згаданої статті.

План Ф: обложена фортеця. Евакуювати населення з тих міст, які ми не здатні захищати. Випустити за кордон всіх тих, хто хоче виїхати. Залишити стільки землі, скільки здатні захистити ті, хто хоче залишитися. Укласти недовгий мир. Провести вибори, на яких ті, хто залишився, оберуть тих, хто поведе їх до наступної війни. Перевести всю країну на воєнний режим. Готуватися з усіх сил до війни (в тому числі з тими, хто не захоче виїжджати з окупованих територій і буде мобілізований росією на наступну війну з Україною). І відбиватися, аж поки росія лусне. Потім за пару поколінь повернути собі те, що наступні покоління захочуть повертати.

План Ж: визнання поразки. Цей сценарій вже був у нашій історії сто з гаком років тому, а нині реалізований у кадирівській Чечні. Віддати не частину, а все. Прийняти маріонетковий уряд. Бути мобілізованими й піти захоплювати Польщу та Балтію під російським триколом. За винятком тих, хто в списках, – їм чорні пластикові пакети. І за винятком тих, хто партизанитиме у карпатських лісах. От коли пожалкуємо, що не дбали про ті ліси. І чекати два-три покоління, поки відкриється наступне вікно можливостей (https://censor.net/ua/blogs/3516521/koaltsya_peremojstv_sta_osnovoyu_pslavonnogo_svtovogo_poryadku). – 2024. – 24.10).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Віктор Круглов, генеральний директор видавництва «Ранок»

Три кроки, щоб вберегти українське книговидання та примножити його здобутки

Кожна країна має захищати свій інформаційний простір, а особливо під час війни. Невід'ємною частиною цього простору є і книжка. Це інструмент захисту національної ідентичності та засіб культурної дипломатії.

З таких слів я розпочав свій виступ на засіданні Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики щодо стану українського книговидання. Цю просту істину розуміють в усіх провідних країнах світу, де видавнича сфера є одним із пріоритетних завдань державної політики. Розуміють її і російські окупанти, що величезними партіями завозять свої книжки в українські бібліотеки на тимчасово окупованих територіях. Чомусь не бачать цього тільки представники нашої влади, і їм доводиться нагадувати про це знову й знову.

Майже тридцять років українське книговидання виборювало своє існування. Як би дивно це не було, але справжній шанс на розвиток і процвітання сфери ми отримали тільки після початку повномасштабного вторгнення. Заборона імпорту російської літератури стала ковтком свіжого повітря для українських видавців. Приблизно 60-70% полиць книгарень, що звільнилися після цього, ми заповнили нашими книжками.

Наступне рішення, до якого парламентарі дійшли теж уже після початку великої війни, стосувалося фінансової підтримки галузі: запуску програм книжкових сертифікатів і субсидій на оренди приміщень книгарень. Цей законопроект депутати підтримали конституційною більшістю, бо очевидним стало те, що без державної допомоги українським видавництвам, книжковим крамницям і друкарням, яких особливо багато на Харківщині, вистояти під час війни буде складно.

І книжковий ринок відреагував на це авансом. За останні два роки в Україні відкрилося багато нових книгарень, запрацювали нові видавництва, почало з'являтися все більше книжкових фестивалів. Здавалося б, ось вона, наша маленька культурна перемога. Після довгого періоду стагнації вітчизняне книговидання нарешті почало оживати, а я та мої колеги навіть взялися ставити прогнози – за скільки років наш книжковий ринок досягне рівня Польщі чи інших європейських держав.

Але виявилось, що по-справжньому потрібні закони можуть тільки ухвалювати, а от дієздатності для їх втілення не вистачає. Програми книжкових сертифікатів та субсидій на покриття оренди книгарень, що мали запрацювати ще у січні 2023 року, так і не запустили. В уряді просто проігнорували цей закон, як тільки справа дійшла до розподілу бюджетних коштів на наступний рік. На жаль, дуже типова для України ситуація, коли культуру залишають наостанок, як щось найменш потрібне. Згадаю тут слова Володимира В'ятровича, учасника Комітету, а ще письменника та історика: не розуміти значення культури та необхідності її розвитку, особливо під час війни, «вважається відвертим шкідництвом, з яким мусимо боротися».

Але навіть цього року, коли закон щодо підтримки книговидання ухвалили повторно, а кошти на реалізацію програми сертифікатів вже були виділені, в уряді все зробили так само. А точніше, не зробили нічого. Пройшло чотири місяці від «старту» програми, а грошова підтримка на придбання книг ще навіть не надходила. І з кожним днем до завершення 2024-го сподівання, що сертифікати будуть, стають меншими.

А ось те, що їх не буде в наступному році, – це вже факт. В проєкті державного бюджету, який підготував уряд минулого місяця, на діяльність Українського інституту книги виділили в 2,5 рази менше коштів, або вдвічі менше, ніж потрібно для програми сертифікатів. Це означає, що у 2025 році, буде небагато книжок українських авторів, які переклали іноземними мовами, що напівпусті бібліотеки не отримають нових видань, а українські видавці зможуть

представити свою продукцію лише на кількох міжнародних фестивалях.

Прикладом того, чому участь України в міжнародних подіях є важливою, став цьогорічний Франкфуртський книжковий ярмарок. Під час фестивалю ми не тільки змогли укласти багато угод на переклад українських книжок в інших країнах, а й завадили російським видавництвам презентувати свою пропагандистську літературу. Разом із колегами ми провели акцію протесту біля стенда монополіста російського ринку «Ексмо», і вже наступного дня стенд закрили. Якщо України не буде на таких фестивалях, то наше місце займе росія, а замість наших книг світ читатиме літературу російських пропагандистів.

До речі, саме на ярмарку почув цікаву цифру: за дев'ять місяців цього року європейські видавці видали вже 850 000 книжок! У сто разів більше, ніж українські видавництва. Ми далеко позаду в порівнянні з європейськими колегами. Без фінансової підтримки обсяги виданих книг в Україні будуть тільки скорочуватися, як і кількість видавництв і книгарень. Який тут розвиток, якщо деякі книгарні, що відкрилися за останні роки, вже зникають? Як точно зауважив директор мережі «КнигоЛенд» Ігор Зарудко, книжкові мережі не зростають, вони відновлюються. Тільки от про це чомусь майже не пишуть і не розповідають.

Аби не допустити повного занепаду, влада має підтримати розвиток книговидання. На засіданні Комітету я запропонував три способи, як це можна зробити, і дуже вдячний колегам та представникам Комітету, які підтримали цю пропозицію.

Перше – запустити програму субсидій для книгарень. Ті крамниці, що продають українську книжку, повинні отримати підтримку у вигляді компенсації за оренду приміщення. Це дозволить зменшити їх витрати приблизно на 20%, а отже, збільшити дохід. Завдяки програмі в Україні запрацює більше нових книгарень, зокрема й у райцентрах, де їх практично немає, з'явиться більше робочих місць, українці активніше купуватимуть і читатимуть книжки. Можливість отримати субсидії спонукатиме власників книгарень виходити з «тіні» та

ставити касові апарати, що дорівнює більшим надходженням до бюджету. Знову згадую слова від команди «КнигоЛенду»: якщо ми розуміємо важливість цієї інвестиції, то має її зрозуміти і держава.

