

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



# Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 5 (вересень-жовтень 2024)

КИЇВ 2024

Засновники: Дослідницька служба Верховної Ради України  
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, Національна юридична бібліотека.  
Заснований у 2024 році. Видається раз на два місяці.  
Редакційна колегія: Л. Ваолевська, Н. Іванова, І. Мищак, Ю. Половинчак

---

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:  
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ  
/ моніторинг інформаційного поля /**

**№ 5 (вересень-жовтень 2024)**

**Укладачі:**

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.

## **ЗМІСТ**

### **ПУБЛІЧНА ВЛАДА**

Закон про публічні консультації .....	3
---------------------------------------	---

### **ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ**

До питання запровадження мирового судочинства .....	4
Щодо зміни підходів до кримінального покарання за колабораційну діяльність .....	8
Угоди в корупційних кримінальних правопорушеннях .....	23
До проблеми приведення українського законодавства у відповідність європейській практиці щодо доступу до персональних даних під час досудового розслідування .....	25
Зниження вимог до доказів у кримінальному процесі .....	28

### **ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**

Щодо проблемних аспектів Закону «Про адміністративну процедуру» .....	30
Підвищення податків та наслідки для ІТ-індустрії в Україні .....	31
Необхідність оновлення законодавства щодо Антимонопольного комітету України ....	33
До питання скасування Господарського кодексу України .....	35

### **СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА**

До питань законодавства щодо статусу ветеранів і ветеранок .....	36
Правнича освіта .....	39
Проблемні питання освіти дітей з тимчасово окупованих територій .....	42
Проблемні питання законопроекту щодо державної підсумкової атестації та вступної кампанії 2025 року .....	45

### **ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА**

Який державний екологічний контроль потрібен для повоєнного зеленого відновлення України? .....	46
---	----

# ПУБЛІЧНА ВЛАДА

## Закон про публічні консультації

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Підписаний Президентом Закон про публічні консультації не вирішує однієї з головних цілей його ухвалення*

### Подія

17 жовтня 2024 року Президент України підписав Закон України «Про публічні консультації» № 3841-ІХ (ухвалений ще 20.06.2024). Прийнятим Законом визначається порядок проведення публічних консультацій на всіх етапах розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення.

### Оцінка ЦППР

На жаль, у редакції вищезгаданого Закону втрачена одна з його головних норм і цілей – про обов’язок народних депутатів проводити публічні консультації щодо своїх законопроектів. Це проблема для української системи врядування, адже дуже значна кількість законів в Україні ухвалені саме з числа законопроектів, що подані депутатами (у 2023 році цей показник склав 82 %).

Нерідко вносяться недосконалі проекти, такі що не враховують навіть очевидних негативних наслідків. На жаль, через депутатів подають свої законопроекти і міністерства, в обхід регламентних процедур, горизонтальних погоджень, громадських обговорень, урядових комітетів. Це іноді призводить до явно помилкових рішень, оскільки певні закони ухвалюються надто швидко і непрозоро.

Відомо, що у розвинених демократіях законопроекти розробляє передусім уряд за усіма правилами полісі-процесу, бо саме виконавча влада має для цього необхідну експертизу та інші ресурси. Україна теж повинна додати прозорості та прогнозованості законотворчому процесу.

Програма SIGMA у своїх висновках до проекту Закону «Про публічні консультації» (№ 4254) наголошувала на необхідності поширення обов’язку з проведення публічних консультацій на депутатські законопроекти.

Отже, наразі цей Закон не вирішує реальної проблеми для України – відсутності у суспільства інструментів участі (впливу) на депутатські законопроекти.

Нагадуємо, що суть норми про консультування дуже проста – опублікувати законопроект на 15 робочих днів для проведення принаймні електронних консультацій. Далі все вирішується на розсуд автора-депутата. Такий механізм зменшує ймовірність помилок та грубого лобізму. Адже громадські організації, бізнес, органи місцевого самоврядування та просто активні громадяни можуть принаймні спробувати «достукатися» до ініціаторів законопроекту.

Отже, ЦППР закликає Кабінет Міністрів України та Верховну Раду України розробити та внести зміни до Закону України «Про публічні консультації» щодо обов’язкового поширення його норм на депутатські законопроектні ініціативи. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevuj-analiz-16-22-zhovtnya-2024-roku/>). – 2024. – 22.10).

# ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

## До питання запровадження мирового судочинства

Блог на сайті «Центр політико-правових реформ»

**Про автора:** Віталій Охріменко, директор стратегічного розвитку громадської спілки «Мережа правового розвитку», та Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ із питань судівництва

### *Мирове судочинство: як і навіщо це може працювати в Україні?*

Єдиного, загальноприйнятого розуміння, що таке «мирове судочинство», не існує. Юридична енциклопедія під цим поняттям розуміє нижчу ланку судової системи для розгляду дрібних кримінальних і цивільних справ, на яку покладено функцію примирення сторін. За іншим визначенням, мировий суд – це місцевий (локальний) судовий або адміністративно-судовий державний орган обмеженої юрисдикції, що розглядає й вирішує малозначні справи за спрощеною процедурою. Проте, дати повне визначення цьому поняттю проблемно, оскільки моделі мирового судочинства в країнах настільки відрізняються, що звести їх до спільних вихідних засад складно.

Його становлення в різних країнах залежало від історичних, політичних та правових особливостей, що зумовило виникнення десятків різних моделей мирових судів. Водночас спільними рисами цих моделей є те, що мирові суди: (1) є найнижчою ланкою в судовій системі; (2) мають обмежену юрисдикцію, тобто розглядають лише окремі категорії нескладних цивільних та / або кримінальних справ; (3) мають «локальний» характер, тобто тісно пов'язані з місцевою громадою; (4) покликані оперативно вирішувати спори за рахунок спрощення судових процедур.

Дискусії щодо впровадження мирових судів в Україні тривають уже багато років. Черговим поштовхом до цього стала президентська Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, яка передбачала опрацювання питання щодо запровадження інституту мирового судді. У подальшому ця ідея була закріплена в інших програмних документах, але до сих пір офіційна концепція мирового судочинства в Україні не розроблена.

