

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

У НОМЕРІ:

- **ОХОРОНА КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ**

∨ Європейські моделі збереження культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях

- **ПОДАТКОВА СФЕРА**

∨ Нові законодавчі ініціативи щодо оподаткування міжнародних поштових відправлень

- **СИСТЕМА ВИКОНАННЯ ШТРАФНИХ ПОКАРАНЬ**

∨ Заміна штрафу альтернативними покараннями: соціально-економічні наслідки та правові ризики

№ 5 (291) БЕРЕЗЕНЬ 2025

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

№ 5 (291) 2025

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 В. Зеленський підписав
Закон України щодо визнання результатів
навчання, здобутих українцями
за кордоном 3
Президент України В. Зеленський підписав
Закон України про добудову Хмельницької
АЕС 3

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Симоненко О.
Європейські моделі збереження культурної
спадщини в надзвичайних ситуаціях:
правовий аспект 4
Кривецький О.
Нові законодавчі ініціативи щодо
оподаткування міжнародних поштових
відправлень 9
Каращук А.
Заміна штрафу альтернативними
покараннями: соціально-економічні наслідки
та правові ризики 13

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА * 18

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент України В. Зеленський підписав Закон України щодо визнання результатів навчання, здобутих українцями за кордоном

Президент України В. Зеленський підписав Закон України щодо визнання результатів навчання, здобутого за кордоном № 4265-ІХ.

Як відомо, Верховна Рада України прийняла в цілому законопроект № 12375, який вносить зміни до Закону України «Про повну загальну середню освіту» щодо визнання результатів навчання, здобутих громадянами України за кордоном.

Відповідно до змін громадяни України мають право на визнання результатів навчання,

здобутих ними шляхом формальної та/або неформальної освіти у суб'єктів освітньої діяльності, що розташовані за кордоном.

Винятком є держава, що визнана парламентом державою-агресором або державою-окупантом. Порядок затвердження освітніх документів визначатиме Кабінет Міністрів України (*Судово-юридична газета* (https://sud.ua/uk/news/laws/325653-vladimir-zelenskiy-podpisal-zakon-o-priznanii-rezultatov-obucheniya-poluchennykh-ukraintsami-za-granitsey_ – 2025. – 13.03).

Президент України В. Зеленський підписав Закон України про добудову Хмельницької АЕС

Президент України В. Зеленський підписав Закон України щодо придбання обладнання, яке необхідне для будівництва двох енергоблоків Хмельницької атомної електростанції.

Про це повідомили у Верховній Раді України.

Як зазначають у парламенті, цей Закон надає дозвіл для придбання окремо визначеного обладнання задля компенсації потужностей, які були втрачені через російські обстріли та окупацію Запорізької АЕС.

Нагадаємо, 11 лютого Верховна Рада України підтримала правку про закупівлю реакторів, схваливши законопроект № 11392.

Добудова Хмельницької АЕС:

Міненерго та «Енергоатом» ініціювали низку масштабних енергетичних проєктів, як-от будівництво нових атомних реакторів на Хмельницькій АЕС, щоб компенсувати енергетичні потужності, втрачені через тимчасову окупацію Запорізької АЕС.

Проти добудови енергоблоків виступали екозахисники, інші критики натомість

вказували на невчасність цих проєктів під час війни. У квітні 2024 р. уряд все ж схвалив законопроект щодо добудови третього та четвертого енергоблоків на ХАЕС. Документ передали на розгляд парламенту, але там його кілька разів провалили.

Низка депутатів критикують, що для встановлення на ХАЕС хочуть викупити ядерні реактори російського виробництва в Болгарії. Як пише видання «Наші гроші», Болгарія купила ці реактори в Росії для АЕС «Белене» за приблизно 600 млн дол. (в еквіваленті). Але фінансові консультанти з Mazars провели дооцінку і ціну для продажу реакторів Україні підняли до 1,1 млрд дол.

«Енергоатом» запевнив, що добудова енергоблоків буде виключно з власних коштів компанії та з комерційних кредитів: «Жодних витрат державного бюджету проєкт не потребує. Як не потребує жодної зміни фіксованого урядом тарифу для населення».

Президент України В. Зеленський публічно підтримав добудову енергоблоків на ХАЕС та

попросив Верховну Раду України проголосувати за необхідні законопроекти.

11 лютого Верховна Рада України ухвалила рішення про дозвіл купівлі реакторів. Частина депутатів хотіли його заблокувати, а також наголошують, що дозволу на саме будівництво

на ХАЕС вони ще не давали. Мовляв, Міненерго «навіть приблизно не знає, скільки коштує спорудження ХАЕС» і де взяти відповідні кошти (*Hromadske* (<https://hromadske.ua/suspilstvo/241380-zelenskyu-pidpysav-zakon-pro-dobudovu-khmelnyskoyi-aes>). – 2025. – 13.03).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Симоненко, канд. політ. наук, ст. наук. співроб., НЮБ НБУВ

Європейські моделі збереження культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях: правовий аспект

Культурна спадщина – це безцінний скарб, який передається з покоління в покоління. Вона є свідченням історії, ідентичності та творчих досягнень кожного з народу. Однак культурні пам'ятки часто стають вразливими під час надзвичайних ситуацій, таких як природні катаклізми, військові конфлікти та техногенні катастрофи.

Більш повна картина проблематики зарубіжного досвіду захисту культурної спадщини під час надзвичайних ситуацій представлена О. Симоненко в роботі «Аналіз зарубіжного досвіду у сфері збереження культурної спадщини під час надзвичайних ситуацій: нормативно-правовий аспект» [1].

Наразі зосередимо увагу на європейському досвіді:

Європейські країни, з їхньою багатою історією та культурним різноманіттям, мають великий досвід у збереженні культурної спадщини в умовах надзвичайних ситуацій. Наприклад, Німеччина, розробила ефективну систему збереження культурної спадщини. Зокрема, в цій країні існують різні методи правового реагування на надзвичайні ситуації, які стосуються установ пам'яток культури, музеїв, бібліотек тощо.

Варто зазначити, що Німеччина провела масштабну реформу свого законодавства щодо охорони культурних цінностей, спрямовану на приведення його у відповідність до стандартів ЄС та міжнародних норм і вдало завершила її у 2016 р. Відповідно 6 серпня 2016 р. набув

чинності Закон Німеччини про охорону культурних цінностей (Kulturgutschutzgesetz, KGSG), який спрямований на захист не лише культурних об'єктів, що мають особливе значення для Німеччини через їхнє видатне значення для національної культурної самобутності, а й тих об'єктів, які інші країни вважають своїми національними культурними цінностями. Зауважимо, що Закон про захист культурних цінностей (Kulturgutschutzgesetz), є основоположним актом німецького законодавства про захист культурної спадщини. Він містить положення щодо захисту культурних цінностей і в надзвичайних ситуаціях, включаючи: захист колекцій від пошкоджень, спричинених надзвичайною ситуацією; обов'язок власників та орендарів культурних цінностей вживати заходів для їх захисту від пошкоджень; створення плану реагування на надзвичайні ситуації; зберігання копій важливих документів у безпечному місці; відновлення установи та колекцій після надзвичайної ситуації тощо [3].

Слід виокремити і Закон про культурну спадщину (Denkmalschutzgesetz), який встановлює положення щодо захисту культурної спадщини в Німеччині, включаючи заходи реагування на надзвичайні ситуації, такі як природні катастрофи, пожежі або терористичні загрози [4].

Отже, Німеччина демонструє високий рівень правової регламентації та практичної підготовки до захисту культурних цінностей

у надзвичайних ситуаціях, а законодавча база країни, створює комплексну систему захисту культурних об'єктів різного типу.

Серед європейських країн також, хотілося б виділити досвід Франції, яка має добре розвинену систему збереження культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях. Ось декілька ключових аспектів цієї системи:

Закон про музеї (*Loi relative aux musées de France*) – цей Закон, прийнятий у 2002 р., містить положення щодо захисту музеїв у надзвичайних ситуаціях [5].

Проте основою законодавчої бази цієї країни є Кодекс про культурну спадщину (*Code du patrimoine*) (далі – Кодекс), який регулює збереження культурної спадщини та містить положення щодо захисту культурних об'єктів в умовах надзвичайних ситуацій [16]. По факту, цей Кодекс об'єднав попередні закони: «Про архіви» від 3 січня 1979 р.; «Про охорону археологічної спадщини» від 17 січня 2001 р.; «Про музеї» від 4 січня 2002 р. та ін. Відповідно і сама структура чинного Кодексу, який складається із семи частин має наступний характер: у першій частині врегульовуються загальні питання і правовий статус інституцій у сфері охорони культурної спадщини; друга – присвячена архівам; бібліотекам присвячена третя частина; четверта – музеям; п'ята – археологічній спадщині; шоста – пам'яткам історії й охоронюваним територіям. Серед них виділяється сьома частина, яка присвячена охороні культурної спадщини на територіях поза межами континентальної Франції, що мають спеціальний статус [6].

Отже, помітним є той факт, що політика французької держави зі збереження культурної спадщини посідає одне з провідних місць серед головних напрямів її діяльності.

Цікавим є і досвід Іспанії. Ця країна володіє однією з найбагатших і найрізноманітніших культурних спадщин на глобальному рівні, займаючи третю позицію за кількістю культурних об'єктів, включених до списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Спадщина Іспанії, відображає історичну та культурну ідентичність різних народів і слугує значущим джерелом економічного та культурного

багатства. Мабуть, з огляду на це, Іспанія розробила та впровадила Національний план надзвичайних ситуацій та управління ризиками у сфері культурної спадщини (*Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en el Patrimonio Cultural*). Цей план описує дії, які органи влади та установи, що відповідають за культурну спадщину, повинні вжити до, під час та після надзвичайної ситуації та охоплює всі надзвичайні ситуації, спричинені природними або антропогенними причинами.

Як зазначено в самому Національному плані з надзвичайних ситуацій та управління ризиками у сфері культурної спадщини, його специфічними цілями є:

– «Визначити природні явища або небезпеки, які можуть серйозно вплинути на культурні цінності, а також ймовірність їх виникнення на основі географічних, кліматичних, геологічних та біологічних параметрів тощо.

– Визначити антропогенні небезпеки – будь-то навмисні, випадкові або спричинені недбалістю, які можуть серйозно вплинути на культурні цінності, а також ймовірність їх виникнення на основі соціологічних, політичних, економічних параметрів тощо.

– Визначити та локалізувати географічно культурні цінності, які можуть бути під загрозою різних ризиків.

– Розробити заходи щодо запобігання та захисту культурних цінностей від різних ризиків, яким вони можуть піддаватися.

– Встановити механізми координації між різними адміністраціями.

– Розробити методологію оцінки пошкоджень відповідно до положень Плану координації та підтримки захисту об'єктів культурної спадщини.

– Встановити критерій пріоритетності дій.

– Планувати ресурси та протоколи термінових дій для захисту та порятунку культурних цінностей у разі надзвичайної ситуації.

– Обмінюватися знаннями та досвідом між різними установами, що беруть участь у надзвичайних ситуаціях.

– Підвищити обізнаність суспільства про важливість захисту культурних цінностей, залучаючи до цього всіх громадян» [2].

Також у документі говориться про створення «Комісії з нагляду за виконанням Національного плану дій у надзвичайних ситуаціях і управління ризиками, яка надаватиме консультації установам культури, які цього потребують, для розробки планів дій у надзвичайних ситуаціях для збереження культурної спадщини, що будуть розроблені відповідно за наступною схемою: Фаза аналізу; Фаза профілактики; Фаза реагування; Фаза відновлення» [2].

Окрім Національного плану дій при надзвичайних ситуаціях та управління ризиками, у сфері культурної спадщини, охорона культурної спадщини в Іспанії здійснюється також через комплекс правових норм, які включають закони, королівські декрети та міністерські накази.

У цьому контексті, варто згадати і про Конституцію Іспанії 1978 р., яка в ст. 46 включає в обов'язок держави захист культурної спадщини: «Державні органи гарантуватимуть збереження та сприятимуть збагаченню історичної, культурної та художньої спадщини народів Іспанії та об'єктів, що її складають, незалежно від їхнього правового режиму та власності. Посягання на цю спадщину карається кримінальним правом» [2].

Серед основних державних законів, що регулюють спадщину, є Закон 16/1985 р. про Захист та збереження історичної спадщини Іспанії та Королівський Декрет 111/1986 р. про часткове впровадження Закону 16/1985 р. Цей документ визначає заходи для захисту культурної спадщини від ризиків, включаючи природні та техногенні катастрофи, виходячи з положень щодо планування та реагування на надзвичайні ситуації, які можуть загрожувати культурним об'єктам.

Отже, бачимо, що збереження культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях є критично важливим завданням Іспанії. А її Національний план надзвичайних ситуацій та управління ризиками у сфері культурної спадщини демонструє важливість підготовки до ризиків, профілактичних заходів.

Збереження культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях є важливим аспектом національної політики і в Португалії. Ця

країна має багатий історичний і культурний спадок, тому його захист і збереження в умовах надзвичайних ситуацій є пріоритетним завданням.

У Португалії, як і в Іспанії існує Національний план збереження культурної спадщини (Plano Nacional de Emergência para o Património Cultural), який розроблявся Міністерством культури Португалії і включає заходи щодо попередження і реагування на надзвичайні ситуації. Він був прийнятий у 2013 р. та описує дії, які органи влади та установи пам'яток культури, музеї та бібліотеки повинні вжити до, під час та після надзвичайної ситуації.

Звичайно, що законодавча база культурної спадщини Португалії не обмежується Національним планом збереження культурної спадщини. Основу законодавчої бази захисту культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях складають: Конституція Португалії, яка гарантує захист культурної спадщини як основну складову національної ідентичності. У ст. 9, де перераховуються основні завдання португальської держави, одне з таких завдань – охорона та цінування культурної спадщини.

У тому числі, питання охорони, збереження і використання культурної спадщини, зокрема в умовах надзвичайних ситуацій регулює Закон щодо культурної спадщини (Lei de proteção do património cultural). Цей Закон, був прийнятий у 2001 р., є основоположним актом португальського законодавства про захист культурної спадщини. Відзначимо його найважливіші риси: «По-перше, Закон про культурну спадщину сам себе називає Законом про основи політики та режим захисту і цінування культурної спадщини...

По-друге, у Законі 2001 р. чітко видно прагнення не тільки встановити належний та дієвий принцип градуальності суспільного інтересу щодо культурних цінностей, але й, головним чином, забезпечити належну координацію цього принципу як з рівнем повноважень держави, автономних регіонів і муніципалітетів у сфері захисту культурних цінностей, так і з рівнем вимог до форми актів класифікації та інвентаризації культурних цінностей» [7].

Окрім цього, в Португалії досить розгалужена інституційна структура щодо збереження культурної спадщини. Функціонування спеціалізованих органів, таких як Генеральний директорат культурної спадщини і Національний інститут збереження та реставрації, забезпечує необхідну координацію та підтримку на всіх рівнях. До речі, Генеральний директорат культурної спадщини (Direção-Geral do Património Cultural, DGPC) – основний орган, відповідальний за координацію діяльності з охорони культурної спадщини, за розробку та впровадження стратегій зі збереження та захисту культурної спадщини в умовах надзвичайних ситуацій.

Отже, досвід Португалії у збереженні культурної спадщини в умовах надзвичайних ситуацій демонструє комплексний та системний підхід, який включає окрім ефективного законодавчого регулювання, ще й створення спеціалізованих інституцій.

Також великий досвід у збереженні культурної спадщини під час надзвичайних ситуацій таких як землетруси, повені та інші стихійні лиха, має Італія. Розглянемо кілька основних аспектів цього досвіду.

В Італії існує розвинена законодавча база для захисту культурної спадщини. Основний законодавчий акт – Кодекс культурної та ландшафтної спадщини (Codice dei beni culturali e del paesaggio), прийнятий у 2004 р. Він передбачає різні механізми для охорони культурних цінностей, включаючи планування, фінансування та організацію захисних заходів у випадках надзвичайних ситуацій. Варто зауважити, що Кодекс неодноразово змінювався, починаючи з 2006 р.

В основних положеннях Кодексу дається чітке визначення культурних об'єктів. Зокрема, у ст. 2 Кодексу зазначено: «Культурна спадщина – це рухоме та нерухоме майно, [...] яке представляє художню, історичну, археологічну чи етноантропологічну цінність» [8].

Про те, що планування заходів для охорони культурної спадщини повинно бути інтегроване з іншими видами планування (міського, екологічного тощо) говориться в ст. 52 Кодексу [8].

Загалом, Кодекс забезпечує комплексний підхід до охорони культурної спадщини, враховуючи всі аспекти.

Основним органом в Італії, відповідальним за захист культурної спадщини, є Міністерство культурної спадщини та культурної діяльності (Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo). У рамках цього міністерства діють численні департаменти та агентства, зокрема ті, що спеціалізуються на реагуванні на надзвичайні ситуації.

Цікавим є досвід співпраці Італії з міжнародною організацією ЮНЕСКО, в отриманні додаткових ресурсів для захисту культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях та обміну досвідом. До прикладу: «У рамках ініціативи Unite4Heritage, започаткованої І. Боковою (колишнім генеральним директором ЮНЕСКО з 2009 по 2017 рр.) у відповідь на зростаючий попит конкретних дій щодо збереження культурної спадщини, італійський уряд заснував “Блакитні шоломи культури”:

робочу групу, надану ЮНЕСКО для забезпечення безпеки культурної спадщини в районах, які постраждали від природних та/або антропогенних надзвичайних ситуацій... Оперативна група вже діяла в багатьох надзвичайних ситуаціях як в Італії, так і за кордоном і досягла видатних результатів... Створення цієї організації, першої у своєму роді у світі, та її конкретні результати ще раз демонструють лідерську позицію Італії у сфері охорони культурної спадщини», – зазначається на італійському сайті Центру документації об'єктів всесвітньої спадщини [9].

Отже, італійський приклад збереження культурної спадщини в умовах надзвичайних ситуацій демонструє, що систематичний і комплексний підхід, заснований на законодавчій підтримці, є ефективним та необхідним для захисту національних культурних цінностей.

Досліджуючи досвід Великої Британії, спостерігаємо, що в цій країні як і в багатьох інших, відсутній єдиний законодавчий акт, який би регулював питання збереження та захисту історико-культурних об'єктів. Водночас тут існує низка законодавчих актів, які так чи інакше спрямовані на збереження культурної

спадщини в надзвичайних ситуаціях. Назвемо основні з них: Закон про стародавні пам'ятки та археологічні території 1979 р. (Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979), Закон про планування (будівлі та заповідники) 1990 р. (Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990), Законом про історичне середовище (Уельс) (Historic Environment Act (Wales) 2016) прийнятий у 2016 р. Варто згадати і Акт про цивільний захист Великої Британії 2004 р. (Civil Contingencies Act 2004, ССА). Цей акт встановлює рамки для підготовки до надзвичайних ситуацій та реагування на них у Сполученому Королівстві. Хоча Акт про цивільний захист 2004 р. не містить конкретних положень щодо збереження культурної спадщини, він створює основу для розробки відповідних заходів на місцевому рівні.

Крім правового регулювання, значну роль у захисті культурної спадщини відіграють спеціалізовані інституції. Першу в історії Великої Британії урядову інституцію, яка безпосередньо займалася державною культурною політикою було створено в 1992 р. – Міністерство національної спадщини (Department for National Heritage), і, зокрема, Рада у справах спадщини, яку очолює Державний секретар (міністр).