Друге – реалізувати програму книжкових сертифікатів для молоді. Сьогодні лише 17% українців читають книги щодня. Мабуть, саме така статистика підштовхує владу до думки, що якщо українці не читають, то і підтримувати галузь не потрібно. Не читають, бо полиці бібліотек пусті, а купити книжку, що зросла в ціні, може не кожен. Фінансова підтримка для придбання книг заохотить молодь більше читати, у книгарнях зростуть продажі, а видавці та друкарні будуть створювати більше нових книжок. Від цього знову виграють усі.

Третє – додати книги до переліку товарів, на які поширюватиметься програма «Національний кешбек». Це те, що в уряді можуть зробити вже зараз. Я впевнений, якщо українцям дати можливість витратити накопичені кошти на придбання книг, то ми отримаємо такі ж «інвестиції» в галузь, як і під час програми «Підтримка» наприкінці 2021 року. На початку вторгнення ця програма врятувала нас, книгарні і видавництва, від повного зникнення. Сьогодні ми потребуємо допомоги, щоб не відкотитися в минуле.

Це лише перші кроки, які може зробити держава для підтримки книжкової сфери, але над якими потрібно працювати вже сьогодні. Бо інакше ми знову втратимо шанс на розвиток українського книговидавництва, якого, можливо, більше ніколи не буде.

Книжка – це дійсно наша зброя. Але спочатку маємо захистити її (https://lb.ua/blog/victor_kruglov/642516_tri_kroki_shchob_vberegiti_ukrainske.html). – 2024. – 30.10).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Олена Беянович, доктор юридичних наук, професор

Законопроект № 6013 як загроза національній безпеці України

21 жовтня 2024 року спільно Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», Українським союзом промисловців і підприємців, Громадською організацією «Координата», кафедрою економічного права та економічного судочинства Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка за широкої участі представників законодавчої, виконавчої, судової влади, громадського сектору, науковців, представників бізнес-спільнот, фахових об'єднань, адвокатів, арбітражних керуючих проведено Четвертий форум підтримки проєвропейських правових реформ, присвячений ефективності правового регулювання економіки під час війни та повоєнного відновлення.

В центрі уваги учасників був законопроект № 6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період».

Учасники Форуму наголошують на тому, що цей законопроект суперечить положенням Конституції України та принципу верховенства права, створює ризики для економічного (господарського) законодавства України в контексті євроінтеграції, несе системні загрози національній економічній безпеці в умовах правового режиму воєнного стану та повоєнного відновлення. Справжньою метою цього законопроекту є руйнація державного та комунального секторів економіки, адже із скасуванням Господарського кодексу України будуть остаточно втрачені контроль за використанням державного та комунального майна, відбудеться наймасштабніший в новітній історії України перерозподіл публічної власності у позаприватизаційний спосіб, у той час як країни розвинутих економік працюють над удосконаленням та підвищенням ефективності менеджменту, а не руйнацією державного сектора економіки. Із скасуванням Господарського кодексу Україна ризикує бути позбавлена «енергетичного безвізу», що в умовах війни та критичних руйнувань енергетичної

інфраструктури загрожує катастрофічними наслідками для мільйонів українців.

Кодифікація господарського (економічного, комерційного, торгового) законодавства вже давно є стандартом у багатьох розвинутих країнах світу, але законопроект № 6013 повертає Україну до імперської традиції російської федерації, де відкидається сама ідея окремої кодифікації економічного законодавства. У новітній історії лише Італія часів правління Муссоліні скасувала комерційне законодавство, тоді як в інших країнах відповідна кодифікація зберігається.

Суспільству нав'язується відмова від проголошеного Конституцією України економічного багатоманіття, багатоманітності форм власності та множинності організаційно-правових форм господарювання.

Економічне законодавство більшості держав-членів ЄС є кодифікованим, тому шлях України до ЄС має бути ознаменований не регресивними процесами, які віддаляють державу від правових цінностей ЄС, а модернізацією та поглиблення кодифікації економічного законодавства.

Учасники Форуму вважають неприпустимою дестабілізацію правової системи в умовах війни та нічим не обґрунтовану «реформу» системи юридичних осіб, яка в умовах війни підриває обороноздатність держави Україна та місцевого самоврядування в Україні, і висловлюють готовність узяти активну участь у подальшій конструктивній роботі з оновлення правового забезпечення економіки України на засадах поглиблення та розвитку кодифікації економічного законодавства, посилення стійкості економічної системи держави (https://censor.net/ua/blogs/3517046/chetvertiyi_forum_pdtrimki_provropeyiskih_pravovih_reform). – 2024. – 27.10).

Блог на сайті «Lv.ua»

Про автора: Олена Мошенець, народний депутат України

Військовий збір: історичні уроки та іноземні приклади мобілізації ресурсів

Україна має потужну міжнародну підтримку, проте покладатися винятково на зовнішнє фінансування є хибною стратегією у довготривалій перспективі. «Не питай, що твоя країна може зробити для тебе, запитай, що ти можеш зробити для своєї країни», – сьогодні слова 35-го Президента США Джона Кеннеді, як ніколи, актуальні.

Верховна Рада України 10 жовтня 2024 року ухвалила у другому читанні законопроект №11416-д про підвищення військового збору з 1,5% до 5%. Рішення стало необхідним кроком на шляху мобілізації ресурсів для фінансування обороноздатності України в умовах російської агресії.

Безпека вимагає колосальних ресурсів, зокрема і фінансових. Зокрема, фінансування видатків на оборону та безпеку минулого року становило 40,5% ВВП, що у 1,7 раза більше ніж у 2022 році. Наша країна увійшла у десятку країн світу за військовими витратами, а за їх співвідношенням до ВВП – перше місце.

За розрахунками Кабінету міністрів України, податкові зміни мають принести у бюджет додаткові 58 млрд грн вже цього року, а наступного – 137 млрд грн. Водночас в Уряді нагадують, що фінансування кожного військового для бюджету вартує 1,2 млн гривень і на військові витрати лише цього року бракує щонайменше 500 млрд грн.

Україна – не єдина у світовій історії держава, що змушена переглядати податкову політику у воєнний час. Витрати на оборону – не короткострокове явище і, щоб уникнути повного виснаження бюджету, невіддільними є податкові механізми, що забезпечують безперервне фінансування армії.

Історія податку на доходи у США демонструє еволюцію фінансування військових зусиль. Перший income tax було запроваджено для фінансування Громадянської війни. Щоб покрити витрати на Першу світову війну, максимальна ставка податку у США зросла з 7% до 77%, а у Великобританії у період з 1905 до 1919 року сукупно податки і збори підвищились у 17 разів.