Українське суспільство в цілому підтримує запровадження цього інституту. За даними соціологічного дослідження, 55 % опитаних респондентів підтримують ідею запровадження мирових судів в Україні, проти виступили лише 16 %<sup>1</sup>.

У цій статті для Коаліції Реанімаційний Паке́т Реформ Віталій Охріменко, директор стратегічного розвитку громадської спілки «Мережа правового розвитку», та Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ із питань судівництва, розглянули, як може виглядати мирове судочинство в Україні, яких цілей, завдяки його запровадженню, вдасться досягти та яким може бути шлях до його впровадження.

### **Які цілі створення мирових судів?**

Розглядаючи можливість створення нової інституції, насамперед слід з'ясувати та визначити для досягнення яких цілей / вирішення яких проблем це потрібно. Відповіді на ці питання безпосередньо впливають на дизайн майбутніх змін.

### **Запровадження мирового судочинства в Україні може переслідувати наступні цілі:**

– *розвантаження судової системи від нескладних, з юридичної точки зору, спорів.* В Україні поки не розвинена ефективна система альтернативних методів вирішення спорів, а тому фактично суд є єдиним способом захисту порушених прав. Це зумовлює надходження в суди

---

<sup>1</sup> Результати соціологічного дослідження, проведеного 3-12.09.2023 Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Центром політичної соціології на замовлення Центру політико-правових реформ.

значної кількості справ. Зокрема, за даними судової статистики<sup>2</sup>, у 2023 році на розгляді місцевих загальних судів перебував понад мільйон лише цивільних справ. Сюди ще варто додати по майже мільйону справ у порядку кримінального судочинства та щодо адміністративних правопорушень. Водночас минулого року здійснювали правосуддя в цих судах лише 2 786 суддів, а штатна чисельність була визначена на рівні 3 838 суддів. Очевидно, що таке співвідношення суддів до кількості справ, які перебувають на розгляді, є загрозливим, призводить до перевантаження судів та затягування строків розгляду справ.

Суддя – це висококваліфікований юрист, який пройшов складний відбір, отримує високу винагороду та держава опікується його регулярним підвищенням кваліфікації. Водночас навіть побіжний погляд на структуру судових спорів дає підстави стверджувати, що частина їх взагалі не повинна була б розглядатися судами. У структурі цивільних справ понад третину складають справи наказного провадження, тобто справи, у яких відсутній спір між сторонами (або про нього невідомо), і які фактично не вимагають значного досвіду правозастосування.

При більш детальному аналізі можна виокремити ще інші категорії спорів, вирішення яких в більшості не потребує висококваліфікованого юриста: наприклад, поділ майна подружжя, стягнення аліментів, розірвання шлюбу, якщо відсутній спір про дітей, стягнення заборгованості та ін.

Мирові суди могли б перебрати на себе розгляд таких категорій спорів, дозволивши б професійним суддям зосередитися на розгляді складніших справ.

– *покращення доступу до справедливості*. Для самостійного звернення до суду особа повинна не лише мати ресурси на сплату судового збору, але й достатньо добре орієнтуватися в матеріальному та процесуальному законодавстві, щоб правильно визначити суд, до якого звертатися, предмет та підставу позову, зібрати необхідні докази та представити свою позицію в суді. Для багатьох це виступає стримуючим фактором для звернення до суду.

Дані соціологічних досліджень різних років засвідчують, що навіть у випадку виникнення правової проблеми чи порушення прав, близько половини громадян не вживають заходів для їхнього захисту. Зокрема, проведене у 2023 році дослідження «Що українці знають і думають про права людини» показало<sup>3</sup>, що 48,6 % опитаних респондентів навіть не намагалися захистити свої порушені права. У дослідженні, проведеному у 2023 році ГО «Адвокат майбутнього», було встановлено, що 23 % опитаних за останні 4 роки стикалися із ситуаціями, які вимагали звернення до суду, але з-поміж цих осіб звернулися до суду лише 64 %. Основними причинами неготовності звертатися до суду були відсутність віри у справедливість цього суду, сумніви в можливості виграти справу чесно та тривалість і складність судового процесу.

Подібна ситуація спостерігалася й в довоєнні роки. Так у дослідженні, проведеному у 2018 році Київським міжнародним інститутом соціології та експертною групою для МФ «Відродження» у 4 містах із різних регіонів України, встановлено, що 49 % респондентів мали принаймні 1 проблему правового характеру протягом останніх 3 років. З респондентів, які мали ці проблеми правового характеру, тільки 68 % намагалися вирішувати їх, в тому числі шляхом звернення до суду. Також цікаво, що тільки 9 % респондентів від тих, що намагалися вирішувати свою правову проблему, назвали суд як основне джерело допомоги.

---

<sup>2</sup> Звіт місцевих загальних судів про розгляд судових справ за 2023 рік (форма № 1 мзс), Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства за 2023 рік (форма № 1-ц). Доступні за посиланням: [https://court.gov.ua/iNshe/sudova\\_statystyka/](https://court.gov.ua/iNshe/sudova_statystyka/)

<sup>3</sup> Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва за ініціативи Програми розвитку ООН (UNDP) в Україні за підтримки Міністерства закордонних справ Данії у партнерстві з Центром прав людини ZMINA.

Згадане може свідчити про наявність великої кількості латентних спорів, які не потрапляють до судів чи інших уповноважених органів через неефективність існуючих способів правового захисту. В той же час, для українців «справедливість» є однією з найважливіших цінностей.

Мирові суди за рахунок більшого наближення до територіальної громади, спрощення процедур та оперативності вирішення спорів могли б також частково вирішити проблему згаданих спорів.