Сьогодні питаннями охорони культурної спадщини у Великобританії займається Міністерство цифрових технологій, культури, засобів масової інформації і спорту (Department for Digital, Culture, Media and Sport). У своєму науковому дослідженні Т. Мазур, підкреслює: «Як уряд, так і місцеві органи влади є основними суб'єктами охорони історичних і культурних цінностей Великої Британії. Держава володіє і несе пряму відповідальність за схоронність деяких найважливіших в історичному контексті місць» [10].

Цікавий момент, на який звертає увагу дослідниця з питань охорони культурної спадщини в державах англосаксонського права Т. Катаргіна, у своїй дисертації, це те що громадські організації та місцева влада відіграє переважну роль над державним управлінням об'єктами культурної спадщини [1].

У цьому контексті, варто звернути увагу на Музейну асоціацію Великобританії (МА) – це професійна організація, яка підтримує та представляє музеї та галереї у Сполученому Королівстві. Вона також здійснює ґрунтовну роботу у своїй діяльності при надзвичайних ситуаціях.

Принагідно зазначимо, що у Великій Британії, також, існує Національний план реагування на надзвичайні ситуації (NERP). На жаль, ми не можемо його проаналізувати оскільки він є засекреченим документом. Однак з відкритих джерел відомо, що цей План, розроблений урядом Великобританії, описує загальний підхід до реагування на надзвичайні ситуації на національному рівні. Музеї бібліотеки та архіви можуть використовувати цей План як основу для розробки власних планів реагування на надзвичайні ситуації.

Як бачимо, досвід Великої Британії у збереженні культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях демонструє важливість комплексного підходу, який включає правове регулювання, практичні заходи, співпрацю з органами влади.

Таким чином, проаналізувавши досвід європейських країн (Італії, Великої Британії, Португалії, Іспанії, Франції та Німеччини) у сфері збереження культурної спадщини під час надзвичайних ситуацій, можна зробити наступний висновок про те, що європейські країни, маючи багатий і різноманітний культурний спадок та усвідомлюють критичну важливість його збереження. Для ефективного захисту культурної спадщини у надзвичайних ситуаціях вони розробили та впроваджують комплексні підходи, які включають: потужну законодавчу базу; спеціалізовані інституції; комплексні плани та стратегії; профілактичні заходи; міжнародне співробітництво тощо. У тому числі, дослідження досвіду зарубіжних країн може бути використаний як основа для розробки ефективних стратегій збереження культурної спадщини в інших країнах, зокрема в Україні, а також для подальших досліджень у цій галузі.

Зазначимо, що це лише короткий опис європейського досвіду законодавчих

ініціатив з цього напрямку. Дослідження українського досвіду з цієї проблематики буде розглянуто окремо (*Стаття підготовлена з використанням інформації таких джерел: Катарзіна Т. І. Розвиток системи збереження пам'яток історії та культури у Великобританії, США, Канаді (1960–80-ті рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.02 «Всесвітня історія». Київ, 2001. 20 с.; Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural. URL: <https://www.toledo.es/wp-content/uploads/2017/03/plan-nacional-de-emergencias-y-gestion-de-riesgos-en-el-patrimonio-cultural.pdf>; Act on the Protection of Cultural Property. Minister of State for Culture and the Media. URL: <https://www.kulturgutschutz-deutschland.de/EN/EverythingAboutTheProtectionOfCulturalProperty/TheActOnTheProtectionOfCulturalProperty/node.html>; Denkmalschutzgesetz (DSchG M-V) In der Fassung der Bekanntmachung. Vol. 6. Januar 1998. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ger127913.pdf>; LOI n 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000769536>; Code du patrimoine (version consolidée au 23 février 2015). URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/503208>;*

*Considerações sobre o quadrojurídico do patrimóniocultural em Portugal Revista de Direito da Cidade. Vol. 02, No. 01. p. 1–19. URL: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/11285/8943>; Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il testo del D.Lgs. No. 42/2004 coordinato ed aggiornato, da ultimo, dalla L. 29 aprile 2024, No. 56. WKI (Wolters Kluwer Italia) Aggiornato il 28/05/2024. URL: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/11/20/codice-dei-beni-culturali-e-del-paesaggio>; Armed conflict and natural disasters: protecting cultural and natural heritage in times of crisis. Centro Documentazione Sito Patrimonio Mondiale – Roma. URL: <https://romasitounesco.it/en/armed-conflict-and-natural-disasters-protecting-cultural-and-natural-heritage-in-times-of-crisis/>; Мазур Т. Інституційно-правове забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини у Великій Британії. *Журнал юридичної теорії та практики*. Септември 2019. URL: <http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/5/4.pdf>; Симоненко О. Аналіз зарубіжного досвіду у сфері збереження культурної спадщини під час надзвичайних ситуацій: нормативно-правовий аспект. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*. 2024. Вип. 73. С. 387–409).*

О. Кривецький, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Нові законодавчі ініціативи щодо оподаткування міжнародних поштових відправлень

На розгляді в парламенті знаходиться законопроект № 12429 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення порядку оподаткування операцій з ввезення (пересилання) на митну територію України товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях до вимог Директиви Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 р. про спільну систему податку на додану вартість», який передбачає внесення змін до Податкового кодексу, зокрема скасування норми, що звільняє від оподаткування

ввезення товарів вартістю до 150 євро (ініціатива Голови Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики Д. Гетманцева).

Згідно законопроекту всі товари у міжнародних експрес-відправленнях, незалежно від вартості, підлягатимуть оподаткуванню ПДВ за ставкою 20 %. Винятком стануть лише товари вартістю до 45 євро, які відправляються між фізичними особами в Україні без будь-якої оплати та не мають комерційної мети. Законопроектом

також пропонується обмежити пересилання певних товарів без сплати податків, навіть якщо їх вартість не перевищує 45 євро. Це стосується підакцизних товарів, парфумів, кави та чаю, якщо їх обсяг перевищує зазначені ліміти. У такому разі, навіть з приватних посилок від родичів, отримувач змушений буде сплатити 20% ПДВ. Крім того, документом запропоновано визначити термін «дистанційний продаж товарів», який охоплює не лише онлайн-магазини, а й платформи для продажу вживаних товарів, як-от eBay чи OLX. Всі такі платформи повинні будуть реєструватися як платники ПДВ, стягувати податок з покупців і перераховувати його до держбюджету, а також зберігати інформацію про посилки та їх отримувачів протягом 10 років.

Згідно з іншими змінами до Митного кодексу, товари у міжнародних відправленнях вартістю понад 150 євро будуть обкладатися митом за ставкою 10%. На даний момент за існуючим законодавством в Україні діє безмитний поріг 150 євро, тобто, якщо вартість товарів (в одній посилці), замовлених у закордонному інтернет-магазині, менша за 150 євро, то таке відправлення не оподатковується. Не дивно, що податкова ініціатива влади скасувати безподатковий ліміт у 150 євро на комерційні посилки з-за кордону для українців і впровадити сплату 20% ПДВ від 0 євро викликала жваву дискусію в соціальних мережах і активно обговорюється в інформаційному просторі.

Влада, зі свого боку, бачить у цій ініціативі десятки мільярдів гривень надходжень до бюджету. Прихильниками митного нововведення є представники провідних бізнес асоціацій, експерти аналітичних центрів Експертної економічної платформи та інші, які переконані у необхідності такого оподаткування як інструменту захисту українських виробників і ритейлу.

Проте гіпотетичні покупці, вбачаючи у ініціативі обмеження доступу до недорогих товарів очікувано новачками не задоволені. «Для забезпечення певного суспільного балансу авторам законопроекту варто доповнити його положенням про відміну нещодавно введеного військового збору для ФОП 1 та 2 групи, для

яких цей тягар є надмірним, а надходження до бюджету від військового збору за цього є незначними, – переконаний фахівець з економіки Є. Плінський. – Тоді цей законопроект буде більш спрямованим на встановлення справедливості в оподаткуванні вітчизняних та імпортованих товарів, а також турботу про український бізнес та громадян». І все це, на його думку, має бути поступовим, через попередні домовленості з торговими майданчиками та їхню готовність брати ПДВ, з можливим поетапним зменшенням безподаткової суми, аби для покупців, митниці та поштових операторів було зручно, і щоб державі за цього також було вигідно.

Застереження висловлюють і поштові оператори, керівники окремих громадських організацій та дотичні до роботи митниці експерти, які вважають поштово-митну інфраструктуру не готовою до адміністрування такого податку та називають нереалістичною ідею перекласти сплату ПДВ на міжнародні маркетплейси, що, врешті-решт, за їх словами, замість грошей до бюджету призведе до колапсу на пошті та митниці.

«Ініціатива народних депутатів щодо відміни пільги на оподаткування міжнародних посилок вартістю до 150 євро, безумовно є прогресивною, а сам механізм – неминучим кроком на шляху до європейського співтовариства, – стверджує фахівець з питань податкової та регуляторної політики Економічної експертної платформи М. Лаба. – Адже це надає можливість для вирівнювання конкурентних умов реалізації вітчизняних та імпортованих товарів, закриття “сірих” схем щодо неоподаткованого імпорту промислових партій товару, імплементації норм Європейського законодавства, спрощення процедур розмитнення міжнародних посилок та зменшення часу їх доставки». Проте, вважає вона, митниця наразі ще не готова технічно реалізувати новий механізм оподаткування, а в іноземних маркетплейсах є можливість використовувати схеми подарунків та уникнення сплати ПДВ, до того ж в Україні не так вже й багато українських виробників, які потребують підтримки.

«Ситуація складається дійсно непроста, адже, з одного боку, Україна крокує до ЄС,

де податки сплачують із посилок від нуля євро і це є нормою, а з іншого – в Україні йде війна, під час якої онлайн-шопінг став, без перебільшення, інструментом забезпечення як фронту, так і тилу, – наголошує віцепрезидент ICC Ukraine з питань оподаткування, обліку та аудиту Д. Олексієнко. – На посилках з усього світу тримаються волонтерський рух, який забезпечує Сили оборони критично важливими компонентами для виробництва дронів, РЕБів та іншого технічного обладнання, енергетична незалежність українців тощо». Значна частина цих компонентів, додає він, замовляється саме через міжнародні маркетплейси, оскільки це найдешевший спосіб їх отримання, особливо для тих, хто купує їх на донати. А запровадження додаткового оподаткування (+ 20 % ПДВ) таких закупівель негативно позначиться на ефективності використання коштів та необхідності збирання-отримання додаткових благодійних внесків-допомоги від донатів, адже на ті самі пожертви можна буде придбати менше необхідного обладнання.

Технологічний і цифровий світ перетворив транскордонну торгівлю на швидкий та зручний інструмент контакту виробника й покупця, тож замовити будь-який товар із будь-якої точки світу інколи швидше та зручніше, ніж сходити до найближчого супермаркету за продуктами. Для багатьох українців онлайн-шопінг, у тому числі на закордонних сайтах і маркетплейсах став справою звичною і постійною. І остання статистика ввезення посилок на територію України є красномовним тому підтвердженням та дає чудове уявлення про масштаби цього явища: за 2024 р. українці отримали майже 73,5 млн посилок на більш як 120,5 млрд грн. Цифри виглядають відчутними і мають тенденцію до майже щорічного подвійного зростання, адже лише за три роки війни кількість посилок, серед яких тисячі для фронту та потреб тилу, зросла в 2,5 рази, а їхня вартість – учетверо. Тому, розуміючи це, багато хто з фахівців вагається, а чи варто запроваджувати оподаткування посилок з нуля євро саме зараз, чи не краще відкласти це на момент завершення війни, адже аргумент забезпечення посилками потреб фронту та енергетичного тилу парламентарям

безумовно доведеться враховувати. Законодавці запевняють, що податок на посилки захистить «український бізнес», але не зрозуміло про який саме бізнес йдеться – ритейл «купи-продай китайський товар» чи таки реального виробника в Україні, який створює робочі місця, виробляє продукт із доданою вартістю, експортує його та має реальні виробничі потужності, а не ангари для зберігання китайських товарів.

На думку фахівців, проблема купівель напряду в Китаї, Британії чи США, – це проблема не стільки реальних українських виробників, скільки сегмента бізнесу, що побудований на схемі перепродажу іноземних товарів та хоче мати монополію на цей перепродаж. Саме цей бізнес, захищаючи свою модель роботи, голосом різних бізнес-асоціацій і лобіює запровадження податків на посилки. Саме тому, вважають фахівці, концепція податків на посилки аж ніяк не вирішує питання захисту українського бізнесу, реальна проблема якого полягає не у поштових відправленнях людей, а в промисловій контрабанді на кордонах. І починати треба, на їх думку, з проблеми технічного удосконалення й оснащення митниці. А для здійснення такого кроку потрібно побудувати відповідну митну інфраструктуру, якої, на жаль, в Україні досі немає. Мова про сучасну митницю з новітніми системами контролю та митниками, які здатні опрацьовувати такий потік посилок. І хоча автоматизація та цифровізація на нашій митниці розвиваються, та наразі їй ще дуже далеко до здатності обробляти задешево такий масив посилок.

Проте прихильники зниження ліміту ввезень до нуля переконують, що це не стане проблемою, адже їхня ідея нульового оподаткування базується на запровадженій у ЄС системі Import One Stop Shop (IOSS), коли міжнародні торгові майданчики та магазини самостійно сплачують ПДВ за покупців, закладаючи це у вартість товару. За цією новою схемою продажу товарів постачальники (продавці та маркетплейси) з будь-яких країн, які не входять до ЄС, можуть вибрати сплату ПДВ на імпорт низької вартості через режим системи IOSS, або за спеціальними домовленостями для операторів

поштового зв'язку та експрес-перевізників щодо стягнення ПДВ. Система IOSS дозволяє підприємствам-постачальникам, які не входять до ЄС, реєструвати, декларувати та звітувати про ПДВ в одній державі ЄС (державі-члені ідентифікації) для продажів клієнтам (кінцевим споживачам та підприємствам) у кількох державах-членах Євросоюзу. Потім система розподіляє платежі з ПДВ між державами-членами, де товари були придбані та спожиті. Після реєстрації для отримання IOSS податкові органи у державі-члені ідентифікації видають ідентифікаційний номер платника ПДВ IOSS постачальникам або торговим майданчикам. Митні органи при отриманні ідентифікаційного номера платника ПДВ IOSS у наборі даних митної декларації проводять автоматичну перевірку її дійсності і не вимагають сплати ПДВ з товарів низької вартості, ввезених за IOSS. У такий спосіб з європейських митниць знімається навантаження з перевірки мільйонів посилок і ручного адміністрування сплати ПДВ.

Утім, припущення про безпроблемне перенесення європейських механізмів на українські реалії не надто реалістичне. «Спроби виправдати нові обмеження посиленням на досвід Європейського Союзу виглядають надто непереконливими, і логічним було б повернутися до питання гармонізації податкової системи з європейською вже перед наближенням набуття Україною повноправного членства в ЄС, – вважає Є. Лащук, асоційований експерт CASE Україна, фахівець з питань правової політики Економічної експертної платформи. – Натомість зараз, копіюючи окремі елементи європейського регулювання без відповідної інфраструктури та економічних передумов, маємо ризик втратити конкурентні переваги, як це вже відбувається просто зараз із передчасним підвищенням акцизів на пальне до європейського рівня».

Наприклад, для «Укрпошти» на сьогодні 92 % посилок мають вартість менше десяти доларів, тоді як на догляд кожної з них знадобиться як мінімум один митник і двоє співробітників пошти, час на перевірки та оформлення документації. Однак, окрім цього,

у поштової темі може бути й чимало інших підводних каменів. Наприклад, не вказана реальна вартість товарів або відправлено нові товари під виглядом вживаних. Окрім того, не можливо виявити десятки тисяч комерційних посилок, які надходять від баєрів в ЄС як вживані речі та проходять за документами як приватні пересилання від однієї людини до іншої. А деякі китайські продавці на прохання отримувача вказують фіктивну, занижену вартість посилки або теж роблять приватне пересилання. І довести протилежне, як і оподаткувати все це, майже неможливо. Тому митниця сьогодні не готова до розв'язання даної поштової проблеми. «Наразі немає механіки перевірки вартості товарів у посилках, а ручна перевірка кожної, яку буде зобов'язаний здійснити митник, перетворить на пекло життя як митниці, так і покупців, – застерігає ексочільник ДМСУ М. Нефьодов, – Митнику треба буде перевіряти кожну посилку, адже помилка у вартості зменшить оподаткування, а це збитки державі та прямий шлях до кримінальної відповідальності».

Україна взяла стратегічний курс на набуття членства в ЄС. Однією з цілей угоди про асоціацію з ЄС є запровадження умов для посилення економічних і торговельних відносин, які вестимуть до поступового виходу України на внутрішній ринок ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої зони вільної торгівлі, зокрема шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС. Тому законодавча ініціатива оподаткування посилок з нуля сама по собі в перспективі є правильною, адже захист внутрішніх економічних кордонів від іноземних товарів, обсяг яких зростає, – необхідна річ, яку впроваджують усюди в розвинених європейських країнах. Але робити це треба виважено, враховуючи реалії війни, стан митниці та пріоритетність проблем. Адже надмірне податкове навантаження може призвести до пошуку нових схем ухилення від оподаткування та появи численних посередницьких схем, що лише збільшить корупційні ризики на митниці та створить нові можливості для недобросовісних учасників ринку. А митниця та поштові служби

потребуватимуть додаткових ресурсів для обробки та контролю посилок, і ці логістичні витрати можуть звести нанівець очікувані додаткові надходження до бюджету. Тож, у пріоритеті мають бути реформа митних органів, цифровізація поштових операторів і митниці, подолання промислової контрабанди та збуту нелегальних товарів (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: Інститут соціально-економічної трансформації (<https://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/220-mizn-posilki/>); Chas.news (<https://chas.news/current/v-ukraini-hochut-vvesti-podatok-na-vsi-posilki-z-za-kordonu-scho-zminitsya/>); Бізнес Цензор (https://biz.censor.net/resonance/3504588/opodatkuvannya_posylok_z_za_kordonu/); Україна кримінальна (<https://cripo.com.ua/main/slugu-narodu-mayut-namir-vvesty-podatky-z-posylok-lyudej-problema-ne-tam-de-yiyi-shukayut/>); Мінфін (<https://minfin.com.ua/2025/01/22/143895649>).*

org/ua/doslidzhennya/item/220-mizn-posilki/); Chas.news (<https://chas.news/current/v-ukraini-hochut-vvesti-podatok-na-vsi-posilki-z-za-kordonu-scho-zminitsya/>); Бізнес Цензор (https://biz.censor.net/resonance/3504588/opodatkuvannya_posylok_z_za_kordonu/); Україна кримінальна (<https://cripo.com.ua/main/slugu-narodu-mayut-namir-vvesty-podatky-z-posylok-lyudej-problema-ne-tam-de-yiyi-shukayut/>); Мінфін (<https://minfin.com.ua/2025/01/22/143895649>).

А. Карашук, пров. бібл-ф НЮБ НБУВ

Заміна штрафу альтернативними покараннями: соціально-економічні наслідки та правові ризики

Реформа системи виконання штрафних покарань є важливим кроком на шляху до підвищення ефективності кримінальної юстиції. Традиційний підхід, за якого штрафи залишалися невиконаними через відсутність у боржників майна або коштів, виявився малоефективним як для держави, так і для суспільства. Впровадження альтернативних видів покарання у таких випадках має на меті забезпечити невідворотність відповідальності та зменшити навантаження на судову систему. Слід зазначити, що цей час можуть виникати дискусії щодо пропорційності нових покарань та ризиків їхнього зловживання. Звідси, аналіз даної реформи дозволяє оцінити її вплив на правову систему, права громадян та в цілому на загальну ефективність покарань. На фоні дискусій щодо відповідності нових варіантів покарань, а також попереджень про ризики зловживання альтернативними підходами, є сенс проаналізувати реформу системи виконання штрафних покарань загалом та перспективи її впливу на правову систему зокрема.