Під час Другої світової війни уряди багатьох країн були змушені радикально підвищувати

податки. США, що витратили понад \$321 млрд, значну частину фінансування – майже 50% – отримали за рахунок податків, а ставка податку на надприбуток тоді сягала 90%. У 1942 році був введений податок на перемогу у розмірі 5% з індивідуальних доходів, що перевищували \$624 з людини. Цей податок став важливим інструментом у фінансуванні армії, подібно до сучасного військового збору в Україні. Victory tax був скасований у 1944 році, зігравши важливу роль у підтриманні національної безпеки. Участь у Корейській війні 1950-53 років була профінансована США виключно коштом податків та скорочення видатків.

Сьогодні Ізраїль – один із світових лідерів військових інновацій. Проте, на межі 70-х та 80-х років військові витрати сягали 25-30% ВВП та існувала криза, що за своїм характером може нагадувати нинішню ситуацію в Україні. У відповідь на загрозу національній безпеці, спричинену Шестиденною війною у 1967 році, країна запровадила військовий збір, що складав 8,33% від доходів громадян і 2% від прибутків компаній. Ізраїль, обравши курс на посилення перерозподільчої функції оподаткування, продовжує підвищувати податки для додаткових військових витрат у зв'язку з загостреннями: війною у Газі.

Військові збори та податки в періоди збройних конфліктів були запроваджені у багатьох країнах, зокрема у Колумбії та Шрі-Ланці ставка військового податку становить 4%, у Боснії і Герцеговині, Хорватії, на Кіпрі – 3%.

Податки використовують як інструмент державного фінансування не лише у зв'язку з воєнними діями, але й через стихійні лиха. Японія у 2013 році, після Великого тохуського землетрусу, запровадила аж до 2037 року додатковий податок у розмірі 2,1% на доходи всіх громадян і підприємств, з метою відновлення майже півмільйона будинків, інфраструктури та підтримки малого бізнесу.

Так званий податок на землетрус (також відомий як спеціальний податок на зв'язок) було запроваджено у Туреччині після землетрусу в місті Ізміті у 1999 році, під час якого загинуло понад 17 000 осіб. Тоді підвищили податки

на доходи, транспортні засоби, нерухомість, зв'язок та приватні угоди. У 2003 більшість із цих податків скасували, але податок на зв'язок залишився і став постійним. Крім того, цьогогоріч через «складні географічні обставини» у парламенті Туреччині почати розглядати можливість запровадження податку на підтримку своєї оборонної промисловості.

Військовий збір – внесок кожного громадянина у захист своєї країни. Історія підтверджує, що податки є невіддільною частиною стратегії перемоги. Лише через мобілізацію внутрішніх ресурсів можна забезпечити стабільність економіки та обороноздатність (https://lb.ua/blog/olena_moshenets/642720_viyskoviy_zbir_istorichni_uroki.html). – 2024. – 31.10).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Роман Бабій, український правник, політик, народний депутат України IX скликання, член Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

Декодифікація чи удосконалення? Дебати навколо Господарського кодексу

Законопроект №6013 пропонує концептуально змінити підходи до правового регулювання господарських відносин та скасувати Господарський кодекс України. Проте чи готова наша економіка до таких змін? Чи сприятиме це стабільності бізнесу, особливо в умовах війни?

Я один із народних депутатів, хто підтримав цю законодавчу ініціативу на стадії його реєстрації. Але під час першого читання за нього не голосував. Документ був зареєстрований у вересні 2021 року, а проголосований в першому читанні – вже під час повномасштабного вторгнення, у січні 2023 року. За цей час я чув думки багатьох експертів, що в такому вигляді, та ще і під час війни ці зміни створять на порядок більше проблем, ніж ми їх маємо за нинішнього правового регулювання.

Нещодавно до комітету з питань правової політики надійшло звернення Координаційного

Бюро з підприємницького та господарського права Національної академії правових наук України, підписане представниками наукових та навчальних закладів. Вони наголошують на проблемах, що має №6013: невідповідність Конституції, дестабілізація правової системи, суперечність міжнародним зобов'язанням України, ризики для судової системи, корупційні ризики.

Згідно з резолюцією IV Форуму громадської підтримки проєвропейських правових реформ, прийняття законопроекту №6013 створює ризики для економічного (господарського) законодавства України в контексті євроінтеграції, забезпечення стійкості правової системи України, безперервного функціонування економіки в умовах воєнного часу.

Що не так із законопроектом №6013?

Ключова проблема – концептуальний підхід до «удосконалення» законодавства, що регулює економічні, господарські, підприємницькі відносини.

На початку нашої каденції однією з головних законотворчих задач для нас була кодифікація законодавства. Правильна і логічна мета – зручно, коли відповіді на питання законодавчого регулювання можна знайти в конкретному кодексі, а не шукати по десяткам та сотням законів, які час від часу суперечать один одному.

Натомість законопроект №6013 пропонує декодифікувати законодавство. Замість осучаснення Господарського кодексу, що дійсно потребує великої роботи, обирається чергове «просте рішення», і як завжди, далеко не найкраще.

Від скасування кодексу правовідносини, які він регулює, не зникнуть. Особливо потребуватимуть регулювання ті, що не вкладаються в класичне регулювання цивільного законодавства. Це, зокрема, державні, комунальні підприємства, організації, головною задачею яких є не стільки отримання прибутку, скільки сприяння виконанню функцій держави.

«Замінники», які пропонуються в законопроекті № 6013, вже на стадії

формування тексту викликають дискусії і нерозуміння (як от введення поняття «узуфрукту»). Можна лише уявити проблеми, які виникнуть під час застосування цих норм на практиці.

З урахуванням масштабу змін – кардинальної зміни правового регулювання основоположних речей у підприємницькій діяльності, діяльності державних та комунальних підприємств, в тому числі тих, що забезпечують обороноздатність країни – це величезний стрес для бізнесу і економіки. І це дійсно сприятливе поле для неоднозначного тлумачення норм і вибудовування корупційних схем.

Чи легше стане від цього бізнесу в умовах війни? Чи піде це на користь державі? Дуже сумніваюся. Перекоаний, що такі зміни ніяк не на часі для воєнного періоду.

Господарський кодекс – це-но європейськи чи ні?

Під час дискусій я неодноразово чув, що ГК це атавізм, спадщина радянського правового регулювання, її треба осучаснювати, робити більш європейською. Але у більшості держав – членів ЄС економічне законодавство є кодифікованим.

Наприклад, у 2000 році Франція ухвалила новий Комерційний кодекс, я якому систематизувала близько 50 законів, на заміну комерційному кодексу 1807 року. В останні десятиріччя нові комерційні та підприємницькі кодекси прийняли також Австрія (2007), Естонія (2011) та Латвія (2000). У Німеччині постійно оновлюється та доповнюється Комерційний кодекс (Торговельне укладення) 1900 року. Господарський кодекс Бельгії 2013 р. виконав функцію імплементації законодавства ЄС в бізнес-сфері.