Інший аспект, який варто розглянути в контексті покращення доступу до правосуддя, є заплановане укрупнення мережі місцевих судів, з метою приведення її у відповідність до нового адміністративного устрою. План укрупнення поки не представлений, але зменшення кількості судів неодмінно призведе до погіршення територіальної доступності правосуддя для населення. Мирові суди на рівні кожної громади, крім вирішення спорів членів громади, могли б також виступати «сполучною ланкою» між членами громади й місцевим судом, забезпечуючи обмін документами, участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції та ін.;

– *підвищення довіри до правосуддя*. Судова система користується одним із найнижчих рівнів довіри серед всіх державних інституцій. Ефективні мирові суди, які взаємодіють із громадою та користуються довірою, забезпечують справедливе та швидке вирішення спорів, проводять правопросвітницьку роботу серед членів громади, тобто роблять правосуддя максимально наближеним до місцевого рівня, можуть стати одним із факторів, які позитивно вплинуть на підвищення довіри до системи правосуддя в цілому;

– *формування кадрового резерву для судової системи*. Вже сьогодні спостерігається брак професійних та добросовісних правників, які мають бажання працювати в системі правосуддя. Натомість, мировий суддя, який на практиці здобув досвід взаємодії з учасниками справи, роботи з доказами, організації та розгляду спорів може стати чудовим кандидатом для зайняття посади в «державному» суді. Для ефективнішого досягнення цієї цілі, в майбутньому концепті запровадження мирового судочинства важливо передбачити інструменти, які забезпечували б зв'язок між мировими судьями та судьями місцевих чи апеляційних судів. Зокрема, останні могли б виконувати функції менторів чи наставників для мирових суддів, консультуючи їх щодо особливостей застосування законодавства чи організації розгляду спорів.

### **Як може функціонувати система мирових судів?**

Конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя передбачили можливість запровадження обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів. Ми розглядаємо можливість запровадження в Україні мирових судів саме в контексті розвитку цього конституційного положення, тобто як обов'язковий спосіб досудового врегулювання окремих категорій спорів. При цьому мирові суди не повинні бути складовою судової системи, але, як зазначалося вище, доцільно передбачити механізми взаємодії мирових суддів із професійними судьями.

Враховуючи думки учасників експертних обговорень, які проводилися в липні-серпні 2024 року Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ у співпраці з Центром політико-правових реформ та Мережею правового розвитку за підтримки Національного Демократичного Інституту, **пропонуємо наступні елементи майбутнього концепту запровадження мирового судочинства:**

– вирішальний «голос» у призначенні мирових суддів повинна мати громада, члени якої безпосередньо й будуть звертатися до мирового судді. У вже згаданому дослідженні, проведеному ГО «Адвокат майбутнього»<sup>4</sup> у 2023 році, було виявлено, що послугами мирового судді готові користуватися 25 % опитаних, а ще 61 % – готовий користуватися, але це залежатиме від

---

<sup>4</sup> «Звіт за результатами дослідження суспільного уявлення про доступ до правосуддя, судочинство, діяльність прокуратури та надання професійної правничої допомоги в Україні» підготовлений ГО Адвокат майбутнього» в рамках реалізації Проєкту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», що фінансувався Європейським Союзом.

особи судді. Тобто довіра до мирового судді є одним із ключових факторів забезпечення його ефективності. На нашу думку, обрання мирового судді з урахуванням думки громади надасть йому «стартовий» кредит довіри;

– одним із наріжних каменів мирового судочинства ми вважаємо довіру до мирового судді з боку членів громади, саме тому важливо передбачити ефективні механізми підзвітності перед громадою – від періодичного звітування мирового судді про його роботу й аж до можливості дострокового припинення повноважень;

– оскільки мирові суди не будуть розглядати спори, які є складними з юридичної точки зору, мировим суддею не обов'язково повинен бути професійний юрист. У випадку, якщо громада обрала мировим суддею не юриста, в штаті мирового суду може бути передбачена посада консультанта, який допомагатиме мировому судді в роботі із законодавством.

Водночас, перед вступом на посаду, обрані мирові судді обов'язково повинні проходити спеціальну підготовку, яка охоплювала б питання щодо розгляду категорій спорів, які віднесені до їхньої компетенції, особливостей ведення процесу, роботи з учасниками справи та доказами, медіаційних технік та ін. Важливо також передбачити інститут наставництва / менторства для мирових суддів із боку суддів місцевих чи апеляційних судів;

– можливість звернутися до мирового суду має бути у всіх громадян, тому створення мирового суду повинно бути обов'язковим як мінімум для всіх великих та середніх громад, які є більш спроможними до створення та підтримки функціонування пропонованої моделі мирового суду. В малих громадах доступність мирового суду має бути забезпечена або шляхом укладення договорів про співробітництво із сусідньою територіальною громадою, де створено мировий суд, або шляхом добровільного утворення такого мирового суду на своїй території.

Для розгляду спорів між членами різних територіальних громад, доцільно передбачити створення окремого мирового суду на рівні району або області;

– на розгляд мирових судів, на першому етапі, доцільно передати розгляд окремих категорій нескладних цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення. Конкретні категорії справ варто визначити за результатами окремого аналізу із залученням суддів;

– процес розгляду справи мировим суддею повинен бути максимально спрощений та зрозумілий для учасників;

– рішення мирового судді має бути обов'язковим для сторін, підлягати примусовому виконанню, але може бути оскаржене до апеляційного суду;

– основна частка видатків на утримання мирових судів, на думку учасників експертних обговорень, повинна фінансуватися з місцевого бюджету. Водночас, на нашу думку, для забезпечення незалежності мирових судів від органів місцевого самоврядування, слід передбачити часткове фінансування їхньої діяльності й за кошти державного бюджету.

### **Особливості впровадження**

Думаючи про створення інституту мирових судів та рівні територіальних громад, стає очевидним необхідність поетапного розгортання такої об'ємної та складної системи. Наразі в Україні створено 1469 територіальних громад (в т.ч. з громадами на невідконтрольній території). На їхній території розташовано 85 міст із населенням понад 50 тис. осіб, з яких понад 43 міста з населенням понад 100 тис. осіб, в тому числі 6 крупних міст із населенням від 500 до 1000 тис. осіб та три міста-мільйонника. Усвідомлюючи масштаби нашої країни та прагнучи досягти найкращої доступності послуг мирових судів на всій території, стає очевидним, що мова йде про необхідність створення понад 1 тисячі мирових судів та залучення ще більшої кількості мирових суддів та працівників їхніх апаратів.

Для цього слід буде передбачити кілька етапів розгортання такої системи, як мінімум:

1. **Етап пілотування** – впровадження мирових судів у кількох громадах для випробування моделі.