Українське законодавство під штрафом розуміє «грошове стягнення, що накладається судом у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом (ч. 2 ст. 53 Кримінального кодексу України). Слід зазначити, що в українському правозастосуванні штрафні покарання є першочерговим видом

покарання, яке накладається судом одразу. Згідно законодавства, ст. 53 п. 4 суд може врахувати майновий стан фізичної особи, призначивши штраф із розстрочкою виплати певними частинами строком до одного року. Оперуючись п. 5 даної статті, суд може, у разі несплати штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та відсутності підстав для розстрочки його виплати, замінити несплачену суму штрафу покаранням у виді громадських робіт із розрахунку одна година громадських робіт за один установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян або виправними роботами із розрахунку один місяць виправних робіт за двадцять установлених законодавством неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, але на строк не більше двох років. Таким чином ми бачимо, що українське законодавство не передбачає врахування фінансової спроможності фізичної особи, відтак оцінку перспектив виплати штрафу, і лише в разі не сплати застосовує альтернативні види покарання.

Зупинимось на особливостях підходів до системи виконання штрафних покарань у праві різних країн. У Франції громадські роботи також є однією з альтернативних форм покарання, які широко застосовуються як до адміністративних, так і до кримінальних

правопорушень. Цей механізм передбачає виконання неоплачуваних суспільно корисних робіт, що не лише сприяє ресоціалізації порушників, а й приносить користь місцевим громадам. Основним нормативним актом, що регулює громадські роботи, є Кримінальний кодекс Франції (Code pénal), в якому такі заходи визначаються як «роботи, виконані без оплати в інтересах суспільства». К. Алімов у своїй праці зазначає, що в ст. 131-3 КК Франції вказується, що покарання у вигляді роботи в суспільних інтересах відноситься до виправних покарань. Разом із тим, на його думку, варто погодитися з авторами, які стверджують, що праця в суспільних інтересах у Франції відноситься до покарань, що можуть бути призначені тільки в якості основних. Зазначене положення підтверджується власне змістом деяких норм КК Франції. Зокрема, у самій ст. 131-3 КК Франції передбачаються додаткові покарання. Отже, інші покарання цілком можна вважати основними. Крім того, у ст. 131-9 КК Франції вказується, що разом можуть бути призначені покарання, перераховані в ст. 131-6, що позбавляють деяких прав або їх обмежують; вони не можуть бути призначені разом із покаранням у вигляді роботи в суспільних інтересах.

Відповідно до положень Кримінального кодексу Іспанії, громадські роботи можуть розглядатися як основний або додатковий вид покарання. У ч. 5 ст. 33 передбачено, що штраф або арешт можуть бути замінені на громадські роботи, що підкреслює їхню гнучкість у системі кримінальних санкцій. Такий підхід дозволяє враховувати соціально-економічні обставини правопорушників, зокрема їхню фінансову неспроможність сплатити штраф. Водночас ст. 39 КК Іспанії класифікує громадські роботи як покарання, що обмежує певні права, що свідчить про їхню превентивну і виправну роль. Використання громадських робіт сприяє зменшенню навантаження на пенітенціарну систему, надаючи порушникам можливість зробити внесок у суспільне благо. Це також позитивно впливає на економічний аспект, адже скорочуються витрати на утримання правопорушників у місцях позбавлення волі.

Однак існують і правові ризики, пов'язані з невизначеністю застосування громадських робіт. Зокрема, відсутність чітких критеріїв розподілу між основним і додатковим покаранням може призвести до неоднакової правозастосовної практики. Окрім того, існує ризик порушення прав людини, якщо роботи виконуються в неналежних умовах або без належного контролю. Таким чином, заміна штрафу громадськими роботами має значний потенціал для соціальної реабілітації правопорушників, але вимагає належного правового регулювання для уникнення зловживань і захисту прав осіб, до яких вони застосовуються.

У Сполучених Штатах Америки покарання у вигляді обов'язкової суспільно корисної роботи є ефективним механізмом, який спрямований на виправлення правопорушників та мінімізацію соціально-економічних наслідків злочинів. Це покарання зазвичай призначається особам, які вперше вчинили малозначні злочини або адміністративні порушення, такі як дорожні проступки. Вирок суду встановлює характер і тривалість робіт, що дозволяє враховувати обставини справи, потреби суспільства та особисті характеристики порушника.

Важливою особливістю цієї системи є можливість врахування професійних навичок засудженого. О. Ткачова вивчаючи питання громадських робіт у США демонструє у своїй праці приклад лікарів, засуджених за злочин, не пов'язаний з їхньою професійною діяльністю – у цьому випадку вони можуть бути зобов'язані виконувати безоплатну працю за спеціальністю, допомагаючи дітям або літнім людям у соціальних закладах. Це сприяє збереженню професійних компетенцій правопорушника та максимальній користі для суспільства. Водночас у США широко практикується виховна складова покарання: для водіїв, які порушили правила дорожнього руху, можуть призначати роботу в медичних установах, де лікують постраждалих в аваріях. Такий підхід дозволяє правопорушнику усвідомити наслідки своїх дій, що сприяє зниженню повторних порушень. Втім, така система має і свої ризики. Призначення роботи за фахом може

створювати нерівність між порушниками з різними професійними навичками. Наприклад, лікарі чи вчителі, залучені до роботи за спеціальністю, можуть сприймати покарання як менш суворе порівняно з іншими видами громадських робіт. Окрім того, система вимагає згоди правопорушника на виконання певного виду робіт, що може обмежувати можливість застосування такого покарання в окремих випадках. Економічна вигода цієї системи очевидна: залучення порушників до суспільно корисних робіт дозволяє скоротити витрати на утримання у виправних установах та забезпечити безоплатну працю у важливих соціальних сферах. Однак необхідність постійного моніторингу виконання таких робіт потребує додаткових ресурсів, що може створювати навантаження на систему пробації¹. Таким чином, система соціально корисних робіт у США демонструє ефективність у виправленні порушників та їхній ресоціалізації. Вона дозволяє враховувати індивідуальні обставини правопорушників і забезпечує суспільну користь. Проте щоб уникнути правових ризиків і забезпечити справедливість, необхідно розробити чіткі критерії для призначення таких робіт, зберігаючи баланс між гуманністю покарання і його дисциплінарною функцією.

Досвід Данії щодо застосування нетюремних санкцій демонструє їхню ефективність у зниженні рівня рецидивізму. У 90-х рр. ХХ ст. було проведено дослідження, яке показало, що через два роки після закінчення дії таких санкцій рівень повторних злочинів залишався значно нижчим, ніж серед осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі. Цей факт підкреслює важливість альтернативних покарань для запобігання злочинності та сприяння ресоціалізації правопорушників. Згідно з даними дослідження, протягом

¹ Система пробації передбачає роботу з правопорушниками без ізоляції їх від суспільства – нагляд, надання соціальної та психологічної допомоги. Про особливості роботи цього інституту в нашій країні в «Громадській думці про правотворення» вже йшлося (URL: https://nbuviar.gov.ua/.../Gromadska_dumka_2023_10.pdf).

трьох років після виконання громадських робіт 42 % правопорушників знову вчинили злочин. Водночас серед осіб, які відбули короткострокове тюремне ув'язнення, цей показник становив 54 %. Така різниця свідчить про те, що громадські роботи не лише менш травматичні для особистості, а й сприяють інтеграції правопорушників у суспільство. Проте важливо враховувати й виклики, пов'язані з таким підходом. Наприклад, для успішного виконання громадських робіт необхідний ефективний контроль за їх виконанням, що потребує ресурсів і зусиль з боку держави. Окрім того, нетюремні санкції можуть бути недостатньо ефективними для осіб, які вчинили тяжкі злочини або мають тривалий злочинний досвід.

Досвід Данії також підкреслює важливість індивідуального підходу до призначення покарань. Вибір між нетюремними санкціями та ув'язненням повинен базуватися на аналізі особистості правопорушника, характеру злочину та ризику рецидиву. Таким чином, громадські роботи та інші альтернативні покарання можуть стати потужним інструментом у запобіганні повторним злочинам. Застосування громадських робіт не лише знижує рівень рецидивізму, а й сприяє формуванню у правопорушників відчуття значущості власних дій для суспільства. Це створює умови для їхньої успішної ресоціалізації. Результати досліджень у Данії можуть стати прикладом для інших країн, які прагнуть реформувати свої системи кримінального правосуддя, щоб зробити їх більш гуманними та ефективними.

Виправні роботи не є єдиною альтернативою штрафним санкціям, зокрема цікавий досвід можна побачити в Естонії щодо порушень правил дорожнього руху. Там за підтримки уряду парламентська правова комісія ввела ініціативу за якої у разі перевищення швидкості особа може отримати альтернативне покарання, а саме простояти на узбіччі 45 хвилин замість виплати штрафу, проте це правило застосовується у разі перевищення не більше ніж на 20 км/год. Підхід балтійської країни у даному питанні демонструє певну інноваційність у правовому регулюванні дорожнього руху. Слід зазначити, що заміна

штрафу на обов'язкову зупинку на узбіччі спрямована на виховання правосвідомості водіїв та зменшення фінансового тиску на громадян. Обмеження застосування цього покарання підкреслює його превентивний, а не каральний характер.

У європейських країнах також діє система штрафних балів, яка широко застосовується саме як превентивний механізм для зниження правопорушень, особливо у сфері дорожнього руху. Така система передбачає накопичення штрафних балів за кожне порушення правил, наприклад, перевищення швидкості, проїзд на червоне світло або водіння в стані сп'яніння. Кількість балів залежить від серйозності порушення: чим серйозніше, тим більше балів отримує порушник. Коли кількість балів досягає певного порогу, до водія застосовуються додаткові санкції, такі як тимчасове позбавлення водійських прав або направлення на курси з підвищення безпеки дорожнього руху. Наприклад, у Німеччині при накопиченні 8 балів водій втрачає право на керування транспортним засобом, а в Італії – після втрати всіх 20 балів, які надаються з початку. Австрійські водії можуть отримати до 3 балів. Перший бал – попередження. За другий порушника чекатимуть «виховні заходи»: наприклад, обов'язок прослухати лекції з водіння чи відвідати автошколу. Після третього балу водія позбавляють права керувати транспортним засобом. Кожне правопорушення зі спеціального переліку (зокрема керування напідпитку) коштує водію один бал.

Один із важливих аспектів цієї системи – можливість «анулювання» балів. Якщо водій не здійснює правопорушень протягом певного періоду (зазвичай від 1 до 3 років), бали зменшуються або анулюються автоматично. Це мотивує дотримуватися правил дорожнього руху. Крім того, система є індивідуалізованою: професійні водії, наприклад, у Франції, можуть мати додаткові штрафні санкції за перевищення робочих годин. У Франції в рік після запровадження штрафних балів (1992 р.) кількість смертельних випадків на дорогах була на 7% меншою ніж у попередньому році.

Штрафні бали сприяють підвищенню культури водіння, адже акцент робиться не лише на фінансовому покаранні, але й на довгостроковій відповідальності водія за свої дії. У разі повторних порушень система стимулює коригування поведінки, одночасно забезпечуючи безпеку на дорогах. Загалом такий механізм запобіг багатьом аваріям, про що свідчить статистика, зокрема за даними Європейської транспортної комісії, в перший рік після запровадження системи штрафних балів кількість ДТП зменшилася на 1,4% в Ірландії (2002 р.), 3,2% в Італії (2003 р.), 14% у Данії (2005 р.) та 7,6% в Іспанії (2006 р.), порівняно з роком до їх введення.

Також слід згадати про альтернативні покарання щодо інших адміністративних порушень. Зокрема механізм компенсації передбачає, що порушник зобов'язаний компенсувати матеріальні або моральні збитки, завдані постраждалій стороні, замість сплати штрафу державі. Такий підхід використовується в багатьох країнах Європи, включно з Францією, Німеччиною та Швейцарією.

Компенсації можуть охоплювати витрати на ремонт пошкодженого майна, оплату медичних послуг або відшкодування за втрачений дохід постраждалої сторони. У деяких випадках передбачаються також компенсації за моральну шкоду, якщо правопорушення спричинило емоційні страждання чи репутаційні втрати.

У деяких країнах, таких як Норвегія чи Швеція, компенсаційні виплати можуть бути призначені судом або в рамках процедури медіації, що зменшує навантаження на судову систему. Механізм є особливо ефективним у випадках, коли шкода є конкретною і може бути точно оцінена. Компенсації підкреслюють відповідальність порушника перед конкретною особою, а не лише перед суспільством загалом. Водночас цей підхід вимагає чіткого юридичного регулювання, щоб уникнути маніпуляцій або несправедливих вимог. У результаті такий вид покарання сприяє відновленню порушеного правопорядку з одночасним підвищенням довіри до правової системи.

Загалом ідею ширшого впровадження альтернативних покарань в українську

правову систему підтримують адвокати і правозахисники. Вони, як наголошує адвокат Д. Никифоров, мають перспективи виховного впливу на порушника, «саме тут “включається” функція пробаційного нагляду»: протягом терміну покарання щонайменше раз на місяць людина приходить реєструватися (відмічатися) до органу пробації, де фахівці проводять із нею соціальну та психологічну роботу, щоб запобігти рецидиву. На думку заступниці Міністра юстицій О. Висоцької, «система виконання покарань в Україні сфокусована на ізоляції людини, на фізичному унеможливленні вчинення нею повторного злочину протягом певного періоду. В той час, як основний фокус, що підтверджується міжнародним досвідом, має бути на ресоціалізації злочинця, на корегуванні його поведінки у суспільстві. Така незбалансованість системи і внутрішня нелогічність призводить до того, що в Україні і кількість рецидивів, і рівень злочинності загалом залишаються високими. Наше завдання – змістити фокус системи виконання кримінальних покарань і забезпечити безпеку суспільства». Психологиня Л. Ткач підкреслює, що громадські роботи приносять подвійну користь: не тільки для правопорушника, а й для суспільства.

Отже, щодо перспектив розширення практики альтернативних покарань в Україні за результатами моніторингу обговорень та особливостей зарубіжного досвіду можна зробити кілька висновків. Зокрема альтернативні покарання є ефективними інструментами для зниження рецидивізму серед правопорушників, сприяючи їхній ресоціалізації та реінтеграції в суспільство. Це дозволяє зберегти соціальні зв'язки правопорушника та зменшує негативний вплив тюремного ув'язнення, яке часто лише погіршує ситуацію, призводячи до ізоляції та стигматизації.

Застосування альтернативних покарань має значні соціально-економічні переваги. Відмова від штрафів і тюремних ув'язнень дозволяє знизити економічні витрати на утримання в'язнів, а також зменшує фінансове навантаження на малозабезпечених осіб, для яких штрафи можуть бути занадто великим тягарем.

Суспільно корисна праця є способом не тільки покарання, але й корисного внеску правопорушника в соціальний розвиток.

Однак варто відзначити й деякі правові ризики, пов'язані з цими альтернативами. Існує необхідність чіткої регламентації таких покарань, щоб уникнути їхнього неправильного застосування або зловживань. Крім того, ефективність альтернативних покарань залежить від належного контролю і відповідальності з боку державних органів, а також від наявності умов для реабілітації правопорушників.

Загалом, система альтернативних покарань є перспективною і вимагає подальшого розвитку, враховуючи як соціальні, так і економічні аспекти. Вона має потенціал для створення більш справедливої та гуманної системи правосуддя, що дозволяє не лише карати, а й допомагати правопорушникам повернутися до нормального життя (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: Верховна Рада України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n248>); <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n248>; Центр демократії та верховенства права (<https://cedem.org.ua/analytics/shtrafni-baly-dlya-vodiyiv/>); Вісник Запорізького національного університету (<https://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-2-2011-1/18.pdf>); Ткачова О. Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт: монографія X.: Право, 2010. – 192 с. (https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2011/Tkacheva_2010.pdf); Юридична Газета (<https://jur-gazeta.com/golovna/alnervativni-vidi-pokarannya-shcho-proponuyut-zakonoproekti.html>); <https://racurs.ua/ua/n143088-chumackyy-shlyah-potrapyv-v-galaktychne-dtpvcheni.html>); РБК – Україна (<https://www.rbc.ua/rus/travel/shtrafi-nimechchini-k-mozhut-pokarati-perevishchennya-1710184694.html>); 20 хвилин (<https://vn.20minut.ua/Podii/alternativni-vidi-pokaran---z-koristy-dlya-spravi-69771.html>); Громадське Телебачення (<https://hromadske.ua/posts/zamist-vyaznici-perevivovannya-sho-vartoznati-pro-novij-vid-pokarannya-yakij-zapracyuye-v-ukrayini>).*

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Павло Пригуза, кандидат юридичних наук, суддя Господарського суду Закарпатської області

Фраудаторність узаконено: проблеми практики

Тематика фраудаторності є однією з актуальніших для юридичної науки та судової практики в Україні, і жваво обговорюється на різноманітних науково-практичних заходах як цивілістами так і господарниками.

Тематика фраудаторності є однією з актуальніших для юридичної науки та судової практики в Україні. Вона жваво обговорюється на різноманітних науково-практичних заходах як цивілістами так і господарниками. Питання фраудаторності правочинів, дій та поведінки були і є предметом дослідження і вирішення Касаційного цивільного та Касаційного господарського судів і Великої Палати Верховного Суду. Проблемам фраудаторності присв'ячуються публікації фахівців, що досліджують проблеми захисту прав кредиторів від різного роду зловживань цивільними правами.

З цією тематикою стикається і автор цієї публікації як професійний суддя та як дослідник питань права при розв'язанні конкретних господарських/цивільних спорів, зокрема й таких, що містять вимоги про визнання недійсними правочинів, які уклалися з метою завдати шкоди кредитору.

З січня 2025 в Кодексі з процедур банкрутства вжито слово «фраудаторний» у сполученні з словом «правочин».

14.02.2025 Науково-дослідним інститутом приватного права і підприємництва імені Ф.Г. Бурчака проведено семінар за темою «Фраудаторні правочини у судовій практиці господарських судів», на якій ця проблематика піднімалася і обговорювалася у багатьох аспектах, з відповідним науковим аналізом, практичними пропозиціями та висновками.

Про деякі висновки, які принаймні мною, були зроблені за результатами цього семінару, нижче.

I. Про розмежування неконкурсного та конкурсного оспорення.

Доповідачами при висвітленні питання кваліфікації правочинів як фраудаторних, звернуто увагу на розвиток судової практики у так званих «позаконкурсних провадженнях», а також у процедурах «конкурсного провадження». Така класифікація проваджень покладає на науковців та практиків обов'язок здійснити певні дослідження та узагальнення судової практики для чіткої структуризації цих видів провадження і їх розмежування. Розмежування цих категорій і розуміння їх особливостей надасть можливість заінтересованим особам свідомо обирати способи захисту своїх прав, оскільки, на мою думку, тут мова йде не просто про види провадження, а про комплексні способи захисту порушеного права. Слід розуміти переваги/недоліки позаконкурсного способу захисту та принади і переваги захисту права у конкурсному провадженні.