Економічне законодавство кодифіковане також у багатьох інших державах світу: США, Японії, Південній Кореї, Туреччині, Казахстані тощо.

Модернізація замість хаосу

Дійсно, наш Господарський кодекс не ідеальний. Він потребує модернізації та удосконалення. Як мінімум тому, що за кілька десятирічків економічні відносини в Україні значно розвинулися, технології стрімко

розвиваються, а законодавче регулювання завжди відстає від реального життя.

Крім удосконалення існуючих норм, додаткового регулювання потребують:

імплементация на кодифікованому рівні в національне законодавство ряду Директив ЄС; закріплення в кодексі принципів господарської діяльності, які вже знайшли свої відображення у судовій практиці (аборона суперечливої поведінки, концепт протидії фраздоторним правочинам, захист інвестицій від дій недружніх країн тощо);

концепт корпоративних правовідносин, випадки розкриття корпоративної вуалі;

більш чітке регулювання правовідносин в ІТ сфері;

підвищення ефективності захисту ділової репутації і моральної шкоди суб'єкта господарювання (репутаційні збитки);

право електронної економіки, електронна комерція (регулювання розрахунків цифровою валютою, взаємовідносини та оформлення угод електронною поштою, месенджерами) тощо.

Такі масштабні зміни потребують виваженості і врахування бачення і науковців, і суддів, і фахівців-практиків, і бізнесу. Після численних спорів, обговорень, дискусій з колегами-депутатами, з представниками наукової спільноти, суддями, іншими фахівцями, я прийшов до висновку, що зміни потрібні. Але не такі і не в такому вигляді.

Не варто огульно відмінити ГК, бо кодифікований акт, який регулює економічні (комерційні) відносини радше потрібен, про що свідчить і європейський досвід. А запропоновані в №6013 точкові зміни в сотню інших законів на заміну ГК лише поглиблюють проблематику (https://censor.net/ua/blogs/3517250/zakonoproekt_6013). – 2024. – 28.10).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Євгеній Сільверстов, експерт Проекту реформи оборонних закупівель за підтримки спеціального радника Великої Британії з питань оборони

Чому в ЗСУ потрібен штатний закупівельник

Власні кошти дозволяють військовим частинам покривати критичні потреби, які не повністю забезпечуються централізовано, такі як дрони, системи РЕБ, автотехніка та інше. Однак є нюанс: ці кошти потрібно не лише ефективно конвертувати в необхідні ресурси, а й зробити це в повній відповідності до численних норм законодавства, що постійно змінюються.

Закупівлі для будь-якого державного замовника, зокрема військової частини, здійснює уповноважена особа (УО), як того вимагає закон. УО зазвичай призначається з числа фахівців із закупівель (посада закупівельника є в більшості організацій). Якщо обсяги закупівель невеликі, цю функцію може виконувати інший працівник, поєднуючи її зі своїми основними обов'язками. Зауважу, що при суміщенні такої роботи працівнику повинна нараховуватися додаткова оплата.

Тепер про невтішне. Минулого року військові частини витратили 52 мільярди гривень, але навіть при такому обсязі витрат в армії фактично немає штатного фахівця із закупівель! Уся специфічна робота з документального оформлення, планування та звітування за закупівлями лягає на плечі сумісників – начпродів, діловодів, фінансистів, бухгалтерів та інших, і це без жодної додаткової оплати, адже посади закупівельника просто не існує.

Логічним рішенням було б введення посади закупівельника до штату ЗСУ: цього вимагає закон, і закупівлі проводяться регулярно та у великих обсягах – така посада повинна бути, принаймні у підрозділах із високим об'ємом закупівель. Чому ж це питання досі не вирішено?

Військове керівництво посилається на нестачу персоналу для укомплектування бойових бригад як на основну перешкоду, що, безумовно, є серйозною проблемою. Однак, на мою думку, ситуація має глибше коріння: закупівлі в армії традиційно не сприймаються як окрема функція, яка вимагає професійного підходу. Закупівельну діяльність розглядають

як щось, що «виконається само собою» – наче купівля проста справа, якщо є кошти. Цей підхід схожий на побутовий шопінг: зайшов у магазин, вибрав товар – і питання закрите. Проте це хибне уявлення.

Витрачання бюджетних коштів значно відрізняється від особистих покупок. Коли закупівлі здійснюються не для себе і не за власні кошти, а за державний бюджет, підхід змінюється: це не просто процес «купити», а завдання вчасно забезпечити потреби колективу, максимально ефективно використовуючи виділені ресурси.

Давайте розберемося, що ж такого особливого в роботі закупівельника, і чим конкретно займаються уповноважені особи в армії?

Основні обов'язки уповноваженої особи, визначені законодавством, такі:

Планування оборонних закупівель, яке включає аналіз потреб і формування плану; вибір процедури закупівлі відповідно до специфіки ринку та предмета закупівлі; організація процесу закупівлі, підготовка документації, проведення тендерів і запитів комерційних пропозицій. Крім того, уповноважена особа має забезпечити рівні та прозорі умови для всіх учасників, об'єктивно визначаючи переможця.

Однак на практиці це лише частина обов'язків. Наша команда провела опитування у 25 бригадах, щоб з'ясувати, на які ще завдання витрачається час уповноважених осіб.

Аналіз відповідей показав, що закупівельник виступає своєрідним «клеєм», який об'єднує весь процес закупівель і координує взаємодію з іншими підрозділами. Він приймає та уточнює заявки, перевіряє документи, здійснює або допомагає з моніторингом ринку, пошуком постачальників, погодженням кошторисів і укладенням договорів. До важливих завдань уповноваженої особи також належать розробка внутрішньої документації для закупівель, збір підписів, узгодження документів із керівництвом.

Багато часу може займати співпраця з органами місцевого самоврядування: листування щодо субвенцій, узгодження договорів, розрахунків і підготовка звітів.

Окремий виклик – взаємодія з контролюючими та державними органами, які перевіряють закупівлі чи погоджують договори. Також значну частину часу витрачає вивчення змін у законодавстві, самоосвіта та обмін досвідом з іншими закупівельниками.

Читаючи цей перелік завдань, важко уявити, що хтось може виконувати ці обов'язки без базової професійної підготовки, та ще й у перервах між основною роботою. Нинішня ситуація, коли бракує фахівців і роль закупівельника в армії юридично не визначена, призводить до негативних наслідків. Ось деякі з них:

Проблеми, на які регулярно вказують органи аудиту: закупівлі за завищеними цінами, закупівля засобів, які залишаються невикористаними, недопостачання та оплата продукції, що не відповідає умовам закупівлі.

Відсутність чіткого функціонального та правового статусу закупівельника у військовій частині робить його незахищеним і вразливим до можливого тиску з боку керівництва чи внутрішніх замовників, які можуть спонукати уповноважену особу до порушень закону задля просування корупційних інтересів.

Щоб стати кваліфікованим закупівельником, потрібне ґрунтовне навчання та практичний досвід. Однак через відсутність посади цей процес стає неефективним: УО часто змінюються, і їхні знання та навички не зберігаються у військовій частині.