2. **Етап добровільного створення** – громади, які виявили бажання, самостійно створюють мирові суди.

3. **Етап обов'язкового створення** – впровадження мирових судів на всій території України для забезпечення принципу доступності та максимального наближення мирового судді до мешканця громади.

Також варто подумати про суб'єктів, які могли б стати відповідальними за розробку детальної моделі функціонування мирових судів та її впровадження. Це мала б бути достатньо спроможна інституція з хорошим рівнем партнерських відносин із місцевим самоврядуванням, судовою та виконавчою владою.

Не менш важливою буде спроможність створити систему підготовки та підвищення кваліфікації таких мирових суддів, яка б була спроможна забезпечити перед вступом на посаду судді проходження спеціальної підготовки, яка б охоплювала як мінімум питання щодо розгляду категорій спорів, роботи з учасниками справи, застосування медіаційних технік, та інших альтернативних засобів вирішення спорів.

Також із самого початку розгортання 2 етапу необхідно домовитися про створення системи збалансованого фінансування всього інституту мирового судочинства з місцевого та державного бюджетів, щоб забезпечити їхню незалежність та стабільність роботи.

Впровадження мирових судів в Україні може стати тим кроком, який дозволить вивести вітчизняну систему правосуддя на якісно новий рівень. Інтеграція цього інституту в правову систему вимагає проведення якісної підготовчої роботи з розробки концепту мирового судочинства, плану поетапного її впровадження та проведення інформаційної кампанії серед населення. Дуже важливо робити ці кроки в тісній співпраці з населенням територіальних громад, органами місцевого самоврядування, судовою гілкою влади. Але масштаб та вплив від впровадження настільки великі, що ми, як суспільство та держава, не маємо права на помилку в цьому випадку. Тому варто ключовим учасникам цього процесу дуже серйозно підійти до формування власних пропозицій та бажаної ролі, щоб бути готовими до довгого та складного шляху, з якого вже не вдасться звернути чи призупинити, якщо ми запустимо другий етап. (<https://pravo.org.ua/blogs/myrove-sudochynstvo-yak-i-navishho-tse-mozhe-pratsyuvaty-v-ukrayini/>). – 2024. – 11.09).

## Щодо зміни підходів до кримінального покарання за колабораційну діяльність

Матеріал на сайті «Українська Гельсінська спілка з прав людини»

**Про автора:** Катерина Котельва, суддя Галицького районного суду м. Львова

### *Обґрунтування необхідності зміни підходів до кримінального покарання за колабораційну діяльність*

Комплексні заходи, спрямовані на кримінальне переслідування та притягнення до відповідальності осіб, які співпрацювали з окупаційною владою, сьогодні для України є важливим елементом протидії збройній агресії РФ. Не можна недооцінювати важливість реагування держави, яка перебуває в стані війни, на факти колабораційної діяльності на окупованих територіях. Допомога окупанту ресурсами, зайняття посад в незаконно створених органах, що призводить до зміцнення вертикалі органів окупаційної влади, інші дії, які охоплюються диспозиціями статті 111-1 Кримінального кодексу України, несуть загрозу національним інтересам і здатні спричинити шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України. Кримінальне переслідування колаборантів є також важливим сигналом для інших – не зраджувати своїй державі.

Водночас колабораціонізм – складне та багатовимірне явище, оцінка якого потребує виважених підходів. Державну політику України щодо колаборантів сьогодні можна охарактеризувати як каральну. Такий підхід безумовно викликаний нагальною необхідністю збереження державності, проте його не можна вважати далекоглядним.

**Каральний підхід та недосконалість статті 111-1 Кримінального кодексу України, диспозиції якої є надто широкими і не завжди дають змогу людям на тимчасово окупованих територіях передбачити наслідки взаємодії з окупаційною владою, а санкції – не гнучкими, що позбавляє суд можливості призначити покарання, пропорційне скоєному. Обидва фактори свідчать про існування загрози порушити права людини при притягненні до кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність.**

**Можна припустити, що застосування розбалансованої системи покарання колаборантів матиме для України такі негативні наслідки:**

- справи в Європейському суді з прав людини та рішення проти України;
- порушення принципу індивідуалізації та справедливості покарання на національному рівні;
- тиск та звинувачення України з боку міжнародної спільноти щодо недотримання прав людини та неврахування правил окупації, які встановлює міжнародне гуманітарне право;
- неузгодженість заходів кримінального переслідування з іншими інструментами перехідного правосуддя;
- гальмування процесів реінтеграції населення деокупованих територій в український контекст тощо.

Отже пропоную аналіз санкцій статті 111-1 Кримінального кодексу України проводити за такими напрямками:

- 1) відповідність міжнародному праву прав людини через призму пропорційності покарання;
- 2) відповідність міжнародному гуманітарному праву;
- 3) відповідність основним засадам призначення покарання;
- 4) зв'язок з іншими заходами перехідного правосуддя.

### **Приклади**

1. 16 липня 2022 року мешканці села Вербівка обрали шляхом голосування свого представника, який добровільно погодився вирішувати питання, пов'язані з побутовим життям, гуманітарною допомогою, та інші проблеми, що виникали у мешканців села під час окупації. Того ж дня обраний представник був затверджений невстановленими особами з числа окупаційної адміністрації держави-агресора міста Балаклія на посаду представника села Вербівка Ізюмського району Харківської області. Дії представника села кваліфіковані за ч. 2 ст. 111-1 Кримінального кодексу України. У справі суд затвердив угоду про визнання винуватості та призначив покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, на строк 10 (десять) років без конфіскації майна (953/6890/2).

2. Громадянин України, як засновник та співвласник частки Товариства з обмеженою відповідальністю, після окупації РФ частини території у Донецькій області, для подальшого контролю власного підприємства здійснив перереєстрацію юридичної особи відповідно до законодавства російської федерації, здійснював господарську діяльність з надання послуг з оренди нерухомого майна, сплачував податки до окупаційної адміністрації. Згідно з вироком, вчинені умисні дії забезпечили можливість функціонування зазначеного товариства на тимчасово окупованій території та зберегли контроль обвинуваченого за активами і виробництвом. Дії підприємця кваліфіковані за ч. 4 ст. 111-1 Кримінального кодексу України. У справі суд затвердив угоду про визнання винуватості та призначив покарання у виді 10000 (десяти тисяч) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 170000 (сто сімдесят тисяч) гривень з позбавленням права займати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування строком на 10 років та конфіскацією 1/3 належного обвинуваченому майна (760/9459/2).