1.1. Ми звернули увагу, що наміри і спроби виокремити особливості різних способів захисту здійснено, до прикладу, у постанові ВС КЦС від 05.02.2025 у справі № 757/52379/21-ц, від 13.02.2025 у справі № 522/5637/16-ц, під головуванням судді ВС Василя Крата. У цій та інших постановках ВС вказує, що необхідно розмежовувати конкурсне оспорювання та позаконкурсне оспорювання фраудаторних правочинів. Особливістю недійсності фраудаторного правочину в позаконкурсному оспорюванні, як вважає Суд, є гарантування інтересів кредитора (кредиторів) «через можливість доступу до майна боржника», навіть і того, що знаходиться в інших осіб. Метою позаконкурсного оспорювання є повернення майна боржнику задля звернення

* Збережено стиль і граматику оригіналу

на нього стягнення, тобто, щоб кредитор опинився в тому положенні, яке він мав до вчинення фраздаторного правочину.

1.2. Загальним у справах цивільної та господарської юрисдикції ми бачимо визначення завдань та мети судочинства у позаконкурсному захисті від фраздаторних правочинів – справедливе вирішення спорів з метою ефективного захисту порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, від дій, що вчиняються з метою завдати шкоди учаснику цивільних/господарських відносин (кредитору, стягувачеві).

1.3. Загальним для судової практики є також розуміння, що «фраздаторністю» називається (позначається) семантичний смисл правочину (договору, майнової дії, поведінки, рішення) – це внутрішній зміст таких категорій правочинів, що визначає направленість волі і мети, яку ми називаємо шахрайською (з метою обману). Цим терміном позначаються численні юридично значимі дії, які чиняться учасниками цивільних/господарських відносин всупереч праву іншої особи, аби її ошукати (обдурити).

Сутність терміну «фраздатор» описується в рішеннях ВС та розкривається через його значення в іноземних мовах (лат., англ., нім., роман): “fraus”, “fraudator”, “datorie”, “dator”, “schikane”, що означає – шахрайство, брехня, знуцання (над здоровим глуздом), недобросовісний боржник, обман, хитрість, зрада, підступ, каверза і подібне.

II. Позаконкурсне оспорення (провадження).

При розмежуванні видів провадження одразу слід вказати, що під «позаконкурсним оспоренням» ми розуміємо справи позовного провадження, що заявляються з вимогою визнати недійсним фраздаторний правочин, справи про які розглядаються цивільними та господарськими судами за правилами відповідного процесу. Основна ознака таких спорів в контексті фраздаторності – спір суто про виведене майно, про його повернення боржнику з метою подальшого звернення стягнення на нього у виконавчому провадженні для задоволення вимог стягувача.

Як відомо справа позовного провадження відкривається за заявою як правило такого

позивача, який вже має рішення суду про стягнення з боржника боргу. Такі вимоги є безспірними за рішенням суду, що набрало законної сили. Позивач на час звернення до суду з новим позовом – вже є стягувачем у виконавчому провадженні. Вся ця історія боргу вже є свідченням того, що боржник злісно уникає сплати боргу, всіляко цьому упирається і перешкоджає. Зазвичай виконавець, вивчаючи майновий стан боржника для примусового стягнення коштів, з’ясовує, що боржник не має майна на яке можна звернути стягнення. Як стає відомо виконавцю, та стягувачу з матеріалів виконавчого провадження, таке майно було на час укладання правочину, з якого виникли зобов’язання. Наявність у боржника майна спостерігалось й під час врегулювання спору (претензійної роботи) та позовного провадження. Але на час відкриття виконавчого провадження – воно відсутнє: відчужене боржником на користь третіх осіб (продане за заниженими цінами, подароване, внесено до статутного капіталу, передане у заставу за новим зобов’язанням тощо).

Що відбувається фактично.

Для прикладу наведу коротку фабулу, до моделі якої будемо повертатися для характеристики і оцінок. Підприємство «А» та підприємство «Б» багато років співпрацювали на ринку купівлі-продажу (постачання) товарів. Всередині 2022 «Б» перестало платити. На користь «А» судом в липні 2024 стягнуто з «Б» суму боргу. Виконавцем встановлено, що наказ виконати не можливо, позаяк уся майнова база «Б», яка забезпечувала його господарську діяльність, в один день, задовго до звернення «А» з позовом до суду була продана третій особі за низькими неринковими цінами, а господарську діяльність «Б» – припинив, хоча має ще декількох кредиторів. Об’єктивна сторона цих дій – умисне створення неплатоспроможності (умисне банкрутство).

Це загальна ситуація. Судове рішення про стягнення не виконується. Обов’язковість судового рішення ігнорується. Судовий контроль у цьому випадку діє лише епізодично за ініціативою стягувача або виконавця. Виконавець констатує неплатоспроможність

боржника. В результаті кредитор/стягувач вимушено «включає» механізм нового позовного провадження щодо судового знищення правочинів, якими його учасники (боржник як відчужувач та співучасник як набувач), намагаються ошукати кредитора, приховати свою платоспроможність, унеможливити виконання судового рішення. Фактично стягувач/кредитор як третя сторона втручається у сумнівні правовідносини для того, щоби через судові рішення відновити майновий стан свого боржника. Мета такого позову, перш за все, – повернення майна боржнику. В результаті не лише боржник, а й кредитор опиняються в тому положенні, яке вони мали до вчинення фrawdаторного правочину: боржнику примусово відновлюється спроможність платити за боргами, а кредитор отримує забезпечення своїх вимог з примусово повернутого майна попередньому власнику-боржнику.

У разі повернення майна боржнику кредитор/стягувач надасть можливість виконавцю здійснити подальше примусове виконання, – накласти арешт на таке майно, оцінити та продати для виконання судового рішення про стягнення коштів.

Позаконкурсне позовне оспорення і задоволення вимог є фактично способом індивідуального захисту вимог одного кредитора/стягувача. Стягувачів може бути декілька. Стягувач/кредитор самостійно проходить такий довгий і складний шлях до моменту отримання задоволення своїх вимог та може виявитися неефективним.

Цей шлях є складним і для виконавця, зокрема стосовно об'єктів, які підлягають державній реєстрації/перереєстрації за недійсним фrawdаторним правочиним. Наприклад техніка, що зареєстрована за співучасником, не перереєструється боржником на себе (не повертає у попередній стан) у продовження своєї зловмисної поведінки, аби не дати виконавцю доступу до неї. Кредитор чи виконавець не може замінити в таких діях власника майна, діяти замість нього. Виникає питання про можливість застосування тут положень ст. 10 цього Закону, якими встановлено такі заходи

примусового виконання рішень як, зокрема, звернення стягнення на майно (майнові права) боржника, у тому числі якщо вони перебувають в інших осіб.

Майно, що повернуте за недійсним фrawdаторним правочиним, буде продане, а кошти будуть використані виконавцем для задоволення вимог лише офіційного стягувача та в порядку, визначеному законом України «Про виконавче провадження».

Інші наявні кредитори такого боржника, але які на час відкриття виконавчого провадження не є стягувачами та/або не зверталися до суду про примусове стягнення боргу, можуть взагалі не отримати відшкодування своїх вимог.

Отже, у позаконкурсному оспоренні відбувається таке собі примусове відновлення платоспроможності боржника для досягнення справедливості не для усіх кредиторів, а лише для кредитора/стягувача.

III. Конкурсне провадження (оспорення).

Справами конкурсного провадження в теорії права та в судовій практиці вважаються справи про банкрутство. Це справи, які розглядаються за правилами лише ГПК та за особливостями, що встановлені нормами Кодекса України з процедур банкрутства. У таких справах основним предметом розгляду (спору) є не окреме майно юридичної особи, а її платоспроможність. Об'єктом «конкурсу» у справах про банкрутство є не окреме майно, а «підприємство» як єдиний майновий комплекс. До складу підприємства входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі тощо (ст. 191 ЦК). Спори стосовно окремого такого майна, яке стало предметом фrawdаторного правочину боржника, розглядаються відповідно до ст. 7 КУзПБ у межах справи про банкрутство.

Відкриття справи про банкрутство за доктриною та нормами КУзПБ призначено для офіційного оголошення про неплатоспроможність боржника і скликання усіх кредиторів до участі у такій справі з метою колективного задоволення усіх вимог (рівномірного, пропорційного і справедливого). Індивідуальне задоволення вимог кредиторів забороняється уведенням судом мораторію.

Більш того, усі індивідуальні задоволення за правочинами або майновими діями, що вчинені боржником протягом трьох років, що передували відкриттю провадження у справі про банкрутство, якщо вони порушили права боржника або кредиторів, зокрема й фраздаторні, можуть бути визнані судом недійсними.

Так у чинному законодавстві України, зокрема ст. 1 КУзПБ визначено, що заінтересованою стороною стосовно боржника є сторона фраздаторного правочину, вчиненого боржником, або правочину, який згідно із статтею 42 цього Кодексу визнано недійсним.

До фраздаторних правочинів можна віднести усі склади правопорушень, що визначені у ст. 42 КУзПБ як такі, що завдали шкоди боржнику або кредиторам, зокрема: боржник виконав майнові зобов'язання раніше встановленого строку; боржник до відкриття провадження у справі про банкрутство взяв на себе зобов'язання, внаслідок чого він став неплатоспроможним або виконання його грошових зобов'язань перед іншими кредиторами повністю або частково стало неможливим; боржник здійснив відчуження або придбав майно за цінами, відповідно нижчими або вищими від ринкових, за умови що в момент прийняття зобов'язання або внаслідок його виконання майна боржника було (стало) недостатньо для задоволення вимог кредиторів; боржник оплатив іншій особі або прийняв майно в рахунок виконання грошових вимог у день, коли сума вимог кредиторів до боржника перевищувала вартість майна; боржник узяв на себе заставні зобов'язання для забезпечення виконання грошових вимог; боржник безоплатно здійснив відчуження майна, взяв на себе зобов'язання без відповідних майнових дій іншої сторони, відмовився від власних майнових вимог; боржник уклав договір із заінтересованою особою; боржник уклав договір дарування.

Із загального комплексного змісту ст. 1 та ст. 42 КУзПБ у їх взаємозв'язку прямо впливає, що законодавцем поняття фраздаторний правочин та правочин, що порушив права боржника або кредиторів, – мають однакове

семантичне і юридичне значення. Це правочини, які, зокрема, вчиняються з метою завдати шкоди кредитору.

Усі наведені види правочинів мають негативні економічні наслідки у вигляді зменшення господарських/виробничих спроможностей або припинення господарської діяльності та настання стану фактичної неплатоспроможності підприємства як боржника перед кредитором.

Як наслідок укладання оспорених правочинів, боржник не виконує свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав.

Судова практика виокремлює певні критерії (ознаки) фраздаторності правочину в залежності від того, який правочин на шкоду кредитору використовує боржник для уникнення задоволення їх вимог.

Наприклад, такими критеріями можуть бути:

- момент вчинення оплатного відчуження майна або дарування (вчинення правочину в підозрілий період, після відкриття провадження судової справи, відмови в забезпеченні позову і до першого судового засідання у справі;

- контрагент, з яким боржник вчинив оспорювані договори (родичі боржника, пов'язані або афілійовані юридичні особи);

- щодо оплатних цивільно-правових договорів важливе значення має ціна (ринкова, неринкова ціна), і цей критерій має враховуватися.

За загальним правилом, що застосовується в доктрині неплатоспроможності/банкрутства (конкурсного права), підозрілим періодом є час, з якого у боржника виникло зобов'язання перед кредитором і після настання якого такий боржник вчиняє майнові дії (правочини), якими зменшує свою платоспроможність, уникаючи виконання свого цивільного зобов'язання перед кредитором.

Ми виходимо з того, що аналогічний підозрілий період у судовій практиці має застосовуватися і при розгляді справ позовного провадження у цивільному та господарському правосудді – у позаконкурсному оспоренні: у справах цивільної та господарської юрисдикції.

У наведеному прикладі боржник та його співучасник (набувач) уклали оспорені правочини саме в період після моменту

виникнення грошових зобов'язань, а значить, уклали правочини у підозрілий період. Правдивість таких правочинів як реальна господарська операція, що вчинена з підприємницькою/економічною метою, та з метою отримання найвищої ціни від такого продажу, є явно сумнівною. Такі правочини насправді мають своїм наслідком стійку неплатоспроможність боржника. Набувач майна явно свідомо прийняв участь у виведенні активів боржника, отже є учасником фродакторного правочину та реалізував фродакторний намір – придбав майнові активи за явно заниженими цінами, в результаті чого боржник втратив свою платоспроможність.

В контексті наведених характеристик звертаємо увагу на правові позиції, викладені в постанові ВС у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство КГС від 02.06.2021 у справі №904/7905/16: «Боржник, який відчужує майно (вчиняє інші дії, пов'язані, із зменшенням його платоспроможності), після виникнення у нього зобов'язання діє очевидно недобросовісно та зловживає правами стосовно кредитора.», а також пунктів 104 – 116 правових позицій ВП ВС, що викладені в постанові від 18.12.2024 року у справі № 916/379/23, в якій ВП ВС виклала важливий висновок про зв'язок фродакторного правочину із неплатоспроможністю боржника, вимоги до особи утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб як у договірних, так і в позадоговірних відносинах. Правочин, вчинений боржником у період виникнення у нього зобов'язання із погашення заборгованості перед кредитором, внаслідок якого боржник перестає бути платоспроможним, має ставитися під сумнів у частині його добросовісності та набуває ознак фродакторного правочину як такий, що вчинений боржником на шкоду кредиторам. Остаточну кваліфікацію певного правочину як фродакторного повинен здійснювати суд в кожній конкретній справі виходячи із встановлених обставин.

Коли боржник не реалізує свого обов'язку, що визначений нормами КУзПБ щодо звернення до господарського суду про відкриття справи про банкрутство, усвідомлюючи наслідки такого

зволікання, він також обирає протиправну поведінку.

Важливо знати, що КУзПБ надає право кредитору звернутися із заявою про банкрутство свого боржника, не звертаючись попередньо із позовом до боржника. Доступ кредитора до суду і до конкурсного правосуддя максимально спрощений.

Однак, як показує практика, кредитор/стягувач обирає інший спосіб захисту своїх прав та інтерсів, не звертаючись до господарського суду із заявою про банкрутство цього боржника, а подає позов. Чому так відбувається і які причини? Очевидними є деякі відповіді на такі питання: 1). Кредитор/стягувач намагається повернути увесь борг, відновити справедливість для себе, діє суто лише у своїх особистих інтересах. 2). Кредитор/стягувач розуміє, що його звернення до господарського суду із заявою про банкрутство може негативно вплинути на розмір задоволення його вимог, оскільки залишки майна боржника в конкурсних процедурах буде поділено між усіма кредиторами. 3). Так швидше: позовне провадження, зокрема, у господарських справах, є швидким правосуддям. 4). Так дешевше: у позаконкурсному провадженні Кредитора/стягувача очікують лише такі судові витрати як судовий збір, гонорари адвоката.

Насправді наведені позиції не вказують на переваги позаконкурсного оспорювання і провадження. Отримати судові рішення про визнання недійсним фродакторного правочину не означає вирішити проблему оплатності боргу. Далі має бути складний процес виконання судового рішення про повернення сторін у попередній стан. Для цього необхідна постійна опіка, додаткові витрати часу (іноді роки) та коштів: гонорари адвокату, авансові внески на організацію та проведення виконавчих дій (розшук майна).

Чи не ефективніше захищати права через конкурсне провадження.

Слід звернути увагу, що КУзПБ дає інші та думається більш ефективні з практичної точки зору, інструменти захисту прав кредитора і не лише стягувача. Такими способами і юридичними засобами, що визначені Кодексом

України з процедур банкрутства є, зокрема: відкриття справи; мораторій на задоволення вимог інших кредиторів; визнання недійсними у межах справи про банкрутство будь-яких угод боржника, що вчинені на шкоду кредиторам; покладання солідарної відповідальності на керівника боржника та членів органів управління, які своїми умисними діями доводять боржника до стану неплатоспроможності; покладення субсидіарної відповідальності на осіб, винних у доведенні юридичної особи-боржника до банкрутства тощо.

Вказані в КУзПБ засоби юридичного захисту є більш дієвими, виконуються у межах справи про банкрутство, здійснюються призначеним судом арбітражним керуючим (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) та під постійним судовим контролем. Ефективність цього захисту проявляється у тому, що арбітражний керуючий отримує повноваження керівника боржника та використовує свої повноваження як адміністратор і представник боржника, одночасно діючи в інтересах кредиторів. Поєднання цих юридичних можливостей надає можливість арбітражному керуючому, на відміну від виконавця, діяти від імені юридичної особи-боржника. Це важливо, зокрема, при виконанні судового рішення про повернення сторін у попередній стан. Ліквідатор особисто виконує таке рішення, повертає техніку (майно), подає заяву про перереєстрацію техніки або скасування записів про власника/співучасника, включає майно до ліквідаційної маси, оцінює, продає, задовольняє вимоги кредиторів тощо. Усі ці інструменти відсутні у позаконкурсному провадженні.

Витрати процедури конкурсного провадження, так само як і процедури позаконкурсного (виконавчого) провадження, покладаються на боржника, відшкодовуються кредиторам.

В будь-якому разі кредитор має можливість зважити і обрати для себе спосіб захисту через позовне (позаконкурсне) або конкурсне провадження, які дають йому можливість отримати судовий захист від фраздаторних дій та правочинів боржника, щоби відновити свою сферу матеріальних інтересів.

Фраздаторні майнові дії та правочини.

Як прямо впливає з норм КУзПБ, фраздаторними можуть бути як правочини так і майнові дії, які можна вважати правочинами як певні факти, що мають юридичне значення – дії та події. В теорії права дії – це вчинки людини, акти волевиявлення компетентних суб'єктів правовідносин. Саме з діями (майновими чи немайновими) ми постійно стикаємося в житті, у судових справах. Дії поділяються на правомірні та неправомірні (протиправні). Основні та додаткові. Не усі дії породжують юридичні права та обов'язки. Дії – що волею суб'єкта спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав і обов'язків є правочинами. Правочин може вчинятися усно або в письмовій формі. Наприклад, ВП ВС 18.12.2024 у справі № 916/379/23 висувала, що рішення загальних зборів учасників (акціонерів, членів) та інших органів юридичної особи не є правочинами в розумінні ст. 202 ЦК України, і до них не можуть застосовуватися положення статей 203 та 215 цього Кодексу, які визначають підстави недійсності правочину. Такі рішення є актами ненормативного характеру (індивідуальні акти). Однак, якщо за рішенням загальних зборів відчужується майно без укладання окремого договору, то визнанням недійсним може бути кінцевий результат майнової дії товариства з передачі майна – правочин, який оформлено лише актом приймання-передачі нерухомого майна.

В практиці ми зустрічаємо визначення судами такими, що вчинені з фраздаторною метою дій, перелік яких є необмеженим: трудових контрактів, рішень загальних зборів щодо корпоративних прав тощо.

Доля співучасників фраздаторного правочину.

Майнова сфера іншого учасника фраздаторного правочину, який виступає набувачем майна, не має для кредитора/стягувача ніякого інтересу. Відсутність інтересу пояснюється тим, що фраздаторний правочин укладається «про око», для створення та надання юридичної форми тим (протиправним) діям, які після з'ясування їх суті – не можуть називатися (вважатися) правочином.