Відсутність системної та ефективної закупівельної функції обмежує можливості залучення додаткових фінансів від місцевих громад і благодійників. Окрім труднощів з ефективним використанням наявних коштів, військові частини втрачають потенціал збільшити фінансування та обсяги закупленого обладнання й ресурсів.

Кожна робоча функція потребує належних ресурсів для якісного виконання. Кадрові ресурси, що наразі виділяються на закупівлі у військових частинах (або вважаються виділеними), є недостатніми як за кількістю, так і, що важливіше, за якістю. Розподіляючи закупівельні обов'язки як додаткове навантаження на інших військовослужбовців,

ми лише створюємо ілюзію вирішення питання. Така робота може якось рухатися «із горем навпіл», але без фахівця вона не буде виконуватися професійно, що в підсумку призводить до помилок, неефективного використання ресурсів і підвищених ризиків для всієї системи (https://censor.net/ua/blogs/3517861/chomu_v_zsu_potriben_shtatnyyi_zakupivelnik). – 2024. – 01.11).

Блог на сайті «Українська правда»

Про автора: Андрій Боровик, Виконавчий директор Transparency International Ukraine

Звіт Єврокомісії-2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік

Два дні тому Єврокомісія оприлюднила черговий Звіт щодо розширення ЄС щодо України як країни-кандидатки за 2024 рік.

У досить об'ємному 99-сторінковому тексті наші партнери згадали чимало важливих для нашої євроінтеграції речей, проте зараз я хочу зупинитися на тих трьох реформах, які вважаю головними для нас у 2025 році – Рахункової палати, публічних закупівель та Агентства з розшуку і менеджменту активів. Всі вони входять до першого переговорного кластера «Основи процесу вступу до ЄС», у якому переговорні глави будуть відкриватися першими й залишатимуться такими до самого завершення перемовин. Чому саме ці реформи мають бути у пріоритеті, спробую пояснити далі.

Посилення спроможності Рахункової палати

У звіті зазначається, що Україна знаходиться на ранньому етапі підготовки до впровадження фінансового контролю, а також що ми досягли скромного прогресу у запровадженні внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту.

Попри оновлення методологій здійснення аудитів у 2023 році, цьогоріч Єврокомісія знову вказала на обмежені можливості Рахункової палати (РП) у сфері фінансового контролю. Одним з обмежень на шляху реальних змін є недосконалість нормативної бази, яка не

узгоджується з міжнародними стандартами для вищих органів аудиту.

Загалом, рекомендації у звіті також суттєво не змінилися з минулого року. Ключова – посилити політичну, адміністративну та фінансову незалежність Рахункової палати та розширити її мандат, включивши до нього контроль за всіма публічними фінансами.

Також у звіті звернули увагу на необхідність впровадження ризикорієнтованого підходу до планування аудитів та налагодження ефективної співпраці між Рахунковою палатою та парламентом, як запоруку посилення контролю за бюджетними коштами та сприяння реформам в Україні. Крім того, на думку європейських експертів, важливо забезпечити розмежування повноважень між двома наявними органами фінансового контролю – Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою.

Більшість цих рекомендацій збігаються з пропозиціями щодо посилення спроможності Рахункової палати, які ТІ Україна виокремила цього літа.

Примітно, що в день оприлюднення звіту Єврокомісії Верховна Рада підтримала у другому читанні законопроект N10044-д, покликаний удосконалити роботу Рахункової палати. Цей документ враховує одразу кілька рекомендацій наших європейських партнерів:

- розширює повноваження органу на аудит місцевих бюджетів, держпідприємств, позабюджетних фондів, консолідованої фінансової звітності суб'єктів державного сектору;
- запроваджує оновлену процедуру конкурсного відбору членів Рахункової палати з переважним правом голосу міжнародних експертів;
- усуває можливість безпосереднього політичного впливу на Рахункову палату через проведення позапланових аудитів з ініціативи інших органів;
- закріплює в законі ризикоорієнтований підхід до планування аудитів;
- посилює адміністративну незалежність Рахункової палати через спрощення процедури визначення граничної чисельності апарату та виведення посадових осіб з-під дії Закону «Про державну службу»;

– посилює фінансову незалежність органу через закріплення розмірів окладів і доплат посадових осіб на рівні закону та встановлення особливої процедури врахування бюджетних запитів Рахункової палати;

– закріплює вимоги щодо обов'язкового розгляду парламентськими комітетами окремих рішень Рахункової палати за результатами аудитів та інформації про неналежне виконання або невиконання наданих нею рекомендацій.

Утім, окремі ризики щодо забезпечення політичної незалежності Рахункової палати та перетину її функцій з Держаудитслужбою не були усунуті в новому законі. Їх виправлення у майбутньому не лише допоможе повною мірою виконати рекомендації Єврокомісії, а й суттєво зміцнить інституцію та закріпить розподіл обов'язків державних органів у сфері фінансового контролю.

Наближення закупівельних правил до європейських

Гармонізація наших правил публічних закупівель з європейськими – ще один важливий етап переговорів про вступ до Європейського союзу. Розділ 5 «Публічні закупівлі» також належить до першого переговорного кластера «Основи процесу вступу до ЄС», тому йому приділяється особлива увага.

У своєму звіті Єврокомісія відзначила прогрес у цій сфері, хоч і обмежений – зокрема завдяки підготовці проекту нового профільного закону. Експерти нашого проекту DOZORRO долучилися до напрацювання пропозицій до його другого читання, і зараз проміжну версію якраз направили ЄК. Саме ухвалення нового закону має наблизити українське законодавство до європейського. Водночас важливо не забувати, що новий закон має також забезпечити ефективні й адекватні правила роботи сфери загалом, тобто враховувати наші реалії.

ЄК окремо виділила питання нецінових критеріїв. На її думку, використання лише цінового критерію під час вибору переможця вказує, що ціна для нас у значно вищому пріоритеті, ніж якість. Але варто взяти до уваги, що більшість українських замовників майже не мають досвіду роботи з неціновими і поки не знають, як їх ефективно застосовувати. Тому

потрібно шукати компромісне рішення, яке забезпечить перехідний період і регулювання. Ми пропонуємо надати Кабміну повноваження затверджувати порядок застосування критеріїв оцінки тендерних пропозицій – це допоможе замовникам якісніше використовувати нецінові та уникнути зловживань і дискримінаційних вимог.

Ще одне питання, яке турбує Єврокомісію – локалізація. Її вимоги не поширюються на закупівлі, які підпадають під дію міжнародних договорів, і у звіті вказано на необхідність надати замовникам чіткі роз'яснення про цей виняток – задля дотримання принципів недискримінації та рівного ставлення, про які Україна раніше домовлялася з ЄС. Ми ж у ТІ Ukraine неодноразово рекомендували взагалі відмовитися від локалізації, адже вона не працює, як було задумано.