3. Громадянка України, будучи колишнім головним бухгалтером Державної установи «Веселівський виправний центр (№ 8)», маючи відповідну освіту, фахові знання, управлінські навички та значний досвід роботи на цій посаді у правоохоронному органі системи виконання покарань, добровільно зайняла посаду головного бухгалтера незаконно створеного на тимчасово окупованій території Запорізької області правоохоронного органу – т. зв. «Управління служби исполнення наказаний по Запорожской области». Дії бухгалтера кваліфіковані за ч. 7 ст. 111-1 Кримінального кодексу України. Кримінальне провадження здійснювалось за відсутності обвинуваченої (*in absentia*). Покарання: 12 (дванадцять) років позбавлення волі з позбавленням права обіймати будь-які посади в правоохоронних органах та органах державної влади строком на 12 років, з конфіскацією всього належного майна.

4. Громадянин України був діючим співробітником правоохоронного органу Державної установи «Північна виправна колонія (№ 90)» та обіймав посаду молодшого інспектора-кінолога відділу охорони. Під час окупації м. Херсон він погодився зайняти посаду «інструктора-кінолога кіннологического отделения охраны учреждения ИК «Северная исправительная колония (№ 90)». Дії кінолога кваліфіковані за ч. 7 ст. 111-1 КК України. У справі суд затвердив угоду про визнання винуватості та призначив покарання із застосуванням ст. 69 Кримінального Кодексу України у виді позбавлення волі на строк 8 (вісім) років, з позбавленням права займати будь-які посади в правоохоронних органах на строк 10 (десять) років, з конфіскацією частини майна, що є його власністю, у вигляді мобільного телефону (521/1893/22).

### **Загальна рамка міжнародного права прав людини**

**Притягнення до кримінальної відповідальності та покарання за колабораціонізм, як мінімум, може становити втручання в права, передбачені статтями 8, 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, статті 1 Першого Протоколу до Конвенції.**

*Стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.*

Працевлаштування, професійна діяльність, можливість налагоджувати й розвивати стосунки з іншими людьми та зовнішнім світом, будувати своє життя в обраній спосіб та піклуватися про його якість, особистий розвиток тощо складають зміст права на повагу до приватного життя, яке підпадає під захист статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Криміналізація колабораційної діяльності з 15 березня 2022 року суттєво вплинула на приватне життя мешканців тимчасово окупованих територій України, а притягнення до кримінальної відповідальності за співпрацю з окупантом становить втручання в захищене Конвенцією право.

**Видами кримінальнокараної співпраці населення окупованих територій з окупантом, які підпадають під сферу дії статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, щонайменше можна назвати такі:**

- адміністративний колабораціонізм в контексті працевлаштування або продовження займатися своєю звичною професійною діяльністю (частини 2, 5, 7 статті 111-1 Кримінального кодексу України – зайняття посад в незаконно створених органах);
- економічний колабораціонізм в контексті можливості заробляти собі на життя своїм ремеслом (частина 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України – провадження господарської діяльності у взаємодії з незаконними органами влади);
- освітній колабораціонізм в контексті можливості займатися професійною діяльністю (частина 3 статті 111-1 Кримінального кодексу України – здійснення пропаганди у закладах освіти, впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладах освіти).

Не кожне втручання держави в захищені Конвенцією права людини є неправомірним. Задля визначення правомірності втручання Європейський суд з прав людини використовує трискладовий тест, визначаючи, що таке втручання має бути:

- 1) лише на підставі закону;
- 2) з легітимною метою;

3) необхідне у демократичному суспільстві (пропорційне).

Перші два кроки тесту не є проблематичними.

Закон № 2108-IX, яким до Кримінального кодексу України було включено статтю 111-1 «Колабораційна діяльність», набрав чинності 15 березня 2022 року. Він був оприлюднений в установленому порядку. Можна ставити під сумнів «якість» статті 111-1 Кримінального кодексу України, в контексті чіткості її формулювань та достатньої передбачуваності наслідків, проте малоімовірно, що Європейський суд з прав людини дійде висновку про відсутність законності втручання, адже формально закон прийнятий і оприлюднений.

Серед легітимних цілей втручання органів влади в права, захищені статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зазначені інтереси національної безпеки. Жодних сумнівів не виникає в тому, що кримінальна відповідальність за колабораціонізм переслідує інтереси національної безпеки.

Головна проблема вбачається на етапі оцінки пропорційності втручання в захищене право. При цьому міра покарання відіграє важливу роль для висновку, чи було втручання необхідним в демократичному суспільстві (пропорційним). Якщо покарання є надмірним, а національне законодавство не передбачає достатньої гнучкості в можливостях його індивідуалізації – це з високою ймовірністю призведе до непропорційного втручання в права людини.

**Аналогічно зі статтею 8 Конвенції проблема на стадії тестування щодо пропорційності вбачається у випадку інформаційного колабораціонізму (частини 1, 3, 6) в контексті втручання в право на свободу вираження поглядів, яке гарантує стаття 10 Конвенції, а також економічного колабораціонізму та покарання у виді конфіскації майна в контексті втручання в право на мирне володіння своїм майном (стаття 1 Першого Протоколу до Конвенції).**

Стаття 111-1 Кримінального кодексу України включає кримінальні правопорушення різного ступеню тяжкості:

- частини 1 та 2 є кримінальними проступками;
- частини 3 та 4 є нетяжкими злочинами;
- частина 5 є тяжким злочином;
- частини 6 та 7 є особливо тяжкими злочинами.

Покарання за колабораційні дії необхідно оцінювати в двох аспектах:

- його характеру;
- його тяжкості.