При наявності таких кваліфікуючих ознак, як доведено судовою практикою, форма і зміст правочину не має значення. Тобто, якщо сторонами фраздаторного правочину ідеально дотримано вимоги законодавства при оформленні та підписанні правочину, виконано правила передачі придбаного-відчуженого майна і його реєстрації/перереєстрації, то це не береться судом до уваги як ознака його дійсності. Зовнішній вигляд такого правочину є лише фасадом (завісою, вуаллю), який слугує прикриттю справжньої мети правочину, служить “про людське око”, а тому відкидається судом. Важливо з’ясувати, а що криється за таким “фасадом” (вуаллю), та оцінити загальні причинно-наслідкові зв’язки між моментом виникнення боргу, діями боржника на виконання зобов’язання та діями боржника, що призвели до його нездатності виконати зобов’язання перед кредитором/стягувачем.

Правочин при фраздаторній меті, як ми вбачаємо, використовується подібно тому, як використовується сама юридична особа (інститут юридичної особи) при доведенні боржника до банкрутства. Ми згадуємо тут відомому нам доктрину «зняття (відкидання) корпоративної завіси (вуалі)». І тут і там юридична форма використовується з метою завдати шкоди кредиторам. Цю форму правопорядок не визнає, відкидає, оцінюючи реальний стан дій і результатів, на які були спрямовані такі дії та їх фактичне досягнення.

Внаслідок виконання такого правочину боржник стає неспроможним виконати свої зобов’язання перед іншими кредиторами. Така поведінка суперечить доктрині права неплатоспроможності/банкрутства, відповідно до якої у разі неплатоспроможності боржник має здійснити заходи та рівномірного погашення своїх зобов’язань із наявного майна перед існуючими кредиторами. Така поведінка є забороненою відповідно до приписів ст. 42 КУзПБ. Правовими засобами норм КУзПБ у такому разі слідувало би за заявою боржника відкрити справу про банкрутство боржника та скористатися мораторієм на задоволення вимог кредиторів. За дії мораторію – слід зупиняти виконавче провадження з примусового

стягнення боргу перед іншими кредиторами з метою захисту інтересів усіх кредиторів.

Цей самий обов’язок прямо приписується для учасників цивільних відносин нормами чинного законодавства України.

Для фізичної особи-боржника – це ст. 48-1 ЦК. Фізична особа, яка є нездатною виконати свої майнові зобов’язання і погасити борги, може скористатися процедурою реструктуризації боргів або визнання банкрутом із застосуванням процедури задоволення (списання, прощення) вимог кредиторів за правилами, передбаченими КУзПБ.

Для юридичної особи-боржника – це ч. 6 ст. 34 КУзПБ. Боржник зобов’язаний у місячний строк звернутися до господарського суду із заявою про відкриття справи про банкрутство у разі неплатоспроможності, зокрема якщо задоволення вимог одного або кількох кредиторів призведе до неможливості виконання грошових зобов’язань боржника в повному обсязі перед іншими кредиторами або якщо розмір грошових зобов’язань боржника, строк виконання яких настав, перевищує вартість активів боржника, та в інших випадках, передбачених цим Кодексом.

Якщо органи управління боржника не скористалися нормами, які вказують шлях правомірної поведінки, а обирають інший шлях, – зловживають цивільними правами.

IV. Фраздаторний правочин (дія) – делікт.

Свідоме невиконання органами управління боржника приписів КУзПБ щодо обов’язку звернутися із заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство може кваліфікуватися в майбутньому, після відкриття справи про банкрутство, як приховування банкрутства та/або доведення до банкрутства, що передбачає певну відповідальність.

Виходячи з того, що доведення до банкрутства, наприклад, за визначенням у практиці Верховного Суду, має деліктну природу, то виникає логічне питання, а чи до правочинів боржника, які вчинені з протиправною метою завдати шкоди кредиторам також слід застосовувати правила розгляду і вирішення спорів як до делікту. Якщо оцінювати правову природу дій, що складають зміст і

об'єктивну сторону поведінки боржника, то це протиправні дії, які свідомо і цілеспрямовано вчиняються з метою завдати шкоди кредитору.

Визначення поняття Делікт (лат. delictum) таке – це протиправна дія, що завдала шкоди іншій особі.

Це позадоговірні відносини. Тут мають бути застосовані правила регулювання загальних підстав відповідальності за завдану майнову шкоду, що встановлені ст. 1166 ЦК, визначальним у яких є розмір відповідальності – в повному обсязі, а також – покладання обов'язку доказування відсутності своєї вини співучасниками такого правочину, а не позивачем, якого можна вважати потерпілою особою (<https://sud.ua/uk/news/blog/324443-fraudatornost-uzakonena-problemy-praktiki>). – 2025. – 03.03).

Блог на сайті «Lb.ua»

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

Доступ до освіти дітей та молоді з ТОТ: проблеми і виклики окупаційної політики

З початком війни в Україні доступ до освіти дітей та молоді значно ускладнився.

Відсутність якісної освіти, нормальних умов навчання та обмежений доступ до інформаційних ресурсів – лише декілька з проблем, з якими стикаються учні та студенти на ТОТ.

Наразі однією з ключових проблем залишається обмеження свободи пересування. На кінець 2024 року виїзд із ТОТ до інших регіонів України можливий лише через територію РФ та третіх країн, що створює значні безпекові та фінансові ризики. Окрім цього, окупаційна влада здійснює депортацію та примусове переміщення населення, включно з дітьми, що ускладнює доступ до української освіти.

На ТОТ діє система примусового патріотичного виховання, спрямована на формування нової національної та

громадянської ідентичності. Блокування українських освітніх ресурсів, VPN-сервісів створює суттєві перешкоди для здобуття дистанційної освіти. У шкільних програмах на ТОТ системно вилучаються предмети «Українська мова», «Українська література» та «Історія України», що позбавляє учнів можливості вивчати власну культуру та історію.

Як Україна забезпечує дітям та молоді з ТОТ право на освіту: розповідаю деталі

Починаючи з 2014 року, Україна впроваджує законодавчі ініціативи для підтримки зв'язків із дітьми та молоддю з ТОТ і забезпечення їхнього доступу до української освіти. Було ухвалено низку актів та змін до чинного законодавства, які гарантують можливість здобуття загальної середньої, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) та вищої освіти.

Так, для забезпечення можливості здобуття вищої освіти у 2016 році було створено освітні центри «Крим-Україна» і «Донбас-Україна», які дозволяють вступникам із ТОТ навчатися за спрощеною процедурою без складання зовнішнього незалежного оцінювання / національного мультипредметного тесту, використовуючи освітню декларацію та вступні іспити.

Після повномасштабного вторгнення у 2022 році держава ухвалила додаткові заходи щодо забезпечення доступу до освіти. Було переміщено заклади освіти, запроваджено дистанційний формат навчання, ухвалено методичні рекомендації щодо здобуття освіти в умовах воєнного стану.

Окрім цього, Кабінет Міністрів України затвердив План заходів з відновлення освіти на деокупованих територіях на 2024–2027 роки, який передбачає оцінку потреб у навчальних матеріалах і розробку порядку оцінювання здобувачів освіти, які навчалися на ТОТ.

Попри всі ці ініціативи, надалі необхідним є комплексний підхід до забезпечення освітніх прав дітей та молоді з ТОТ, що охоплюватиме не лише доступ до навчання, а й інтеграційні механізми та підтримку.

Що робить Офіс Омбудсмана для вирішення цієї ситуації?

Офіс Омбудсмана не перший рік є майданчиком для обговорення та вирішення суспільно важливих питань, зокрема, щодо доступу до освіти дітей та молоді з ТОТ. У межах цієї діяльності було проведено низку заходів, серед яких презентація двох аналітичних звітів: «Готовність закладів освіти, на базі яких створено освітні центри, до вступу дітей та молоді з тимчасово окупованих територій» та «Аналітичний звіт за результатами комплексного опитування студентства з ТОТ України щодо освітніх потреб і проблем, пов'язаних зі здобуттям освіти». Ці документи містять детальний аналіз бар'єрів, з якими стикається молодь з ТОТ під час вступу до українських закладів освіти.

Водночас в лютому 2025 року я презентував Спеціальну доповідь щодо доступу до освіти дітей та молоді з ТОТ, яка містить рекомендації для центральних органів виконавчої влади та Кабінету Міністрів України, виконання яких сприятиме збільшенню кількості учнів і студентів з ТОТ в українському освітньому просторі.

Які кроки держави надалі для забезпечення освіти дітей з ТОТ?

Подальші кроки щодо забезпечення доступу до освіти для дітей і молоді з ТОТ мають включати виконання рекомендацій, наданих в Спеціальній доповіді, зокрема, шляхом затвердження Концепції доступу до права на освіту дітей та молоді з ТОТ, яка визначить механізми спрощеного вступу, фінансової підтримки та безпечного доступу до освітніх ресурсів.

Окрім цього, важливо розширити можливості дистанційного навчання, посилити інформаційну підтримку молоді з ТОТ, розширити програми інтеграції, а також забезпечити психологічний супровід та соціальні гарантії.

Разом з тим, також необхідно врегулювати порядок визнання результатів навчання осіб, які проживали на ТОТ, на рівні фахової передвищої, професійної та вищої освіти.

Усе це сприятиме збереженню української ідентичності молоді та їхній реінтеграції в українське суспільство.

Що потрібно зробити для покращення доступу до освіти для дітей з ТОТ?

Забезпечення доступу до якісної освіти для дітей та молоді з ТОТ залишається одним із ключових пріоритетів державної політики у сфері прав людини. Оскільки тривала окупація суттєво вплинула на можливість здобуття освіти за українськими стандартами, а подальші зусилля мають бути спрямовані на усунення бар'єрів, посилення інформаційної роботи з учнями та їхніми родинами, розширення програм підтримки для абітурієнтів і студентів з ТОТ.

Офіс Омбудсмана продовжуватиме відігравати ключову роль у захисті права на освіту дітей та молоді з ТОТ, забезпечуючи моніторинг виконання наданих рекомендацій центральними органами виконавчої влади, освітніми установами та обласними військовими адміністраціями, оцінюючи ефективність заходів щодо забезпечення доступу до освіти для дітей та молоді з ТОТ (https://lb.ua/blog/dmytro_lubinetz/663586_dostup_osviti_ditey_molodi_z_tot.html). – 2025. – 03.03).

Блог на сайті «Lb.ua»

Про автора: Олександр Ганущин, голова Львівської обласної ради (2015-2020). Співавтор: Ігор Лопушанський, адвокатське об'єднання «Форсеті».

«Справа генералів»: бути чи ні військовій юстиції?

Як відомо, Служба безпеки України та Державне Бюро Розслідувань ще 20 січня затримали двох генералів і полковника, яким інкримінують, що вони «не забезпечили належний захист Харківщини під час наступу ворога у травні 2024 року».

Ця стаття не про стадії кримінального провадження і не про те, що кажуть обвинувачені у свій захист. Вона про те, що ця справа вкотре висвітлює проблему відсутності повноцінної військової юстиції в Україні. На одинадцятому році війни.

То що там зі справою генералів?

«Цивільна криміналізація дій командування у бойових операціях дає жахливий сигнал військовим про нерішучість на полі бою, яка веде до самознищення», – цими словами генерал-лейтенант США у відставці Бена Ходжеса завершувалася попередня стаття.

Та ця фраза не завадила слідчим Державного Бюро Розслідувань отримати висновок у експерта київського НДІСЕ. Останній, не перебуваючи жодного дня на військовій службі, швидко заочно опанував тактичний і оперативний рівень управління військами і звісно видав «на гора» потрібний обвинуваченню документ «про неналежний захист Харківщини».

Саме цей документ не тільки ліг в основу обвинувачення, а і перетворив двох генералів і полковника на злісних злочинців, які можуть ухилитися від слідства, тому їх слід тримати у СІЗО. Хоча всі офіцери у виступах доводили, що готові далі нести службу на передовій в останньому окопі.

Станом на сьогодні Феміда у апеляції змінила запобіжний захід генерал-лейтенанту Артуру Горбенку на домашній арешт. Полковник Лапін і надалі залишився за ґратами, а генерал-майору Юрію Галушкіну після виходу СІЗО вручили другу підозру за якою повернули назад до ізолятора.

Та ці, найбільш підсвічені випадки є зовсім непоодинокі. До серії не менш резонансних належить провадження котре відкрито проти керівника командири авіації НГУ Руслана Розенберга. Де представники Державного бюро розслідувань за процесуального керівництва спецпрокуратури у сфері оборони Південного регіону попри експертизи МВС, висновки ревізій, опираючись на експертизу приватного експерта вважають бойового льотчика винним у розтраті на 12 млн.грн.

А загалом у нас тисячі подібних справ, менш підсвічених у медіа.

Де головна проблема?

Вона не лише в телефонному праві. Хоч у випадку «справи генералів» цей фактор становить понад 50%. Головний чинник – відсутність військової юстиції.

Повна ліквідація військових судів у 2010 році, спроби реформування військових

прокуратур у 2012-му та повторно у 2019-му призвели до незворотних наслідків.

У двічі реформованих і перейменованих спеціалізованих прокуратурах у сфері оборони прокурорський нагляд здійснюється переважно цивільними особами. Серед слідчих ДБР, за якими законом визначена підслідність військових кримінальних правопорушень, відсоток тих, хто має бодай якісь військові знання і підготовку, ще нижчий, ніж серед їхніх процесуальних керівників. Ситуація з адвокатами ще гірша. Бо повністю відсутній спеціалізований інститут, що надає військовослужбовцям безоплатну правничу допомогу.

До того ж, далеко не всі адвокати мають доступ до секретної інформації та державної таємниці.

Інститут військового омбудсмена, на жаль, схоже, не має наміру вибудовувати цей напрям у структурі Міністерства юстиції, яке відповідає і за вимоги до адвокатів, і за систему безоплатної правової допомоги.

Профілактика, превенція і загалом військовий правопорядок – це завдання системи військової юстиції, яку слід було створювати наново ще до початку повномасштабного вторгнення.

Тим часом кримінальні правопорушення у військовому середовищі нині сягають майже третини всіх зареєстрованих злочинів. Їх розслідують і здійснюють прокурорський нагляд службові особи, які здебільшого не мають військових знань та підготовки. Вони не відрізняють завдання роти в обороні від завдання полку в наступі. Саме в цьому криється проблема і у «справі генералів» також.

Із зареєстрованих більше 30 тисяч військових кримінальних правопорушень лише у 6% випадків повідомлено про підозру, лише у 5% обвинувальні акти спрямовані до суду.

А тим часом вироки військовослужбовцям іменем України виносять суди загальної юрисдикції. Без жодного спеціалізованого судді в першій інстанції та апеляції і без палати на рівні Верховного Суду. Це вкрай віддаляє правосуддя від військовослужбовців та не сприяє належному захисту їх законних прав та інтересів.

Зайве і тут акцентувати, що на одинадцятому році війни це необхідно змінювати (https://lb.ua/blog/oleksandr_ganushchyn/664850_sprava_generaliv_buti_chi_ni.html). – 2025. – 10.03).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Євген Діденко, суддя Приазовського районного суду Запорізької області (відраджений до Оболонського районного суду міста Києва)

Строковість безстроковості: до питання процедури закінчення безстрокових відраджень суддів

Розпочата ВККС процедура є безумовно важливою для врегулювання ситуації щодо приведення відраджених суддів до загального знаменника, однак малоімовірно, що перевідрадження суддів в силу свого тимчасового характеру здатне вирішити проблему надмірного навантаження у судовій системі, на відміну від переведення суддів на постійні місця роботи.

Проблема надмірного навантаження на судову систему України є загальновідомою як на національному, так і на міжнародному рівні, і має тривалий характер. Основними причинами цього є недостатня кількість суддів, а також працівників апарату в судах.

Процедура добору на посаду судді є досить тривалою і складною, що тим не менш є виправданим рівнем відповідальності, професійною компетентністю, особистими моральними якостями, які є необхідними для зайняття цієї посади.

Враховуючи, що в силу цих причин неможливо швидко задовольнити потребу судової системи у наповненні новими суддями, законодавець у статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачив інститут тимчасового відрадження судді для здійснення правосуддя у іншому суді.

Відповідно до ст. 55 вказаного Закону, у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному

суді, припиненням роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами, за рішенням Вищої ради правосуддя, ухваленим на підставі подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддя може бути, за його згодою, відраджений до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя.

За загальним правилом, передбаченим частиною 2 ст. 55 вказаного Закону, таке відрадження є строковим – не більше ніж на один рік, з можливістю його продовження ще на один рік за згодою судді і за звернення голови відповідного суду. Загальний строк відрадження не може перевищувати два роки.

Пізніше Законом 2461-IX, який набрав чинності 19.08.2022 р., статтю 55 Закону було доповнено положенням про можливість у період дії надзвичайного чи воєнного стану і за умови зміни територіальної підсудності судових справ, відрадження судді без його згоди для здійснення правосуддя до суду, якому визначається територіальна підсудність справ, що перебували у провадженні суду.

Законом також передбачено, що Вища рада правосуддя на підставі подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України може ухвалити рішення про дострокове закінчення відрадження судді, якщо обставини, що були підставою відрадження судді, припинилися, про що повідомляється суддя. Суддя, строк відрадження якого закінчився або стосовно якого Вищою радою правосуддя ухвалено рішення про дострокове закінчення відрадження судді, повертається на роботу до суду, з якого був відраджений.

Як бачимо, вказані положення Закону розраховані не тільки на мирний час, оскільки законодавець визначив, що причинами для тимчасового відрадження судді може бути не лише надмірний рівень навантаження або неможливість здійснення правосуддя у певному суді, але й припинення роботи суду у зв'язку із військовими діями.

У частині 3 ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» законодавець передбачив певні гарантії захисту для судді,

який опинився без суду в умовах війни, а саме вказано, що у разі припинення роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами суддя, якого було відряджено з такого суду, має бути переведений на постійне місце роботи до закінчення строку відрядження.

Поява безстроково відряджених суддів.

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, багато судів опинились на тимчасово окупованій території. Через неможливість здійснення правосуддя такими судами, їх підсудність була передана іншим судам, та в подальшому також змінювалась. Оскільки необхідно було вирішувати питання працевлаштування суддів, які залишились без судів, а ВККСУ і ВРП не працювали, такі судді у відповідності до п. 56 «Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» наказами Голови Верховного Суду були тимчасово відряджені для здійснення правосуддя до інших судів на підставі поданих ними заяв.

На той час, суддям було запропоновано обирати по три суди з опублікованого орієнтовного переліку судів в порядку пріоритетності. Як пояснював Голова Верховного Суду під час відеоконференції, відрядження суддів у суди, які не вказані в переліку, також було можливо, але за наявності певних виключних обставин.

Особливістю цих відряджень стало те, що, як передбачено в Законі, положення абзацу другого частини другої статті 55 цього Закону щодо граничного строку відрядження судді в цьому випадку не застосовується.

За повідомленнями у ЗМІ з посиланням на інформацію ВККСУ, станом на 22.02.2025 року, налічується 350 безстроково відряджених суддів.

Запровадження процедури «перевіряння».

У 2024 році у ЗМІ почала з'являтися інформація про наміри ВККСУ врегулювати ситуацію з безстроковістю відряджених суддів, що на загал пояснювалось незадоволенням

певних суддів тим, що вони отримали додаткове навантаження, але судді відрядились до інших судів.

30 жовтня 2024 року ВККСУ ухвалила рішення № 340/зп-24 «Про внесення до Вищої ради правосуддя подання щодо змін до Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення), затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 54/0/15-17 (зі змінами)». Вказаними змінами було запропоновано надати можливість ВККСУ ініціювати процедуру дострокового припинення тимчасового відрядження суддів, відряджених безстроково, з одночасним їх відрядженням до інших судів.