Окремо від нового закону у звіті стоїть питання посилення контролю у сфері, зокрема Держаудитслужби. Єврокомісія закликає насамперед розробити чіткий план дій, відповідно до Ukraine Plan. Окремо ЄК наголошувала, що контроль особливо важливий щодо закупівель відбудови, і кількість потенційних переплат, які аналітики нашої організації знаходять на таких закупівлях, це підтверджує.

Також Єврокомісія нагадала про необхідність посилити інституційну спроможність комісії Антимонопольного комітету, що розглядає оскарження закупівель. Зокрема набрати більше уповноважених, адже навантаження на орган лише росте. Ця рекомендація була й у торішньому звіті.

Загалом у цій сфері рекомендації Єврокомісії переважно перегукуються з тим, про що постійно говоримо ми. Водночас хотілося б наголосити, що рівень диджиталізації української системи публічних закупівель в разі вищій за європейський, що дає нам можливості точніше аналізувати, прогнозувати і тестувати зміни. Тож коли бачимо, що європейські рекомендації можуть замість прогресу привести до проблем, варто відстоювати свою позицію.

Комплексна реформа АРМА

У звіті, Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА) розглядається як частина

фундаментального розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека». ЄК згадали про цю інституцію всього один раз, а саме про те, що необхідно здійснити комплексну реформу АРМА відповідно до Ukraine Facility Plan. Така коротка згадка вкрай важлива, адже за останній час реальних законодавчих змін, спрямованих на оптимізацію роботи Агентства, так і не сталося.

Нагадаю, що АРМА створювалося за зразком офісів з повернення активів, які існували в державах-членах ЄС. Це мав би бути компактний, висококваліфікований орган із широкими повноваженнями, високими гарантіями незалежності та достатнім рівнем підконтрольності з боку фахівців та громадськості. Але сьогоднішнє АРМА практично зовсім не відповідає цим критеріям.

І хоч у звіті жодних прямих рекомендацій для покращення роботи Агентства немає, ми в ТІ Україна можемо навести їх. Адже за роки, що ми моніторимо роботу АРМА, на жаль, багато в чому вони не змінилися, і більшість з них збігається з вимогами Ukraine Facility Plan.

На нашу думку, для комплексної реформи АРМА потрібно:

- змінити правила добору голови Агентства, для чого звузити кількість членів комісії, скоротити політизацію процесу та – доповнити конкурс чіткими правилами оцінювання кандидатів;
- підвищити прозорість діяльності, особливо в питаннях управління арештованими активами. Наразі ці процеси надміру складні як для власників арештованого майна, так і для потенційних управителів, а саме АРМА часто зволікає з проведенням конкурсів;
- змінити правила зовнішньої незалежної оцінки роботи АРМА, зокрема скоротити кількість членів комісії з проведення оцінки до трьох, а призначати їх має Кабміну на підставі пропозицій міжнародних партнерів;
- запровадити повноцінне планування перед арештом;
- визначити пріоритетність арешту активів кримінальними судами над іншими заходами забезпечення в межах інших юрисдикцій;
- розблокувати можливість управління корпоративними правами

Загалом, у багатьох сферах, які є Основою для вступу, в Україні відзначається певний прогрес або стриманий рівень відповідності вимогам. Як на мене, це вже хороший результат, зважаючи на те, що процес євроінтеграції відбувається в умовах жакливної війни. Навіть у таких обставинах ми маємо певний прогрес і постійно працюємо над необхідними законодавчими змінами, тримаючи в голові, що головним буде саме імплементація на практиці.

До остаточного вступу України в Євросоюз нам всім треба буде зробити ще чимало. В наступних звітах ЄК продовжить оцінювати наш прогрес та надаватиме нам нові рекомендації щодо впровадження реформ. Головне у цьому процесі – завдяки змінам зробити країну сильнішою (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/borovyk/6724b328da7d5/>). – 2024. – 01.11).

Блог на сайті «Освіта»

Про автора: Євгенія Смірнова, заступник міністра освіти і науки України

У світі існують дві основні концепції мобільних садків

Під час обговорення нового закону «Про дошкільну освіту» одне з найгарячіших питань – мобільний садок. Як він функціонує? Коли приїжджає? Яким чином відбувається навчання? Давайте розглянемо це на конкретному прикладі, який вже працює.

У світі існують дві основні концепції мобільних садків.

Перша – це спеціально обладнаний автобус, який курсує між різними локаціями за певним графіком.

Друга концепція передбачає команди педагогів, які приїздять до різних місць, наприклад, бібліотек або ЦНАПів, щоб надавати освітні послуги безпосередньо на місці.

Які переваги цей досвід може принести Україні? Це особливо важливо для тих областей, де через російську агресію багато закладів

освіти зазнали руйнувань чи пошкоджень, але де залишаються діти.

Завдання держави – забезпечити освіту для кожної дитини. Завдяки диверсифікованим формам освіти з'являється можливість організувати навчальний процес у регіонах, де традиційні садочки ще не можуть відновити свою роботу.

Ось приклад із Херсонської області. Тут за підтримки фінського уряду працює мобільний садок.

Це спеціально обладнаний автобус, який має всі необхідні матеріали для навчання дошкільнят та активного дозвілля. Він регулярно відвідує населені пункти, де не працюють садочки, зупиняючись у безпечних місцях поблизу укриттів.

Окрім освітніх занять, із дітьми працюють дефектологи та психологи, допомагаючи їм долати стрес і сприяючи їхній соціалізації.

На Херсонщині мобільний садок працює завдяки проекту «Fun Academy on Wheels», який реалізований за підтримки 30 фінських компаній, а також Міністерства внутрішніх справ Фінляндії, Міністерства освіти і науки України, Українського інституту розвитку освіти та Асоціації інноваційної та цифрової освіти.

Хоча для України це новий досвід, диверсифіковані форми освіти не є новинкою в дошкільній педагогіці загалом. У багатьох країнах світу такі садочки вже успішно функціонують і забезпечують якісне навчання для дітей.

Це неймовірна можливість для нас, завдяки партнерам, впровадити ці зміни та оцінити їхню ефективність для України.

Наразі виникає багато запитань, але завдяки появі першого мобільного садка ми зможемо провести дослідження його роботи для подальшого масштабування та зрозуміти, чи будуть батьки віддавати своїх дітей до таких садочків.

Це не замінить традиційний садок у класичному розумінні, але стане важливою підтримкою там і тоді, де вона особливо потрібна. (<https://osvita.ua/blogs/93366/>). – 2024. – 22.10).

Блог на сайті «Освіта»

Про автора: Володимир Бахрушин, професор, член Науково-методичної ради у Міністерстві освіти і науки

До прийнятого законопроекту про НМТ є багато зауважень

До прийнятого законопроекту 12053 є багато зауважень.

Чи не єдиним його плюсом є можливість відносно швидко завершити роботу над документами про завершення навчального року у середній освіті і про вступ для здобуття освіти наступних рівнів. Це важливо. Але навіщо дублювати проблеми, що проявилися у попередні роки?