**В деяких ситуаціях покарання за співпрацю з окупантом в силу його кримінального характеру може становити непропорційне втручання в права людини і призвести до порушення Конвенції, тож за певні види колабораційних дій вбачається доцільним впровадження адміністративної відповідальності. В перспективному ракурсі з метою захисту національних інтересів України люстрації переважної більшості колаборантів може бути цілком достатньо.**

Особливе занепокоєння викликають частини 5, 6, 7, які передбачають покарання у виді значних строків позбавлення волі, яке за умов збройної агресії та окупації, складної життєвої ситуації, інших індивідуальних обставин, з точки зору своєї тяжкості може бути визнано непропорційним втручанням в право, захищене Конвенцією.

Слід зазначити, що наявність законодавства, яке захищає права людини, в свою чергу, є позитивним обов'язком держави за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. **Тож приведення статті 111-1 Кримінального кодексу України у відповідність зі стандартами Конвенції є нагальним питанням та свідчитиме про дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань.**

**Загальна рамка міжнародного гуманітарного права**

Неможливо оцінювати дії мешканців окупованих територій і не враховувати при цьому норми міжнародного гуманітарного права, невід'ємною частиною якого є право військової окупації.

Норми права військової окупації покладають на державу-окупанта низку обов'язків та містяться, зокрема, в таких нормативних документах:

1. Гаазькій конвенції Про закони та звичаї війни на суходолі 1907 р. (Частина III «Військове керівництво на території держави– супротивника» (статті 42-56).

2. Женевській конвенції (IV) Про захист цивільного населення під час війни (Розділ III «Окуповані території» (зокрема, статті 47-78).

3. Додатковому протоколі (I) що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (статті 16, 61-63).

Цей перелік норм не є вичерпний, адже окремі правила, що регулюють режим окупації, містять інші розділи зазначених конвенцій, а також інші конвенції – джерела міжнародного гуманітарного права.

Деякі приклади обов'язків окупанта на окупованих ним територіях:

- відновити і забезпечити громадський порядок і безпеку (ст. 43 ГК 1907р.);
- якщо окупант стягує податки, нести витрати по управлінню окупованою територією (ст. 48 ГК 1907р.);
- сприяти належному функціонуванню закладів, відповідальних за освіту дітей (ст. 50 ЖК IV);
- забезпечувати та підтримувати діяльність медичних та лікарняних установ (ст. 56 ЖК IV);
- сприяти виконанню гуманітарних завдань «цивільної оборони» (ст. 61 ДП I).

Той факт, що міжнародне гуманітарне право покладає обов'язки на державу-окупанта, а не на державу, території якої окупували, зовсім не означає, що його норми не повинні враховуватися при оцінці фактів співпраці населення окупованих територій з окупаційною владою. Навпаки, право військової окупації встановлює чітку і зрозумілу рамку, за яку не може виходити національне законодавство демократичної держави.

Міжнародне гуманітарне право не забороняє державам карати за колабораційну діяльність. Вирішення питання відповідальності за колабораціонізм належить до сфери національного розсуду держав. Проте є загальновизнане та зафіксоване в міжнародних нормативних актах розуміння того, яка діяльність на окупованих територіях є законною та правомірною. Україна має право вимагати від окупанта виконувати на окупованих ним територіях положення міжнародних конвенцій. Натомість, сьогодні Україна притягає до кримінальної відповідальності і карає своє населення, в тому числі значними строками тюремного ув'язнення, за діяльність, яка з точки зору міжнародного гуманітарного права є необхідною для підтримання життя та виживання.

**Зазначені обставини вимагають негайно привести статтю 111-1 Кримінального кодексу України у відповідність з нормами міжнародного гуманітарного права.**

**Співвідношення норм права прав людини та міжнародного гуманітарного права**

Міжнародне право прав людини і міжнародне гуманітарне право діють комплементарно. Європейський суд з прав людини в своїй діяльності керується Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас, під час збройних конфліктів Суд зважає на норми міжнародного гуманітарного права і саме через призму цих норм може тлумачити дотримання державою стандартів прав людини.

Як вже зазначалось, життя людини на окупованих територіях, включаючи професійну сферу, підпадає під дію статті 8 Конвенції в контексті права на приватне життя. Тож недосконалий кримінальний закон (стаття 111-1 Кримінального кодексу України), його неузгодженість з міжнародними нормами, зокрема нормами міжнародного гуманітарного права, може бути проблемою як на етапі оцінки законності втручання в права людини, так і на етапі оцінки пропорційності такого втручання.

**В такому випадку позиція України про те, що вона відповідно до міжнародного гуманітарного права не має обов'язків на окупованих територіях, не буде спроможна**

виправдати втручання в права людини та не вбереже від рішень ЄСПЛ проти України, які, окрім інших негативних наслідків, призведуть до сплати компенсацій з державного бюджету.

### Національна система покарань

Стаття 51 Кримінального кодексу України встановлює такі види покарань:

- 1) штраф;
- 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу;
- 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 4) громадські роботи;
- 5) виправні роботи;
- 6) службові обмеження для військовослужбовців;
- 7) конфіскація майна;
- 8) пробаційний нагляд;
- 9) арешт;
- 10) обмеження волі;
- 11) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців;
- 12) позбавлення волі на певний строк;
- 13) довічне позбавлення волі.

Покарання, в свою чергу, Кримінальний кодекс України поділяє на:

- основні (громадські роботи, виправні роботи, службові обмеження для військовослужбовців, пробаційний нагляд, арешт, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, позбавлення волі на певний строк, довічне позбавлення волі);
- додаткові (позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та конфіскація майна);
- такі, що можуть бути як основними, так і додатковими (штраф та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

28 березня 2024 року набрав чинності Закон 3342-ІХ «Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань».

Цим законом статтю 51 Кримінального кодексу України було доповнено новим кримінальним покаранням «пробаційний нагляд», який полягає в обмеженні прав і свобод засудженого, визначених законом і встановлених вироком суду, із застосуванням наглядових та соціально-виховних заходів без ізоляції від суспільства. Новий вид покарання «пробаційний нагляд» з'явився в низці статей Кримінального кодексу України.

Також Законом 3342-ІХ внесені зміни до статті 60 Кримінального кодексу України, згідно з якими покарання у виді арешту призначається лише військовослужбовцям та полягає в триманні в умовах ізоляції на гауптвахті. В низку статей Кримінального кодексу України у зв'язку з цим внесені зміни, покарання у виді арешту замінено на пробаційний нагляд.