Крім того, було передбачено, зокрема, що підставами для дострокового закінчення попереднього відрядження судді та одночасно його відрядження може бути:

- зміна обставин у суді, до якого відряджений суддя, зокрема, рівень судового навантаження не є надмірним;

- зміна територіальної підсудності судових справ, що розглядаються у суді, до якого чи з якого суддя попередньо відряджений на підставі пункту 56 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» без зазначення граничного строку відрядження;

- виявлення надмірного рівня судового навантаження у суді, якому передано територіальну підсудність судових справ суду, з якого суддя відряджений.

На запропоновані ВККСУ зміни відреагувала Рада суддів України у рішенні № 43 від 09.12.2024 року. Рада суддів України зазначила, що запропоновані Вищою кваліфікаційною комісією суддів України зміни до Порядку суперечать вимогам Закону України «Про судоустрій і статус суддів» як нормативно-правовому акту вищої сили, та закликала Вищу раду правосуддя не допустити ухвалення цих змін.

Наприкінці 2024 – початку 2025 років у Верховній Раді України було зареєстровано три законопроекти 12331, 12331-1, 12331-2, якими пропонувалось врегулювати ситуацію

з безстроково відрядженими суддями, зокрема вони мали би вважатись такими, що відряджені на певний строк, з можливістю продовження строку відрядження.

18.02.2025 року відбулось засідання Вищої ради правосуддя, на якому розглядалось питання прийняття змін до Порядку відрядження суддів. Зокрема, представниками ВККСУ наголошувалось на тому, що процедура торкнеться не всіх безстроково відряджених суддів. Наприклад, не слід хвилюватись суддям, які вже працюють в умовах надмірного навантаження. Також акцентувалась увага на необхідності надати Комісії повноваження самостійно ініціювати закінчення безстрокових відряджень.

На засіданні ВРП, голова Ради суддів України Б.Моніч підтримав позицію, викладену раніше у рішенні Ради суддів України № 43 від 09.12.2024 року. Зокрема, він наголосив, що дане питання необхідно вирішувати, однак виключно законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом. Підстави для відрядженні таких суддів не припинились. Також, він підкреслив необхідність врахування особистої ситуації суддів, які вже тривалий час працюють у відповідних судах, та встигли облаштуватись на нових місцях проживання.

Крім того, під час засідання, член ВРП Інна Плахтій, яка входила до складу робочої групи з напрацювання змін, запропонувала прийняти зміни з поправкою, що відрядження не може відбуватись без згоди судді.

Натомість, десятьма голосами з п'ятнадцяти членів ВРП, зміни були прийняті з можливістю відрядження суддів без їх згоди.

Враховуючи позицію РСУ, членів ВРП, які не голосували за запропоновані зміни, можна зробити висновок, що наразі немає однозначної впевненості у тому, що дострокове закінчення відрядження суддів, які відряджені безстроково, на підставі Порядку, узгоджується з положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачено, що рішення про дострокове закінчення відрядження судді, може бути ухвалене, якщо обставини, що були підставою відрядження судді, припинилися.

Варто звернути увагу й на те, що термін «надмірне навантаження», який відповідно до Порядку слугує підставою для дострокового закінчення відрядження судді, не має визначення ні в законі, ні в самому Порядку.

26 лютого 2025 року ВККСУ опублікувала оголошення, у якому запропонувала суддям, відрядженим безстроково, у строк до 10 березня 2025 року подати заяву про закінчення їх безстрокового відрядження та одночасного відрядження до іншого суду, зі сформованого переліку судів із надмірним навантаженням. Вказано, що Комісією буде враховуватись згода судді на відрядження до відповідного суду із переліку. Також, повідомлено, що після 10 березня 2025 року Комісією реалізовуватимуться повноваження щодо встановлення наявності підстав для дострокового закінчення попереднього відрядження суддів та одночасного їх відрядження, у тому числі суддів, які не подали зазначену вище заяву.

5 березня 2025 року Комісією опубліковано оголошення про доповнення переліку судів із надмірним навантаженням та продовжено строк для подання суддями заяв до 14 березня 2025 року.

Проблематика і очікування.

Безумовно, можна погодитись із позицією, висловленою ВККСУ стосовно того, що за загальним правилом інститут відрядження судді передбачає строковість, оскільки таке відрядження має бути тимчасовим. Водночас, неординарність безстрокового відрядження не свідчить про його неправильність, принаймні в умовах воєнного стану, оскільки для цього існує цілком законне підґрунтя.

Судді, які свідомо бажають бути тимчасово переведеними у інші суди, безумовно мають таке право.

Однак, наразі багато суддів, які були відряджені безстроково, опинились перед важким вибором необхідності подання заяви про відрядження до іншого суду або в перспективі бути відрядженими без їх згоди до суду, якому передана підсудність справ їх суду, або взагалі до іншого суду.

Важкість такого вибору ґрунтується переважно на морально-психологічному аспекті

та особистій ситуації кожного конкретного судді.

Звичайно не можна стверджувати стосовно всіх суддів, однак багато суддів, які виїжджали з окупованої території разом із сім'ями, прямували туди, де вони мали можливість проживати, мали родичів чи якісь інші соціальні зв'язки. І у деяких випадках, вибір суду для тимчасового відрядження був обумовлений саме цими факторами. На той час не існувало законодавчого обов'язку судді бути відрядженим до конкретного суду, і під час процедури відрядження суддів з тимчасово окупованих територій питання наявності надмірного навантаження у суді не було умовою для відрядження.

Тому, є очевидним, що судді не мають нести відповідальність за те, що вони за їх згодою були відряджені у суди, в яких немає надмірного навантаження, або не відрядились до судів, яким була передана підсудність справ їх суду.

Не можна оминати і той факт, що судді з тимчасово окупованих територій втратили житло, особисті речі, постійне місце роботи і змінили звичний спосіб життя через збройну агресію російської федерації. У подальшому хтось втратив родичів або членів сім'ї у зв'язку із війною.

Більшість безстроково відряджених суддів працюють на відряджених місцях майже три роки, і за цей час розпочали заново вибудовувати побут, влаштували дітей у навчальні заклади.

Тому, можна припустити, що чергова вимушена зміна місця проживання не тільки для судді, але й для всієї його сім'ї, стане не просто соціально складною, але й психологічно травмуючою подією.

Окремо, слід звернути увагу й на те, що перевідряджені судді будуть вимушені заново вирішувати не тільки соціальні питання, але й пов'язані із налагодженням роботи у іншому суді, зокрема пошук секретаря і помічника, що як відомо, є значною проблемою в сучасних умовах.

Варто зазначити, що професія судді передбачає певну стабільність, що втілюється зокрема в призначенні суддів безстроково, в

особливих гарантіях від свавільного звільнення або переведення. Судді відповідально ставляться до розгляду справ, які є у них в провадженні, та які у разі перевідрядження будуть розглядатись спочатку, що вочевидь негативно вплине на дотримання прав учасників процесу, зокрема на доступ до суду і розумний строк їх розгляду.

Ситуація ускладнена також і тим, що у суддів немає впевненості, що їх позиція та особиста ситуація буде враховуватись ВККСУ та ВРП під час вирішення питання про закінчення безстрокового відрядження та одночасного відрядження до іншого суду.

Також, наразі немає розуміння того, як Комісією буде вирішуватись питання у разі подання більшої кількості заяв про відрядження до конкретного суду, ніж можливо задовольнити. Ніяких критеріїв для вирішення такої конкуренції Порядок не містить.

Крім того, є незрозумілим, як буде оцінюватись Комісією наявність у судді середнього навантаження, яке не є надмірним, але тим не менш є значним.

У підсумку слід зазначити, що розпочата Комісією процедура є безумовно важливою для врегулювання ситуації щодо приведення відряджених суддів до загального знаменника. Однак, малоймовірно, що перевідрядження суддів в силу свого тимчасового характеру здатне вирішити проблему надмірного навантаження у судовій системі, на відміну від переведення суддів на постійні місця роботи. Поки що, виправданими очікуваннями суддів у такій процедурі залишається дотримання загальної справедливості, передбачуваності, виваженості і врахування особистої ситуації кожного конкретного судді (<https://sud.ua/uk/news/blog/325348-srochnost-bessrochnosti-k-voprosu-protsedury-okonchaniya-bessrochnykh-komandirovok-sudey>). – 2025. — 11.03).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Андрій Залівський, міський голова Шептицького, очільник Червоноградської міської територіальної громади Львівської області

Реформа старшої школи: ці зміни потрібні дітям

З 2027 року розпочнеться реформа старшої школи, мета якої – зробити якісну шкільну освіту доступною для кожної дитини, незалежно від місця проживання. У старших класах зміняться зміст і підходи до викладання, щоб індивідуалізувати освіту та забезпечити всебічний розвиток усім учням.

Зміни не завжди знаходять підтримку в громадськості, і це природно. Люди можуть сумніватися, адже їх лякає невідомість. Та логіка реформи спрямована на реальне поліпшення якості освіти, хоча це й вимагатиме зусиль для реорганізації мережі шкіл. Багато залежить від того, як з батьками спілкуються місцева влада, який посил надають вчителі та адміністрація школи.

Шептицька громада Львівської області однією з перших сформувала мережу академічних ліцеїв, роботу над цим було розпочато ще у 2020 році. У цьому тексті хочу розповісти про те, як ми запроваджували зміни й творили спільноту прибічників довкола реформи.

Як ми створювали ліцей

Ми йдемо в Європу, тому система освіти має відповідати європейським стандартам. Коли у 2020 році було ухвалено закон «Про повну загальну середню освіту», ми не стали чекати, а одразу почали діяти.

Основна мета реформи – створити освітнє середовище, де діти обирають предмети для вивчення, відповідно до своїх зацікавлень і планів на майбутнє. Початкову освіту учні здобуватимуть у початковій школі, базову середню – у гімназії, а профільну – в академічному ліцеї або закладі професійного спрямування.

У великих відокремлених академічних ліцеях старшокласники матимуть змогу зосередитися на тих дисциплінах, які вважають для себе більш корисними. На колегії з директорами шкіл я наголосив на необхідності реформувати мережу закладів освіти та створити академічний ліцей. Створити його ми вирішили на базі гімназії, оскільки там уже не було початкової школи.

Тож з вересня 2020 року припинили набір до п'ятих класів гімназії, а у 2021 – шостих. Так поступово ми виводили середню ланку, і на 1 вересня 2024 року вже діяв повноцінний академічний ліцей – повністю старша школа. У ньому навчаються понад 600 старшокласників – тринадцять 10 класів та тринадцять 11-х. Кожна паралель має по 8 профілів.

Кількість учнів і класів – більша, ніж мінімальна, яку МОН заклало в законопроект щодо профільної освіти (там мінімально 100 учнів на паралелі – 4 класи). Саме це дає змогу пропонувати широкий вибір профілів, адже для малої кількості учнів це неможливо.

Учням запропоновано обрати три предмети для поглибленого вивчення та відповідно три профілі. Перший – основний і два додаткові. В основі навчання у старших класах – вподобання дитини та її зацікавлення. Наприклад, хіміко-біологічний профіль у 2020 році обрали лише 12 учнів. Фінансово це було не виправдано, але оскільки це був вибір учнів, клас відкрили. Якби в той момент ми не відкрили хіміко-біологічний профіль, то нівелювали б реформу. Тоді б діти й батьки розчарувалися. А в нашому випадку ці підлітки стали носіями змін, і несприйняття вдалося подолати. Тепер набираємо цілий клас профілю – хімія та біологія стали популярнішими.

Щороку в ліцеї змінюються профілі, залежно від вибору учнів. Загалом це 7–8 профілів, серед яких математика, українська, іноземна мова, інформатика, фізика з математикою, хімія та біологія, право та історія.

Усвідомлення важливості реформи

Для посилення сприйняття реформи важливо вести бесіди з батьками. Я особисто спілкувався з освітянами, щоб роз'яснити ситуацію, залучити вчителів і батьків, голів батьківських комітетів. У травні 2020 року ми провели зустрічі в закладах освіти міста, щоб усі охочі могли їх подивитись, – зробили прямі трансляції.

Освітні зміни спричинили опір з усіх боків, адже результат був невідомий. У батьків було багато вагань: чи обов'язкові ці зміни, чи можна ще почекати, якою буде якість освіти в ліцеї. Окрім того, ми трансформували сільські школи

з 11-річних у 9-річні, тож учням потрібно було доїжджати в ліцей, що могло спровокувати протидію реформі. Тож громада організувала доїзд, домовившись з перевізником, щоб діти їздили безплатно за посвідченнями, які видавав ліцей.

Я пояснював батькам, що в академічному ліцеї будуть ліпші умови, техніка, вчителі, дитина буде в центрі освітнього процесу. Говорили про зміну середовища, а також формування комфортного осередку для підлітків, адже учні ліцею – ровесники.

Допомогло також те, що свого часу завдяки урядовій програмі «Спроможна школа для кращих результатів» ми отримали субвенцію і разом з коштами міського бюджету закупили 23 сенсорні панелі, 2 лінгафонні кабінети, 2 комп'ютерні класи. Техніку та обладнання зосередили в тому закладі, який мав стати ліцеєм. І це був аргумент для батьків – не для мене реформа, не для вас, а для ваших дітей. Не забирайте майбутнє у своїх дітей, бо таких можливостей вони не будуть мати в жодному іншому закладі.

Та найбільше проти реформи протестували вчителі, оскільки зміни торкалися їхніх робочих годин і ставок. У перший рік не всі вчителі, яких ми хотіли бачити в ліцеї, пішли туди працювати. Та згодом ті, яким подобається працювати зі старшими дітьми, усе-таки перейшли до цього закладу. Пам'ятаю зустріч з учителькою хімії, яка сказала, що здійснилась її мрія – навчати дітей, які зацікавлені в цьому предметі.

З боку освітніх управлінців і політиків теж було несприйняття. На зустрічах з головами районних рад і міськими головами я пояснював важливість підтримувати зміни, адже втілювати реформу разом ефективніше. Та перед виборами такі рішення непопулярні, а дехто й відверто виступав проти змін. Я обстоював реформу та опонував усім. Припускаю, що мої щирість й особиста залученість як міського голови відіграли позитивну роль.

Залучення однодумців, щоб зробити позитивні зміни можливими

Для того, щоб утілити реформи важливо шукати однодумців та об'єднувати їх довкола ідеї. Громадськості й місцевим керівникам

важливо усвідомити, що реформа старшої школи – це державний курс на поліпшення доступності та якості освіти. Зміни є обов'язковими, але державна політика врахує особливості громад, а всі питання розв'язуватимуть у тісній взаємодії.

Реформування є складним процесом, але важливо бачити кінцеву ціль. За наявності бачення, плану конкретних кроків підтримка зростатиме. Адже спільнота батьків, учителів і громада переконуються, що зміни продумані й поступово ведуть до ліпшого результату. Необхідно використовувати кожен можливість для розповсюдження інформації про реформу, пояснюючи крок за кроком, як зміниться старша школа. Важливо, щоб інформацію доносили лідери думок та люди, які ухвалюють рішення.

Тож чітке планування кроків, безпосередня участь у всіх процесах, вмотивованість та наявність команди, – це, на мій погляд, основні чинники успіху освітніх змін.

Зазначу, що опитування учнів ліцею показало, що переважна більшість задоволена навчанням. Також за два останні роки в нас немає скарг. Усе це стало можливим завдяки поступовому зростанню довіри до реформи (<https://censor.net/ua/blogs/3540258/z-2027-roku-rozpochnetsya-reforma-starsho-shkoli>). – 2025. – 10.03).

Блог на сайті «Освіта»

Про автора: Євген Ніколаєв, кандидат економічних наук, заступник директора Академії вчительства Каразінського університету.

Десятирічні контракти з викладачами і «регулювання листами»

В одному з українських університетів зараз триває передвиборча кампанія кандидатів на посаду ректора. Один з претендентів пообіцяв запровадити десятирічні контракти з викладачами. Інший учасник перегонів вказує, що ця обіцянка незаконна, адже законодавство забороняє укладати контракти на термін, що перевищує п'ять років.

Дійсно, абзац другий частини шостої статті 35 Закону України «Про вищу освіту» встановлює обов'язковий п'ятирічний термін контракту для завідувачів кафедр, а абзац перший частини першої статті 43 цього ж закону встановлює, що контракти із деканами факультетів укладаються на термін до п'яти років.

Закон «Про вищу освіту» також містить обмеження, що одна й та сама особа не може обіймати посаду декана або завідувача кафедри більше десяти років. Університети здійснюють певний маневр щодо цих вимог за допомоги недостатньо законодавчо врегульованого статусу виконувача обов'язків, але ця деталь не стосується нашої основної теми.

Щодо терміну контракту з викладачами, які працюють на інших посадах (асистента, старшого викладача, доцента, професора тощо), можна прочитати таке: «Строк трудового договору (контракту) рекомендуємо встановлювати за погодженням сторін, але не більше ніж на п'ять років». Це – цитата з Рекомендацій щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів), затверджених наказом МОН від 05.10.2015 № 1005.

Здавалось би, ось воно, обмеження терміну контракту з викладачами? Не поспішайте. Зазначений наказ МОН не пройшов державну реєстрацію в Міністерстві юстиції у встановленому порядку.

Тому читаємо абзац другий частини другої статті 2 Закону України «Про освіту»: «Листи, інструкції, методичні рекомендації, інші документи органів виконавчої влади, крім наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України, та документів, що регулюють внутрішню діяльність органу, не є нормативно-правовими актами і не можуть встановлювати правові норми».

Це означає, що будь-які поради, затверджені згаданим наказом МОН № 1005, не є обов'язковими до виконання. Жоден інший чинний нормативний акт також не містить будь-яких обмежень чи умов щодо термінів укладання трудових договорів та контрактів

з викладачами на інших посадах, ніж декан і завідувач кафедри.

Тому з точки зору законодавства університети можуть укладати трудові договори з викладачами на будь-який термін: на 10 років, на 20 років, безстроково тощо. Не знаю, чому цієї загальноприйнятої в країнах Європи практики досі немає в Україні.

Цей кейс ілюструє ширшу проблему, яку ми з моїми колегами називаємо «регулювання листами». Міносвіти практикує встановлювати окремі «норми» своїми листами, роз'ясненнями чи наказами, які не проходять державної реєстрації, і очікує, що такі норми будуть виконуватися усіма. Хоча, як зазначено у вищевитованій нормі закону «Про освіту», ці вимоги апріорі не є правовими нормами і не є обов'язковими до виконання.

Іноді реєструвати накази в Мін'юсті Міністерству освіти, схоже, банально лінь. Це стосується, наприклад, наказів, якими затверджуються стандарти фахової передвищої та вищої освіти (отже, юридично дотримуватися цих стандартів не обов'язково).

А в інших випадках документи МОН містять «норми», що суперечать законодавству, тому вони не могли би бути зареєстровані у належному порядку.

Наведу два нещодавніх приклади такого сумнівного з правової точки зору регулювання сфери вищої освіти.

У 2024 році було розпочато експеримент з надання студентам-«контрактникам» державних грантів, які покривають частину або повну вартість навчання. МОН роз'яснило, що такий грант можуть отримати особи, які «вперше» здобувають вищу освіту відповідного (бакалаврського чи магістерського рівня).

Отже, наприклад, грант на навчання на бакалавраті не можуть отримати ті, хто вже навчався на бакалавраті на «бюджетних» місцях і знову вступив на навчання на іншу спеціальність. От тільки це обмеження права на отримання гранту незаконне, оскільки його немає у постанові Кабінету Міністрів України від 18.07.2024 № 822, якою регулюється надання таких грантів.