1. Навіщо писати про створення Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти без дотримання норм Закону у цілому, якщо по суті йдеться про можливість недотримання лише окремих норм статей 44, 45? Таке формулювання було зрозумілим навесні 2022, коли треба було швидко приймати рішення. І було незрозуміло, як може змінюватися ситуація. Але зараз ситуація достатньо зрозуміла за досвідом попередніх років, і варто було б писати про конкретні норми, що можуть не використовуватися у Порядку. Та, можливо, одночасно внести зміни до окремих норм ст. 44, 45, де з досвіду кількох попередніх років зрозуміло, що апробовані норми Порядків прийому 2022-2024 років мають працювати і у повоєнний час.

Цей пункт містить також логічну суперечність. Оскільки прикінцеві і перехідні положення є частиною Закону, то норма про можливість не дотримуватися цього Закону у цілому при прийнятті Порядку прийому 2025 року стосується також і доданих законопроектом норм щодо прийому у 2025 році.

2. Скасування ДПА створює проблему легітимності документів про середню освіту. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про повну загальну середню освіту» «документи про середню освіту видаються на підставі результатів річного оцінювання і державної

підсумкової атестації». Ч. 1 ст. 47 Закону встановлює, що «учні, які завершують здобуття базової чи профільної середньої освіти, проходять державну підсумкову атестацію у формі зовнішнього незалежного оцінювання, крім випадків, визначених законодавством». Це формулювання надає підставу проводити ДПА в іншому, ніж ЗНО, форматі. Але не надає права видавати документи про середню освіту без проходження ДПА.

Тому доцільно було б не скасовувати ДПА, а на воєнний час повернутися до попереднього формату проведення ДПА у закладах освіти за програмами і, можливо, завданнями, розробленими МОН.

3. Якщо є потреба проводити оцінювання в один день, то більш доречним здається формування НМТ не у вигляді механічної суміші предметних тестів за старими програмами ЗНО, а у вигляді інтегрованого тесту, де принаймні частина завдань охоплює декілька предметів (наприклад мову і фізику, хімію, біологію, ...). Приклади таких завдань є у багатьох відомих у світі тестах. Приміром, в американському SAT. У будь-якому випадку, зміст НМТ має бути предметом регулювання на рівні МОН, а не на рівні Закону.

4. Досить імовірно, що комп'ютерне тестування збережеться і в повоєнний час. Тому варто думати над його вдосконаленням і вирішенням проблем вже сьогодні. Однією з проблем є закритість текстів завдань і варіантів відповідей, статистичних оцінок якості завдань. Якість ЗНО, серед іншого, забезпечувала наявність публічної інформації про завдання, що давало змогу експертам та іншим зацікавленим особам виявляти помилки у формулюваннях завдань, некоректні варіанти «правильних» відповідей, невідповідність програмі тощо. Зараз такої можливості немає. А запитання в учасників тестування є. Інколи обгрунтовані, інколи – ні. На ці запитання треба надавати відповіді, бажано фахівцям з відповідних предметів, а не працівникам установ, які організують і проводять НМТ. Інакше втрачається довіра до НМТ, як інструменту оцінювання (<https://osvita.ua/blogs/93432/>). – 2024. – 31.10).

Блог на сайті «Освіта»

Про автора: Сергій Захарін, державний секретар Міністерства освіти і науки України (2021 – 2023), доктор економічних наук, професор

Імплементційне агентство: необхідність чи абсурд?

Міністр освіти і науки України Оксен Лісовий, виступаючи в парламенті під час «Години запитань до уряду», зробив несподівану заяву щодо створення імплементційного агентства.

Спочатку – пряма мова Лісового: «Так, дійсно, є проблема змісту освітніх програм, які ми маємо. Дійсно, це контрастує з тим середовищем, у якому зараз перебувають наші діти, наприклад за кордоном. І дійсно, ну це має там потребує об'єктивного перегляду. І ми над цим зараз дуже активно працюємо. Ми працюємо над цим в рамках реформи Нової української школи. Слід зазначити, що вперше ми забезпечили дуже важливий інструмент, і він розпочне свою роботу до кінця року, це створення імплементційного агентства щодо проведення реформи, шкільної реформи, Нової української школи. Це та проблема, яка спричинила в тому числі і пробуксовку Нової української школи в базовій школі, ми знаємо про це, що в початковій школі вона відбулась дуже добре, в базовій школі були певні проблеми, і вони відобразились на тому, з яким змістом ми працюємо сьогодні в базовій школі. Це ключова проблема зараз, ми переглядаємо ці освітні програми. Сьогодні працює кілька груп, досить-таки кваліфікованих, і всі ці групи будуть зібрані в імплементційне агентство, яке буде вже не залежати від політики міністерства, воно буде імплементувати ту політику, як і ті рішення, які вже прийняті. Тому це важливий аспект. І так само працюємо дуже активно над тим, щоб добре увійти в старшу профільну школу. Готуємо сьогодні вже стандарт, і освітні програми готуються, дуже ну я задоволений тим, як ми готуємося до старшої профільної школи...»

Якщо відверто, трішечки не все зрозуміло. Кинулася в очі наявність багатьох логічних нестиківок.

Пересічний громадянин, який уважно слухав промову міністра, напевно, зробив висновок, що в освіті продовжується реалізація епохальної системної реформи, і от створення імплементаційного агентства – це яскравий її прояв. Давайте спробуємо розібратися – чи справді справи складаються саме таким чином.

Запитання перше. Чи обов'язково потрібно створювати агентство для того, аби вирішити якусь управлінську задачу із реалізації певної сфери державної політики (у нашому випадку – у сфері освіти)?

Відповідь: не обов'язково. У пункті 1 статті 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вказано: «Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України».

Іншими словами, міністерство – це орган, який має компетенцію, серед іншого, здійснювати реалізацію державної політики (вірніше – певної сфери державної політики). Для того, аби здійснювати реалізацію (чи потрібно обов'язково створювати нові структури, а доцільно спочатку забезпечити ефективне виконання вже наявних повноважень).

Виходячи із змісту абзацу другого пункту 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 (з подальшими змінами), МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки.

Зазначене міністерство, серед іншого, займається такими проблемами: визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку повної загальної середньої освіти (підпункт імплементацію) певної сфери державної політики, міністерству не

7 пункту 4 Положення); створює умови для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти (підпункт 11); організовує розроблення і затверджує стандарти освіти, оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті (підпункт 12); розробляє Державні стандарти загальної середньої освіти та здійснює навчально-методичне забезпечення їх реалізації (підпункт 14); здійснює нормативно-правове та навчально-методичне забезпечення функціонування закладів освіти, організовує і здійснює наукове та методичне забезпечення освіти у межах, визначених спеціальними законами (підпункт 20); затверджує типові штатні нормативи закладів загальної середньої освіти (підпункт 20 із значком б); організовує проведення експертизи та апробації навчальної літератури для закладів загальної середньої освіти, визначає види навчальної літератури, що підлягають експертизі та апробації, забезпечує підготовку і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти, у тому числі схвалює їх видання для закладів загальної середньої освіти (підпункт 68); координує підготовку та підвищення кваліфікації педагогічних працівників, які забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти (підпункт 69 із значком 3) і багато інших.