Стаття 111-1 «Колабораційна діяльність» таких змін не зазнала, хоча покарання у виді арешту передбачає частина 3 статті 111-1 за колабораціонізм в освіті.

З переліку видів покарань, які передбачає загальна частина Кримінального кодексу України, за колабораційну діяльність суд може призначити в якості основного покарання:

- 1) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (частини 1 та 2);
- 2) виправні роботи (частина 3);
- 3) штраф (частина 4);
- 4) позбавлення волі на певний строк (частини 3, 4, 5, 6, 7, 8);
- 5) довічне позбавлення волі (частина 8).

Стаття 111-1 Кримінального кодексу України також встановлює додаткові покарання:

1) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (частини 3, 4, 5, 6, 7, 8);

2) конфіскація майна (частини 2, 4, 5, 6, 7, 8).

Загальними засадами призначення покарання при цьому є:

- законність;
- гуманізм;
- індивідуалізація;
- досягнення справедливого балансу між правами і свободами людини й захистом інтересів держави та суспільства.

**Звертає на себе увагу, що жодна з частин статті 111-1 Кримінального кодексу України не передбачає покарання за колабораційну діяльність у виді:**

- громадських робіт;
- пробаційного нагляду.

Громадські роботи полягають у виконанні засудженим у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Враховуючи шкоду, яку несе колаборант українському суспільству, покарання у виді громадських робіт на користь суспільства видається адекватною мірою примусу, здатною не тільки виконати функцію покарання, а й допомогти засудженому інтегруватися в українське суспільство та зробити свій внесок в суспільне благо.

**Тож законодавець не повною мірою використав потенціал Загальної частини Кримінального кодексу України, визначаючи покарання за колабораційну діяльність, що може бути виправлено шляхом внесення відповідних змін.**

**Пропозиції щодо удосконалення покарання за колабораціонізм**

*Частина 1.*

**Публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України – караються позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років.**

Частина 1 статті 111-1 Кримінального кодексу України передбачає кримінальне покарання за колабораціонізм в інформаційній сфері – публічні заперечення або заклики на підтримку держави-агресора. Відповідно до класифікації за статтею 12 Кримінального кодексу України це – кримінальний проступок.

Притягнення до кримінальної відповідальності за поширення певної інформації є втручанням в основоположне право людини на свободу вираження поглядів, яке захищає стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Правомірність такого втручання визначається за допомогою трискладового тесту:

1. Законність – ч. 1 ст. 111-1 Кримінального кодексу України.
2. Легітимна мета – захист інтересів національної безпеки.
3. Пропорційність втручання суди мають оцінювати в кожному окремому випадку, враховуючи низку факторів, таких як контекст поширення інформації, особу поширювача, інші чинники.

Щодо покарання, як елементу пропорційності втручання в захищене право, його *характеру та тяжкості*, слід зазначити таке:

1) Виникають певні сумніви щодо необхідності в демократичному суспільстві встановлення саме кримінального покарання за вчинення дій, передбачених диспозицією частини 1 статті

111-1 Кримінального кодексу України. Вбачається доцільним обговорення заміни кримінальної відповідальності на адміністративну, а в подальшій перспективі – на заходи люстрації, оскільки покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю за своєю суттю тотожне заборонам, які передбачає процедура люстрації.

2) Тяжкість покарання за частиною 1 – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років – не викликає суттєвих занепокоєнь щодо його непропорційності.

Покарання за частиною 1 викликає занепокоєння в іншому аспекті – його неефективності. В переважній більшості випадків за вчинення цього кримінального правопорушення притягаються пенсіонери або інші непрацюючі користувачі соціальних мереж, обмеження права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю для яких не досягає мети кримінального покарання (кари, виправлення, запобігання вчинення нових злочинів засудженим або іншими особами). **Тож доцільно доповнити санкцію частини 1 статті 111-1 Кримінального кодексу України іншими видами покарань, наприклад, громадськими роботами або штрафом, які матимуть не тільки необхідний ефект кримінального покарання, а й користь для українського суспільства.**

#### *Частина 2.*

*Добровільне зайняття громадянином України посади, не пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора, - карається **позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна або без такої.***

Частина 2 статті 111-1 Кримінального кодексу України передбачає покарання за адміністративний колабораціонізм – зайняття посади, не пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій.

Як вже зазначалось, професійна діяльність та працевлаштування підпадає під захист статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Тож будь-яке втручання, яким в даному випадку є кримінальна відповідальність, має бути пропорційним його меті.

Оцінюючи пропорційність втручання через призму міри покарання (його *характер та тяжкість*), слід зазначити:

1. Щодо характеру покарання. **Заміна кримінальної відповідальності на адміністративну, а в подальшій перспективі – на заходи люстрації, виглядає доцільною, адже, як вже зазначалось, покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю за своєю суттю тотожне люстрації.**

2. Тяжкість покарання не викликає суттєвих занепокоєнь. **Проте видається доцільним доповнити санкцію частини 2 статті 111-1 Кримінального кодексу України іншими видами покарань, наприклад, громадськими роботами або штрафом, які матимуть не тільки необхідний ефект кримінального покарання, а й користь для українського суспільства.**

Додаткове покарання у виді конфіскації майна також необхідно оцінити на предмет пропорційності втручання в право на мирне володіння майном, яке захищає стаття 1 Першого протоколу до Конвенції. Таку оцінку повинен проводити суд, який розглядає справу. А оскільки суд наділений дискрецією призначати конфіскацію або не призначати, суттєвих занепокоєнь не виникає.

Головна проблема притягнення до кримінальної відповідальності за частиною 2 статті 111-1 Кримінального кодексу України лежить в площині її неузгодженості з нормами міжнародного гуманітарного права. Нинішня редакція кодексу не враховує правила, викладені в Гаазьких, Женевських конвенціях та Додаткових протоколах до них, що регулюють життя під час військової окупації. Як наслідок, до кримінальної відповідальності притягають за діяльність, спрямовану на



забезпечення життєдіяльності населення під час військової окупації, а також інші види діяльності, які з точки зору міжнародного гуманітарного права є цілком законними (Приклад № 1). Через невідповідність національного законодавства міжнародному гуманітарному праву вбачається ризик порушення права, втручання в яке в подальшому з високою ймовірністю не буде визнано ЄСПЛ необхідним в демократичному суспільстві та призведе до визнання України винною у порушенні прав людини.