Інший приклад – наказ МОН від 24.06.2024 № 910, яким на період до 01 січня 2025

р. заборонялось (із певними винятками) переведення і поновлення студентів на денну форму здобуття освіти, яка дає право на відстрочку від мобілізації.

Згодом до цього наказу було внесено зміну, якою вказану заборону було подовжено на період до закінчення воєнного стану. Наказ із цією зміною термінів набрав чинності 21 січня 2025 року. Тому у період з 2 по 20 січня законодавство дозволяло поновлювати і переводити студентів на денну форму навчання. Проте МОН мало іншу думку і своїм листом від першого січня рекомендувало закладам освіти утриматися від таких дій.

Практика подібного «регулювання листами» не відповідає вимогам законодавства і деколи, як показано у наведених прикладах, межує з порушенням прав учасників освітнього процесу.

Та поки ми погоджуємось виконувати встановлені в цей спосіб «норми», таке регулювання триватиме. Бо це елементарно зручно (<https://osvita.ua/blogs/94184/>). – 2025. – 03.03).

Блог на сайті «Освіта»

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

Година запитань до уряду: і знову говорили про освіту

У Верховній Раді України 28 лютого 2025 року проведено «Годину запитань до уряду»: говорили про освіту. Ключову доповідь, хоча і коротку (загальна тривалість – лише 5 хвилин), зробив міністр освіти і науки Оксен Лісовий. Відповідне відео є у вільному доступі.

Нагадаємо, що 11 жовтня 2024 року – тобто чотири місяці тому – у парламенті вже проводили «Годину запитань до уряду», під час якої також говорили про освіту. Докладніше про це тут.

З одного боку, таку наполегливу увагу українського парламенту до проблем розвитку

освіти слід лише вітати. Чим більше говорити про щось – тим більша ймовірність, що це «щось» нарешті почне працювати як слід.

Але з іншого боку, можемо зробити сміливе припущення, що приводом для обговорення освітянських проблем стала в першу чергу незадовільна робота освітнього відомства. Протягом останнього півріччя профільний парламентський комітет визнавав роботу Міністерства освіти і науки незадовільною аж тричі.

Окрім того, «жовті картки» виставляли міністерству і інші державні органи, зокрема Рахункова палата України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Докладніше про це – тут.

Тому нинішнє обговорення – це, скоріш за все, своєрідна спроба депутатів поставити освітнє відомство на «правильні рейки». Чи вдалася ця чергова спроба – покаже час. А поки що – проаналізуємо деякі тези з доповіді міністра.

Міністр: «Ключове те, що нам вдалося зберегти систему освіти під час війни...»

З одного боку, міністр має рацію. Країна, держава, народ – не дивлячись на драматичні виклики, продовжують жити, продовжують боротися.

З іншого боку, живуть і всі інші системи – промисловість, сільське господарство, медицина, енергетика, культура, транспорт, житлово-комунальне господарство. Українське суспільство виживає, живе і бореться в надзвичайно важких умовах. Завдання органів влади – не просто констатувати, що «вдалося зберегти» якусь систему (приміром, систему освіти), а робити все можливе, аби ці системи забезпечували нашу стійкість, давали відповіді на сучасні виклики, мотивували людей до натхненної праці, працювали на перемогу, давали гідну відсіч ворогу.

Маленька деталь. Нинішня команда, яка про свою роботу заявляє словами Івана Франка досить пафосно: «лупаймо сю скалу...», пристала до управлінського керма у березні 2023 року – коли майже 70% закладів освіти були обладнані захисними об'єктами, у тому числі найпростішими укриттями, а принаймні

половина здобувачів освіти були охоплені очними формами навчання (офлайн або змішана). Значення відповідних показників на початок 2025 року широкій громадськості не повідомили.

Міністр: «Ті зміни, які прямо зараз відбуваються в системі освіти, на усіх її рівнях, від дошкілля до вищої освіти, до науки – змінюють якість освіти і науки в Україні в цілому...»

Щодо дошкілля. 15 січня 2025 року Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій розглядав питання «Про виконання рішення Комітету від 10 грудня 2024 року щодо стану підготовки підзаконних нормативно-правових актів на виконання Закону України «Про дошкільну освіту» від 06.06.2024 р. № 3788-ІХ». За наслідками розгляду ухвалено рішення, в пункті 1 якого сказано: «Визнати незадовільною роботу Міністерства освіти і науки України щодо забезпечення вчасності підготовки підзаконних нормативно-правових актів на виконання Закону України «Про дошкільну освіту» від 06.06.2024 р. № 3788-ІХ».

Щодо вищої освіти. 28 листопада 2024 року на сайті Рахункової палати України оприлюднено шокуючий висновок: «Управлінська діяльність Міністерства освіти і науки у процесі реформування виявилася малопродуктивною, а через слабку комунікацію зі стейкхолдерами процеси реформування мережі закладів вищої освіти не отримали підтримки та навіть спричинили спротив у освітньому середовищі... Через нормативну невизначеність механізмів системного реформування мережі ЗВО пропозиції щодо реорганізації закладів формувалися МОН суб'єктивно...»

Міністр: «За два роки загальний державний бюджет України зріс на 40%. 143 мільярди у нас було два роки тому, і зараз 199 мільярдів...»

22 січня 2025 року Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій розглядав питання «Про стан та проблеми використання у 2024 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам за напрямами». За наслідками розгляду ухвалено рішення, у пункті 3 якого сказано: «... визнати роботу Міністерства освіти і науки України у

2024 році в частині здійснення заходів щодо ефективного використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за напрямами незадовільною» (протокол № 164).

Депутати встановили «критичні показники» рівня використання коштів деяких субвенцій. Зокрема, йдеться про субвенції на облаштування безпечних умов у закладах, що надають загальну середню освіту (54,2%), придбання, обладнання, створення та модернізацію (проведення реконструкції та капітального ремонту) їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти (63,3%), забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» в частині підвищення кваліфікації вчителів (52,7%).

Міністр: «Отже, на що спрямовуються кошти в освіті? На прикладі цьогорічного бюджету. Перше і головне – найбільший бюджет освіти йде на оплату праці нашим шановним педагогам... Зарплати вчителям – 115 мільярдів гривень, включаючи додаткові 12 мільярдів, які були знайдені для доплат, щоб хоча б частково збільшити рівень заробітної плати...»

По-перше, так було завжди. Найбільша складова державного бюджету за статтею видатків «Освіта» – це кошти, які через механізм субвенції спрямовуються на місця для фінансування заробітної плати вчителів. Жодної «епохальної заслуги» тут немає.

По-друге, обсяг заробітної плати у сфері «Освіта» є найнижчим серед всіх інших видів економічної діяльності. Хвалитися тут немає чим.

По-третє, державний бюджет розробляло Міністерство фінансів, схвалював і подавав до парламенту Кабінет Міністрів України, ухвалювала у формі закону Верховна Рада України. «Епохальної заслуги» Міністерства освіти і науки в цьому процесі також немає.

По-четверте, бюджет 2025 року ще не виконаний. Не виключено, що МОН знову не зможе «освоїти» (правильно використати) всі передбачені на освіту кошти, зокрема із використанням механізму ефективного адміністрування освітніх субвенцій (як це вже бувало не раз). Навіщо ж зараз звітуватися про те, що ще не виконано?

Нарешті, по-п'яте, за старою доброю традицією не сказано – що конкретно освітнє відомство зробило для того, аби забезпечити педагогів достойною заробітною платою.

Міністр: «Безпека освітнього середовища – це наш безумовний пріоритет...»

Раніше повідомлялося про те, що субвенція на шкільні укриття або не використовується, або використовується мляво. Міністерство фінансів навіть виказало з цього приводу певну «стурбованість». Докладніше про це – тут.

Щоправда, ситуацію вдалося дещо виправити, але лише після втручання профільного віце-прем'єр-міністра. Докладніше про це – тут.

Міністр: «З огляду на те, що зміни в освіті є основою розвитку людського капіталу, дуже важливо, попри війну, не лише підтримувати систему освіти в належному стані, але й модернізувати її, проводячи необхідні, іноді не дуже популярні реформи...»

Дуже цікаве словосполучення: «непопулярні реформи». Чому деякі реформи непопулярні? Зазвичай тому що вони: 1) або неправильні, і тому непопулярні, 2) або правильні, але погано прокомуніковані.

Приміром, реформа НУШ – «Нова українська школа». «Докомунікувалися» до того, що практичні вчителі подають петиції з вимогою про скасування окремих рішень, і одна із петицій набрала навіть 25 тисяч голосів!

Це сталося 13 лютого 2025 року, коли необхідну кількість голосів набрала електронна петиція про скасування наказу МОН України від 02.08.2024 року № 1093 «Про затвердження рекомендацій щодо оцінювання результатів навчання». За твердженням автора петиції, «... рекомендації зовсім не сприяють покращенню якості освітнього процесу, а тільки створюють додаткове бюрократичне навантаження для вчителів». Окрім того, текст петиції містить пропозицію щодо перегляду підходу до оцінювання результатів навчання в загальній середній освіті і напрацювання простих та ефективних методів оцінювання.

Прем'єр-міністр України дав відповідь автору петиції, ця відповідь оприлюднена. Але чому профільне Міністерство не могло раніше

вийти з освітнім середовищем у «продуктивну комунікацію»?

Висновки

Отже, Оксен Лісовий у свій доповіді доволі докладно (виходячи із запропонованого регламенту) розказав про окремі показники державного бюджету поточного року. Ці відомості для уважних спостерігачів не стали новиною, оскільки бюджет оприлюднений на сайті парламенту, і кожен охочий може ознайомитися із відповідними показниками у будь-який момент.

Натомість міністр або не сказав, або майже нічого не сказав про:

ключові результати роботи Міністерства протягом 2023–2024 років;

стан виконавської дисципліни (зокрема, щодо виконання законів України у сфері освіти);

причини «незадовільних оцінок» роботи Міністерства з боку профільного парламентського комітету;

конкретні умови та обставини (зокрема, брак нормативного та методичного забезпечення), через які робота за окремими напрямками визнана «незадовільною»;

притягнення до відповідальності посадових і службових осіб, через недбалість яких робота Міністерства за окремими напрямками була визнана «незадовільною»;

конкретні рішення та дії, що спрямовані на недопущення у майбутньому настання причин та умов, які призвели до негативних оцінок з боку профільного парламентського комітету;

заходи з підвищення ефективності використання бюджетних коштів в системі освіти (зокрема, шляхом зниження непродуктивних витрат);

конкретні кроки, спрямовані на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, спрямованих освітній системі через механізм освітніх субвенцій;

зусилля щодо підвищення виконавської дисципліни, гарантування високої якості у роботі кожного політичного діяча та кожного державного службовця Міністерства;

конкретні кроки, спрямовані на викорінення корупційних проявів в системі освіти

(нагадаємо, що Національне агентство з питань запобігання корупції вказало на численні корупційні ризики у діяльності закладів освіти); результати численних освітніх експериментів, які були ініційовані протягом останнього року (і які, можливо, згодом теж будуть названі «непопулярними»);

подальші кроки з модернізації освітньої мережі (саме це питання, судячи із соціальних мереж, є одним із найбільш болючих для громад).

Також кинулося в очі, що депутати не поставили жодного чіткого запитання про причини скандальних рішень, якими профільний парламентський комітет визнавав роботу Міністерства незадовільною. З цього можна зробити низку припущень. Можливо, парламентарі хочуть дати освітньому відомству можливість «реабілітуватися», як-то кажуть, без зайвої колотнечі?

Дуже цікаво, що Голова Верховної Ради дав слово Голові профільного парламентського комітету, але очільник комітету не став ставити жодних запитань, а делегував право поставити запитання іншому депутату. З цього також можна зробити низку припущень. Можливо, представники комітету (включаючи його очільника) вирішили не загострювати тему виставлених міністерству «двійок», сподіваючись на те, що команда МОН буде працювати сумлінніше.

Тим часом освітянське середовище продовжує жваво обговорювати тези, які озвучив Оксен Лісовий під час «Години запитань до уряду»...

P.S. У цій статті відображено лише позицію автора. Висновки та фактичні твердження, наведені у цій статті, не відображають позиції державних органів, установ, організацій (<https://osvita.ua/blogs/94186/>). – 2025. – 03.03).

Блог на сайті «Освіта»

Про автора: Станіслав Ніколаєнко, перший заступник голови Співки ректорів України, міністр освіти 2005-2007 років.

Ситуація в країні та вищій освіті потребує корінних змін

Тектонічні зсуви в міжнародному житті, радикальна зміна стосунків між США та Євросоюзом, війна з росією диктують об'єктивну необхідність зміни політики держави в освітній та науковій сферах. Тож розпочну ніби з не зв'язаних між собою, на перший погляд, речей, але нинішня ситуація вимагає про це говорити і говорити вголос.

Ці думки не є якоюсь конспірологією, а стали реальністю. І оцінки американської вченої-історика Кетрін Олмстед про конспірологію, як хибне уявлення про змову, про те, чого не існує, тут ні при чому. Мої думки не поодинокі, вони реалістичні і все частіше лунають в суспільстві, особливо в колі університетської інтелігенції. Тим більше квітково-цукерковий період у взаєминах із США давно вже минув, і говорити врешті-решт слід відкрито і чесно.

Розпочну з найбільш гострого. Громаду цікавить питання про те, чому так чітко про наявність рідкісноземельних та інших копалин вартістю 5 чи і навіть 20 трильйонів доларів до останніх подій не було відомо загалу, чітко не артикулювалось в Україні. Працюючи і в уряді, і парламенті у свій час, мав допуски до державної таємниці, але саме такої інформації не знав. Проте ці дані були, як видно, відомі декому в Україні і за кордоном, зокрема в США та росії.

На жаль, ця інформація всіляко утаємничувалася від українців. Натомість замість ефективного добування, розпоряджання цими багатствами, можливого росту багатства як держави і громадян, ми йшли шляхом так званих «реформ», які практично вели до різкого зубожіння народу, деградації науки, медицини, освіти і як наслідок вимирання людей.

Ставилася мета так званого мирного, планового захоплення надр України, зламу шару наукової і освітньої еліти, яка б могла протестувати, заважати грабунку.

Нині бачимо цілеспрямований тиск, а інколи і гоніння на українські університети, постійну їх дискредитацію, з боку окремих чиновників, скорочення фінансування, відверте приниження, яке в більшості лунає з вуст

організацій, які фінансувались міжнародними фондами. Помітним було певне зовнішнє диригування цією політикою, активною підтримкою її ЗМІ, видно, не безкоштовно.

Прямим підтвердженням цього стало і оприлюднення в пресі реципієнтів USAID, які і підтримували активно т. з. «реформи». Не випадково, що ніби помахом чарівної палички, позникали деякі активісти реформи із ЗМІ, в т. ч. деякі керівники МОН.

І тут виникає законне питання, чи пов'язані наші народні багатства із політикою «засушування» української науки і освіти. Думаю, що існує прямий зв'язок. Існувало бажання команди Сороса і Ко тихою сапою освоїти багатства України, всупереч статті 13 та 14 Конституції України, а національна еліта повинна була ж заважала цим процесам. Тому її «тихою сапою» планомірно ліквідували. Шляхом вольового скорочення, знищення наукових установ академій, приниження ролі університетів, академій наук, як осередків науки та інновацій, демократії інакомислення і вільнодумства.

Прикро констатувати, але шалений тиск здійснювався перш за все на інтелігенцію, українську еліту, на представників української освіти, зокрема вищої школи. Наприклад, скорочення шкіл із 1995 року до сьогодні сягнуло 58%, із 22,3 тисяч до 12,9 тисяч в 2022 передвоєнному році.

Спостерігаємо неприкрите бажання владців обмежити, всупереч Конституції, доступ до повної середньої освіти, а оголошення скорочення числа ліцеїв (старша школа) до двох тисяч взагалі підріже крила школи, різко обмежить доступ молоді до знань. Не факт, що в кожній громаді, де півтора-два десятки сіл, буде такий ліцей.

Було продумано і здійснено низку кроків щодо «приручення» талановитої молоді, відбір її і направлення на «переплавку» в іноземні виші, посадка їх на грантове фінансування. Фракція «Самопоміч», «Голос», окремі народні депутати в інших політичних силах – це і є та «нова еліта», якій і потрібно було б здійснити чужинські задуми. Що з цього вийшло, бачимо.

Напевно, і рішення росії розпочати грабіжницьку війну у великій мірі викликано в тому числі бажанням спрацювати на випередження, заволодіти нашими природними ресурсами.

Війна внесла свої корективи, оголила ці задуми, а президент США Дональд Трамп відверто їх озвучив. Безсоромна вимога Трампа віджати 500 мільярдів доларів США з розтерзаної України просто шокує.

У цій ситуації виникає питання, як жити далі, куди рухатися, на що будемо опиратися, як будемо виходити з кризи, ставати самостійними, нарощувати економіку держави, боротися з росією, відбудовувати зруйноване, як задіємо тут інтелектуальний капітал.

На жаль, як свідчить аналіз, у такому напрямку урядова думка поки не працює. Як можна, для прикладу, пояснити, що більше десяти років в країні не діють і не створюються умови для дослідницьких університетів?

У свій час в Україні було започатковано 12 дослідницьких університетів, є відповідна стаття 29 Закону «Про вищу освіту». Дослідницький університет – такий, у якому не тільки транслюються старі знання, йде навчання, а і створюються нові знання, нові технології. Доля витрат на дослідження в загальних кошторисах таких закладів вищої освіти США і Європи сягає третини, проти 1–2% в Україні.

І навіть наші університетські флагмани – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київський національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут ім. І. Сікорського», львівські і харківські університети і близько не мають таких показників.

Національний університет біоресурсів і природокористування України, який також мав статус дослідницького, витрачає 120 мільйонів гривень, з усіх джерел на науку, що складає ледь 12% від загального фінансування, при цьому більша половина з них – це самостійно зароблені кошти від бізнесу, міжнародної співпраці.

То що ж потрібно робити? Бачу шлях такий. Парламенту негайно затвердити основні

засади розвитку економічної і соціальної сфери на найближчі 5 років. Визначити роль і місце закладів вищої освіти, коледжів, профтехучилищ в цій програмі.

Створити кілька науково-дослідних центрів в складі університетів і науково-дослідних інститутів на найзатребуваніших напрямках, взятися за інноваційні технології в оборонній галузі, промисловості, аграрній і переробній сфері, інформатизації країни, інше.

Чітко поставити завдання по підготовці кадрів, переорієнтувати науково-педагогічні колективи спільно з бізнесом на ефективне практико-орієнтовне навчання, зміцнивши матеріальну базу, підтримати вчених. Це вимагатиме змін податкового законодавства.

Хтось із опонентів дорікне, а де брати кошти? Професіонали, які залучені до справи, і в цих воєнних умовах знайдуть вихід з цієї ситуації. Наприклад, якщо зупинити бездумні виділення грантів (за рахунок бюджету) на утопічні реформи, адже лише за останні роки на це пішло 1,6 мільярда гривень.

Для порівняння – за 2024 рік на всю університетську науку було виділено 858,7 мільйонів гривень. І це лише один приклад.

Є резерви і в співпраці з бізнесом, іноземними партнерами. Тож потрібно братися за справу, як казав мій батько: «Очі бояться, а руки роблять». Бо наші ходіння до росії, США чи НАТО, ЄС не дає очікуваного, треба сподіватися на себе. Поважають сильного.