Отже, Міністерство освіти і науки України, виходячи з власного Положення, вже зараз має дуже широку компетенцію здійснювати реалізацію політики у сфері загальної середньої освіти, навіть без наявності імплементаційного агентства.

Запитання друге: чи є гарантія, що створення імплементаційного агентства повністю вирішить певні проблеми (йдеться, зокрема, про проблеми впровадження шкільної реформи, модернізації змісту освітніх програм та розробки новітніх освітніх стандартів)?

Відповідь: жодних гарантій немає. Оскільки імплементаційне агентство, навіть якщо воно буде створене, не матиме більших повноважень, аніж станом на зараз мають міністерство та інші органи державної влади.

Якщо міністерство, маючи певний обсяг управлінських повноважень, не змогло

вирішити якісь проблеми (у нашому випадку – щось імплементувати), відповідно, немає жодної впевненості, що ці проблеми будуть вирішені просто шляхом механічного створення нової управлінської структури.

Запитання третє: у якому вигляді буде створено імплементаційне агентство – орган влади, юридична особа публічного права, структурний підрозділ в апараті міністерства, неформальна група експертів та експерток чи щось інше?

Відповідь: невідомо. Міністр під час своєї промови не сказав на цю тему нічого.

З урахуванням наявної інформації про надзвичайно гострий дефіцит бюджетних коштів, можна припустити, що створення нової юридичної особи – «не на часі».

Але, з іншого боку, гроші на створення імплементаційного агентства можуть дати міжнародні партнери – звісно, якщо будуть вважати цю ідею продуктивною. Ризик полягає в тому, що гроші виділяються на певний період (приміром, рік або два), успішно освоюються спритниками та спритницями, які називають себе освітніми експертами та освітніми експертками, а згодом фінансовий тягар щодо утримання агентства ляже на українських платників податків.

Скоріш за все, йдеться або про «переформатування» вже наявної юридичної особи і запуск на її базі так званого імплементаційного агентства, або про створення якоїсь «неформальної структури» (без статусу юридичної особи).

Запитання четверте: хто працюватиме в імплементаційному агентстві?

Відповідь: фахівці, які входять до складу кількох робочих груп – за словами міністра, «досить-таки кваліфіковані».

Під час своєї промови міністр не сказав – хто ці фахівці, за якими критеріями вони відбиралися, чи є у них належні кваліфікація та досвід роботи.

З власного досвіду можу засвідчити, що до складу робочих груп не завжди входять фахівці, які мають низку необхідних якостей (кваліфікацію, досвід, ерудицію, і дуже важливо – бажання працювати безкоштовно і витрачати

власний час на те, що начебто мають робити публічні службовці).

Запитання п'яте: імплементаційне агентство, за логікою, має імплементувати «Нову українську школу», але чи дійсно це вкрай серйозна проблема?

Відповідь на це запитання – найцікавіша.

Жоден закон (у тому числі базовий Закон України «Про освіту» та профільний Закон України «Про повну загальну середню освіту») не містить визначення поняття «Нова українська школа».

Натомість є розпорядження Кабінету Міністру України від 14 грудня 2016 р. № 988-р, що підписане Володимиром Гройсманом, яким схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року.

Цікаво, що текст Концепції також не містить визначення поняття «Нова українська школа».

Відтак, можна пристати до висновку, що у нормативному полі поняття «Нова українська школа» не існує. А отже, керуючись формальною логікою, під цим словосполученням можна розуміти все що завгодно.

Значить, кожен дослідник (дослідниця) чи експерт (експертка) при формулюванні визначення поняття «Нова українська школа» може говорити будь-які слова і словосполучення, спираючись або на чужі думки, або на свої, але без жодного посилання на нормативно-правові акти.

На сайті Міністерства освіти і науки України є окрема сторінка – «Нова українська школа». Там написано: «Нова українська школа – це ключова реформа Міністерства освіти і науки. Головна мета – створити школу, в якій буде приємно навчатись і яка даватиме учням не тільки знання, як це відбувається зараз, а й уміння застосовувати їх у повсякденному житті. НУШ – це школа, до якої приємно ходити учням. Тут прислухаються до їхньої думки, вчать критично мислити, не боятись висловлювати власну думку та бути відповідальними громадянами. Водночас батькам теж подобається відвідувати цю школу, адже тут панують співпраця та взаєморозуміння».

Не здивуюся, якщо дізнаюся, що цей текст писали якісь «освітні експерти» або «освітні експертки», які колись «записалися на платформі» і були автоматично включені в якусь чергову «експертну групу».

Більшість незациклених науковців і методистів справедливо звертають увагу на невисокі освітні результати учнів, які є «учасниками» експерименту так званої «Нової української школи». Автору цих рядків протягом 2020-2023 років, у силу виконання службових обов'язків, довелося почути і прочитати сотні негативних відгуків про результати навчання українських школярів, які здобувають чи то знання, чи то компетентності за так званими «стандартами НУШ». Докладніше про це – тут.

Цікавий аспект. У Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року, яка затверджена розпорядження Кабінету Міністру України від 14 грудня 2016 р. № 988-р, наведено відомості про проблему, яка потребує розв'язання, а саме: суттєве погіршення якості загальної середньої освіти протягом 1992–2016 років. Також вказано, що ця проблема «є наслідком ряду таких факторів: зменшення обсягів фінансування; зниження рівня оплати праці вчителя; незадовільне матеріально-технічне

забезпечення шкіл; бюрократизація системи управління освітою; застарілі зміст освіти та методики викладання».

Отже, з формальної точки зору, реформа «Нової української школи» має бути спрямованою, в першу чергу, на вирішення саме цих проблем.

Звідки у нас є надія, що всі ці мрії стануть реальністю, якщо буде створено так зване «імплементативне агентство»?

Чесна реформа середньої школи – це не просто забава із жонгливанням модними словами. Необхідні змістовні і принципові рішення, спрямовані на те, аби школа стала фундаментом подальшого зміцнення національної освіти з урахуванням кращих світових та вітчизняних традицій. У центрі освітньої системи має стояти дитина та її освітні потреби, що сформульовані на основі врахування індивідуальних здібностей та уподобань.

Нескінченні закордонні вояжі, балаканина про візії, галасливі банери, яскраві презенташки, грантові грошки на користь спритників і спритниць, донорські конференції, фуршети з дорогою їжею – цього занадто мало, аби досягнути високих цілей шкільної реформи (<https://osvita.ua/blogs/93436/>). – 2024. – 31.10).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 19 (283) 2024**

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»
Ідентифікатор медіа R30-01101

Редактори:
А. Берегельська, Я. Маленко

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 28.10.2024
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,14.
Наклад 21 пр.

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

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 7871 від 28.06.2023 р.