Кризова ситуація, яка склалася в державі, жорстка необхідність посилення вітчизняної економіки, її обороноздатності диктує радикальну зміну наукової, освітньої політики, яка повинна бути джерелом розвитку, а не місцем соціального притулку. Надія тільки на зовнішню допомогу, технології не виправдовує себе. Час вимагає негайних дій, слід сідати за дружній круглий стіл урядовцям та університетській і академічній еліті, шукати негайні шляхи подолання кризи. На жаль, цього не відбувається.

Ну як пояснити, скажімо, що прем'єр-міністр, профільний віце-прем'єр-міністр з цих проблем за п'ять років ні разу не зустрілись із керівниками університетів, академій,

провідними викладачами, вчителями, вченими. Хоч така зустріч у свій час була з Президентом і мала корисні наслідки.

Відповідальні урядові особи відгородились від університетської громади, не шукають точки інноваційного зросту економіки, подолання наявних гострих соціальних проблем.

На дивину, але і керівництво Міністерства освіти і науки навіть не бере участі в засіданнях Співки ректорів, на відміну від народних депутатів України чи інших державних структур.

Розуміння тих глобальних тектонічних змін, які відбулися в світі, новий світовий порядок викликає потребу переходу до активної співпраці, подолання чванливості і зарозумілості, перехід до тісної співпраці, включення у державотворчі процеси всієї національної еліти.

Змінити позицію мусить і Міністерство освіти і науки України. Хоч з власного досвіту скажу, що цей державний орган у такому вигляді, як нині, об'єктивно не може справлятися із покладеними обов'язками. І це, напевно, багато в чому не залежить від очільників відомства. Просто обсяг завдань, які поставила війна, той кадровий потенціал, що існує, відсутність чіткої гуманітарної, освітньої і наукової політики в правлячій партії, глибока економічна криза є надзвичайно складними.

Повторюю, але скажу, що доцільним було б оперативно реорганізувати Міністерство освіти і науки на два міністерства – народної освіти і вищої школи, науки і технологій. Подібна практика в сусідній Польщі дала позитивну динаміку університетам і науковим установам, бізнесу.

Підтвердженням раціональності моїх роздумів можуть слугувати результати опитування керівників закладів вищої освіти, членів Співки ректорів 18 лютого на засіданні в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

Переконаний, що ці оцінки були б ще жорсткішими, якби опитування було проведене серед рядових викладачів, оскільки ректори університетів все-таки в силу різних причин більш толерантно відносяться до роботи Міністерства освіти і науки.

Майже дві третини керівників закладів вищої освіти заявили, що вища освіта України рухається неправильним шляхом. Респонденти негативно оцінили основні реформи, які так наполегливо просуває наше відомство і на які витрачено сотні мільйонів гривень. Зокрема, три чверті негативно оцінило зміну фіксованого держзамовлення на так званий широкий конкурс, коли тисячі абітурієнтів просто відмовляються від бюджетних місць.

Намагання проштовхнути новацію про обрання керівника наглядовою радою, корпоратизацією університетів, зміну статусу бюджетної установи отримало 95,3% негативу. Чому? Бо керівники вишів добре прогнозують можливі наслідки, знають міжнародну практику – відсутність такої чудасії в ЄС.

Запровадження грантів на оплату за навчання підтримали лише 28%, в основному за рахунок приватних закладів вищої освіти.

Три чверті керівників рішуче виступили проти ліквідації ступеневої підготовки фахівців, вилучення коледжів із складу університетів.

Більше половини опитаних сказали, що процес оптимізації мережі закладів освіти потребує більш глибокого вивчення. Мусить бути державна програма соціально-економічного розвитку і відповідно до неї і відбулася зміна мережі. Суб'єктивний характер цього процесу повинен бути скоригований.

Найбільш характерним були результати опитування щодо автономії закладів вищої освіти, яка витребувана самим життям. Більшість опитаних заявили про відсутність університетської автономії та наявний лише її частковий характер в навчальній роботі. Якщо в освітній, науковій сфері ростки автономії відчували повністю 9%, частково 53%, то в фінансово-економічній сфері майже 89% опитаних сказали, що будь-яка автономія відсутня.

61% ректорів визнали не об'єктивним так званий формульний підхід фінансування. Хоча, на мою думку, заради об'єктивності відсутність коштів сильно загострює цей процес.

Майже 72% опитаних керівників одноголосно закликали міністерство рішуче

перебудувати діяльність, рішуче посилити взаємодію із закладами освіти, подолати певний снобізм і зарозумілість.

При цьому дві третини опитаних зазначили, що свої резерви вони черпають із дієвих міжнародних взаємин із університетами ЄС та США, які вважають наші університети, партнерами, а їх керівників – серйозними менеджерами, а не «феодалами і застійниками, відсталими і заскоружливими чи жителями парку юрського періоду», як це говорять окремі очільники МОН.

Прикро, що про нинішню політику міністерства всі ці надумані реформи, їх недолугість ми не один раз писали і казали очільникам МОН. Але нас ніхто не чув, вийшло, як в народному прислів'ї – «якби сліпий очима мав, то він би все знав». Напевно, прийшов час до роботи залучати професіоналів зі зрячими очима.

На завершення. Країна опинилась на грані виживання, розум і логіка дій, попри всю критику, потребують єдності дій, підтримки і нашого Президента, і уряду, парламенту, наших легендарних ЗСУ. Владі слід до роботи залучати всі сили, не ділити на своїх і чужих. Хотілося, щоб позиція уряду змінилася, а була не такою, як у глухаря, який, токуючи, нічого не чує, крім себе.

Університетські колективи поки що здатні забезпечити економіку, соціальну сферу, сектор оборони і безпеки, наше військо необхідними кадрами, серйозною дослідницькою роботою.

І молоді урядовці, депутати і досвідчені керівники закладів вищої освіти, їх колективи мусять разом змінити ситуацію на краще.

Ігнорування цих висновків приведе до ще більш непередбачуваних подій, а цього ми допустити не можемо (<https://osvita.ua/blogs/94201/>). – 2025. – 04.03).

Блог на сайті «Освіта»

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

Модернізація мережі вишів: спочатку – «робота над помилками»

У вересні 2024 року міністр освіти і науки України Оксен Лісовий написав на своїй сторінці в соціальній мережі: «Будемо відвертими: мережа університетів, яка функціонує сьогодні, – неактуальна. Упродовж останніх десятиліть кількість випускників шкіл суттєво зменшується і продовжує зменшуватися... <...> Успіх змін залежить від відповідальності та ініціативи. Найбільш вдалимими, на нашу думку, є зміни, ініційовані самим колективом. Ці рішення потрібно ухвалювати швидко».

Запам'ятаємо цю важливу тезу: найбільш вдалі зміни – ті, які ініційовані колективами. Отже, міністр де-факто допустив, що можливі зміни, які ініційовані зовсім не колективами, а кимось іншими. Іншими словами, ці зміни (вочевидь, допускається, що вони можуть бути невдалими) не враховують вимог Закону України «Про вищу освіту» в частині автономії закладів вищої освіти.

У жовтні 2024 року Комітет Верховної Ради з питань освіти, науки та інновацій доручив Міністерству освіти і науки України подати план реорганізації державних вишів та наукових установ на 2025 рік. Докладніше про це – тут.

Рішення Комітету «народилося» не просто так. «Модернізаційна реформа» здійснювалася, скажімо так, із збоями, і не помітити цього було вже неможливо.

28 листопада 2024 року Рахункова палата провела брифінг та оголосила приголомшливий висновок: «Управлінська діяльність Міністерства освіти і науки у процесі реформування виявилася малопродуктивною... <...> МОН також не розробило середньострокового плану модернізації мережі ЗВО, як було передбачено Операційним планом реалізації Стратегії. <...> Через нормативну невизначеність механізмів системного реформування мережі ЗВО пропозиції щодо реорганізації закладів формувалися МОН суб'єктивно. Так, аудитом встановлено, що МОН не повною мірою забезпечило виконання нормативно визначених заходів щодо системного реформування мережі

ЗВО <...> Під реорганізацію потрапили ЗВО, які і до реформування ефективно функціонували. <...> Докладніше – тут.

Рахункова палата за результатами проведеного аудиту вже оприлюднила повний звіт, який містить багато цікавої інформації, у т. ч. в розрізі окремих кейсів.

У січні 2025 року пролунала заява, що Міністерство освіти і науки розробило план оптимізації мережі закладів вищої освіти. Водночас освітнє відомство сам план не оприлюднило. За словами Оксена Лісового, план оптимізації мережі після розроблення був представлений прем'єр-міністру та заступнику голови Офісу президента і «затверджений на рівні виконавчої влади», але при цьому «план не був затверджений жодним документом».

Зрозуміло, що нерозглянутий в належний спосіб та не затверджений план – не можна вважати офіційним документом. Відповідно, він не може створювати для органів державної влади (у тому числі і самого МОН) жодних правових наслідків.

Далі – пряма мова Оксена Лісового: «Ми його обговорили на деяких відповідно виконавчих рівнях і орієнтуємося на цей план. Якщо ви хочете одержати цей план як офіційно затверджений документ, то я вас попрошу гарно зважити, чи потрібно це робити. Тому що, якщо ми офіційно затвердимо той план, який ми розробили і який схвалений сьогодні на рівні виконавчої влади, ну, він дуже багатьом не сподобається... Він дуже добре обґрунтований з точки зору демографії країни, демографії кожного регіону, демографічної динаміки, статистики вступу до локальних і національних, і іноземних університетів. Більше того, державного пріоритету на підготовку фахівців з робітничих спеціальностей, розвитку професійно-технічної освіти, з огляду на той запит, який існує сьогодні в різних галузях промисловості, з огляду на це, той план, який ми підготували, є доволі жорстким».

Важлива деталь: у жодній заяві міністра, у жодному офіційному повідомленні МОН не вказано, що освітнє відомство врахувало рекомендації Рахункової палати.

Не дивлячись на відсутність плану (як офіційного документу), не дивлячись на неврахування рекомендацій Рахункової палати, не дивлячись на відсутність чітких заяв про модернізацію самої «модернізаційної реформи», МОН від свого бажання когось «модернізувати» не відмовилося.

Згідно з пропозицією Міністерства освіти і науки, розпочато процедуру реорганізації Національного університету «Одеська юридична академія» шляхом приєднання його до Одеського національного університету ім. Мечникова. Відповідне рішення зафіксоване у пункті 1 розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2025 року № 111-р.

Таким чином, за логікою цього рішення, фактично Національний університет «Одеська юридична академія» як окрему юрособу має буде ліквідовано. Скоріш про все, припускається, що в структурі Одеського національного університету ім. Мечникова має бути створений окремий потужний підрозділ – чи то інститут, чи то факультет – який здійснюватиме підготовку правників (хоча це не є обов'язковим).

Цей кейс є доволі цікавим з точки зору технологій ухвалення та реалізації управлінських рішень.

Освітня спільнота почула багато офіційних і неофіційних версій про причини «приєднання».

На наступний день після ухвалення розпорядження Міністерство освіти і науки України публічно заявило: «<...> Одеську юридичну академію було виділено зі складу Одеського університету імені І.І. Мечникова у 1997 році. Тепер, відповідно до рішення уряду, освітні програми й наукові школи, які традиційно забезпечували високоякісну підготовку юристів в Одесі, повернуто до структури класичного університету, що відповідає європейській практиці. Нагадаємо, основною причиною перегляду мережі закладів вищої освіти є демографічна ситуація. За останні півтора десятка років середня кількість студентів на один заклад вищої освіти зменшилася з 6,5 тис. до 3,5 тис. Політика укрупнення закладів вищої освіти реалізується задля поліпшення якості, посилення спроможності університетів через

об'єднання їхніх ресурсів та задля залучення інвестицій в оновлення їхньої науково-навчальної інфраструктури».

Натомість міністр освіти і науки України Оксен Лісовий вказує на дещо інші причини: «<...> Реорганізація не вплине негативно на студентів та викладачів; проте інша ситуація – для керівного складу закладу, серед якого є особи, зокрема Сергій Ківалов, який, мені так видається, ніколи не мав морального права залишатися в освіті після відомих усім фактів у його біографії. Очевидно, що таким особам буде складно погодитися з цим рішенням, і вони будуть йому опиратися. Проте нагадаю, що Одеська юридична академія виникла в результаті від'єднання юридичного інституту, який на той час був частиною Національного університету імені Мечникова. Повернення академії до структури класичного університету – логічний і символічний крок. Адже саме таке середовище формує світогляд майбутніх правників <...>».

Цікаво, що заступник міністра освіти і науки Михайло Винницький в одному із раніше наданих інтерв'ю фактично зафіксував протилежну позицію: «Я б дуже хотів, щоб у нас всі заклади в Україні були такими, як Одеська юридична академія. Насправді, це провідний заклад Одещини, ми це розуміємо, і це в даному випадку те, що зроблено з матеріально-технічної бази – це реально еталон. А те, що пріоритет поставлений саме на укриттях – ну це відповідає якраз тому, що ми б хотіли бачити як міністерство по всій країні. <...> Великі вітання Одеській юридичній академії за те, що Ви виходите в офлайн, і що Ви забезпечили безпеку в першу чергу. <...> Враження з юридичної академії є надзвичайно позитивні. Це заклад, який розвивається. Він розвивається тому, що тут очевидним є те, що є, ну давайте так – господар, але одночасно з господарем є певний колектив, є спільнота, є середовище <...> Є певна повага до людської особистості. Є очевидно той, хто дбає. Який вклав, чесно кажучи, 25 років свого життя в розвиток цієї інституції, і це, очевидно, похвально. Я можу тільки привітати всю спільноту юридичної академії, насправді великі молодці, і робите

еталонні речі, які хотілося б, щоб даліше ну наслідувалися в інших університетах країни.

Отже, виходячи із процитованих текстів, можемо виокремити кілька причин, якими обґрунтовується доцільність ліквідації Одеської юридичної академії:

раніше академію «було виділено», а тепер має бути «повернуто»;

європейська практика;

демографічна ситуація;

поліпшення якості;

посилення спроможності університетів через об'єднання їхніх ресурсів;

залучення інвестицій в оновлення науково-навчальної інфраструктури;

Сергій Ківалов «ніколи не мав морального права залишатися в освіті після відомих усім фактів у його біографії»;

середовище, яке формує світогляд майбутніх правників (через повернення до структури класичного університету);

наявність еталонної матеріально-технічної бази;

пріоритет, поставлений саме на укритах;

заклад, який розвивається;

наявність певного колективу, спільноти, середовища;

є повага до людської особистості;

наявність господаря, який віддав 25 років свого життя;

академія робить еталонні речі, які мають наслідуватися в інших університетах.

Таким чином, ми нарахували вже як мінімум 15 офіційних та «напівофіційних» причин (аргументів) на користь ліквідації академії. Причому деякі з названих причин, вочевидь, протирічать одна одній.

Уважні спостерігачі могли прочитати в соціальних мережах і про інші причини реорганізації. Це і наявність привабливого майна, і бажання деяких депутатів приватизувати земельні ділянки, і протистояння в місцевих радах, і прояви недружньої конкуренції, і просто нелюбов до «ківаловської освітньої корпорації».

Наостанок лише зауважимо, що за даними інформаційного ресурсу vstup.osvita.ua, у 2024 році до університету ім. Мечникова було

зараховано 1304 майбутні бакалаври та 667 майбутніх магістрів, а до Одеської юридичної академії – 1698 бакалаврів та 1020 магістрів. Докладніше – тут.

Тим часом освітні управлінці обговорюють чергові «модернізації». Приміром, хочуть об'єднати два університети в Умані. Щоправда, подробиць поки що не повідомляється. Можна припустити, що тривають так звані «консультації», у тому числі з потенційними бенефіціарами (окремі з них до освіти не мають жодного стосунку). Не виключено, що розглядається широка палітра аргументів – таке припущення можна зробити на основі аналізу «одеського кейсу».

Ходять чутки про нові локальні «модернізації» в Києві, Житомирі, Львові, Харкові, Одесі... Чим більше таких чуток – тим більше хвилюються ректори – тим більше спритників пропонують свої «неофіційні послуги».

Але цей матеріал – не про ліквідацію одних університетів і нелогічне розширення інших. Тема значно ширша – логіка модернізаційної реформи.

Як вже вказувалося, за підсумками аудиту Рахункова палата внесла кілька пропозицій і рекомендацій, спрямованих на виправлення ситуації, зокрема: «МОН має розробити гнучкі та зрозумілі кроки для ефективного реформування мережі ЗВО, що задовольнятимуть інтереси всіх учасників процесу».

Рахункова палата рекомендувала уряду доручити МОН розробити та подати урядові пропозиції щодо актуалізації Стратегії розвитку вищої освіти, а також проєкту операційного плану її реалізації у 2025–2028 роках.

Окрім того, Міністерству освіти і науки України рекомендовано:

подати Кабінетові Міністрів України законопроект щодо створення передумов для модернізації мережі ЗВО;

здійснити аудит мережі ЗВО і за результатами скласти звіт;

розробити і затвердити дорожню карту модернізації мережі ЗВО та середньостроковий план модернізації мережі ЗВО;

затвердити критерії відбору ЗВО для реорганізації;

запровадити обговорення планів реорганізації ЗВО із зацікавленими сторонами з оприлюдненням результатів.

Логічно припустити, що спочатку Міністерство освіти і науки має зробити «роботу над помилками» – тобто реалізувати (виконати) пропозиції і рекомендації Рахункової палати, а вже потім – як-то кажуть, «з чистою совістю» – приступати до чергових ініціатив з модернізації мережі. Але так не сталося.

Судячи з наявних даних, МОН вирішило не виправляти помилки, а продовжувати «модернізаційну реформу» на хибній методологічній базі – тобто де-факто ігноруючи рішення і Рахункової палати, і профільного парламентського комітету.

Що ж це коїться? Ми, прості освітяни, нафантазували собі, що Міністерство освіти і науки нарешті «оговтається» і приведе власну діяльність у відповідність до чинного законодавства та здорового глузду. Але нашим фантазіям, здається, не судилося стати реальністю...

«Модернізаційна реформа» потрібна. Ми всі зацікавлені в тому, аби університети були сильними і спроможними, а державне майно використовувалося максимально ефективно. Але реформа має бути справедливою. Вона має бути чесною. При цьому вона не може бути засобом помсти або покарання...

«Модернізаційна реформи» має бути такою, що сприятиме зміцненню освітньої системи України, а не її руйнуванню.

Слід пам'ятати, що об'єднання закладів вищої освіти – лише один з багатьох інструментів реформи. У результаті примусового об'єднання, як мінімум, один заклад ліквідується, і втрачається певне середовище, на створення якого витрачено багато років і багато інвестицій. Про це слід пам'ятати.

Іншими інструментами реалізації реформи можуть бути: корпоратизація (поступовий перехід закладу освіти в управління корпоративних структур, у тому числі міжнародних), приватизація (перехід власності закладу освіти до приватних осіб або приватних підприємств), створення добровільних університетських альянсів (об'єднання кількох університетів схожого профілю), перехід права власності до громади (контроль над університетом переходить від держави до органу місцевого самоврядування), застосування алгоритмів державно-приватного партнерства та багато інших.

Також було б бажано, аби рішення про «чергову модернізацію» приймалося не кулуарно і не поспіхом, а як мінімум на основі сумлінного виконання вимог законодавства про автономію закладів вищої освіти, а також з урахуванням стратегічних орієнтирів розвитку системи вищої освіти. Невже це неможливо?

P.S. У цій статті відображено лише позицію автора. Висновки та фактичні твердження, наведені у цій статті, не відображають позиції державних органів, установ, організацій (<https://osvita.ua/blogs/94237/>). – 2025. – 12.03).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 5 (291) 2025**

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 07.03.2025
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,02.
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.