**Тож необхідність приведення положень частини 2 статті 111-1 Кримінального кодексу України у відповідність до норм міжнародного гуманітарного права є нагальною.**

Більш того, концепції перехідного правосуддя для України не передбачають накладення люстраційних заборон на захищені категорії робіт саме з вищевикладених міркувань – оскільки це суперечитиме міжнародним нормам. Тож притягаючи сьогодні таких осіб до кримінальної відповідальності, держава створює перешкоди для застосування інструментів перехідного правосуддя в майбутньому.

### *Частина 3.*

*Здійснення громадянином України **пропаганди** у закладах освіти незалежно від типів та форм власності з метою сприяння здійсненню збройної агресії проти України, встановленню та утвердженню тимчасової окупації частини території України, уникненню відповідальності за здійснення державою-агресором збройної агресії проти України, а також дії громадян України, спрямовані на **впровадження стандартів освіти** держави-агресора у закладах освіти, - караються **виправними роботами** на строк до двох років або **арештом** на строк до шести місяців, або **позбавленням волі** на строк до трьох років з **позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю** на строк від десяти до п'ятнадцяти років.*

Колабораціонізм в освіті межує з двома статтями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод:

- зі статтею 10 в частині пропаганди в закладах освіти;
- зі статтею 8 в частині дій, спрямованих на впровадження стандартів освіти держави-агресора (дії пов'язані з професійною реалізацією).

Алгоритм дії трискладового тесту однаковий для обох випадків. Проаналізуємо пропорційність втручання в права так само через характер та тяжкість покарання.

Щодо характеру покарання.

За вчинення освітнього колабораціонізму доцільно додатково до кримінального покарання передбачити адміністративні стягнення, а також заходи люстрації. Такий набір інструментів дозволить державі ефективно та пропорційно реагувати на випадки колабораціонізму та тимчасово усунути освітян, які пішли на співпрацю з окупантом, від педагогічної діяльності, тобто захистити державні інтереси, не порушуючи при цьому їхні права.

Не можна виключати, що за певних умов, таких як безвихідне становище вчителя та вимушений життєвими обставинами характер співпраці, будь-яке кримінальне покарання буде визнано ЄСПЛ непропорційним втручанням в праволюдності на приватне життя. Натомість інші заходи (адміністративні, люстрація) вважатимуться цілком пропорційними.

Щодо тяжкості покарання.

Законодавець передбачає три види кримінальних покарань за освітній колабораціонізм:

### **1. Виправні роботи.**

Покарання у виді виправних робіт на строк до двох років не має явних ознак непропорційності. Проте є застереження щодо його ефективності.

Загальна частина Кримінального кодексу України визначає, що покарання у виді виправних робіт встановлюється на строк від 6 місяців до 2 років і відбувається за місцем роботи засудженого. Із суми заробітку засудженого до виправних робіт провадиться відрахування в доход держави у розмірі, встановленому вироком суду, в межах від 10 до 20 відсотків.

Такий вид кримінального покарання для вчителя, який втратив довіру через співпрацю з окупантом, навряд чи можна вважати доречним, адже покарання у виді виправних робіт відбувається за місцем роботи. Специфіка освітньої діяльності вимагає якнайшвидшого відмежування вчителя-колаборанта від учнів.

## 2. Арешт.

Як вже зазначалося вище, відповідно до останніх змін до Кримінального кодексу України, пов'язаних з удосконаленням кримінальних покарань, покарання у виді арешту призначається лише військовослужбовцям. **Тож покарання у виді арешту за колабораціонізм в освіті не узгоджується з Загальною частиною Кримінального кодексу України, а тому не може бути призначено.**

## 3. Позбавлення волі.

Санкція частини 3 статті 111-1 Кримінального кодексу України надає суду можливість застосувати статтю 75 та призначити покарання у вигляді позбавлення волі без його реального відбуття. Це свідчить про гнучкість кримінального закону та можливість його застосування під індивідуальні обставини справи.

Таким чином, по суті єдиним дієвим покаранням за колабораціонізм в освіті є позбавлення волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років, яке засуджена особа може відбувати реально, а може бути звільнена від відбування покарання з випробуванням.

**При цьому законодавцем проігнорований такий вид покарання як громадські роботи, які винний освітянин міг би виконувати на користь суспільству та державі.**

### Частина 4.

*Передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора, та/або провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором, незаконними органами влади, створеними на тимчасово окупованій території, у тому числі окупаційною адміністрацією держави-агресора, - караються штрафом до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна.*

Частина 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України передбачає покарання за економічний колабораціонізм та викликає занепокоєння як з точки зору кваліфікації, так і щодо санкції статті.

Проблематика кваліфікації полягає, насамперед, у відсутності чіткого розуміння, а, значить, і відсутності правової визначеності щодо дій, які є кримінально караними за цією частиною. Частина 4 не встановлює мінімальний поріг матеріальних ресурсів, передача яких тягне кримінальну відповідальність, а будь-яка господарська діяльність на окупованих територіях може вважатися злочином, адже її провадження завжди тягне взаємодію з незаконними органами окупаційної влади. Тобто передача пляшки води російському солдату та сплата податків за ведення бізнесу на окупованій території (Приклад № 2) сьогодні можуть бути кваліфіковані як колабораційна діяльність за частиною 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України.

Також слід проаналізувати питання кримінального покарання за провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором варто в таких двох вимірах:

### 1) Через призму міжнародного права прав людини.

Право займатися своєю звичною діяльністю, своїм ремеслом є частиною приватного життя людини. Якщо мешканець окупованої території мав бізнес до окупації і продовжив його вести, заробляючи собі на життя, після окупації, покарання за таке має бути пропорційним його меті. Інакше з високою ймовірністю матиме місце порушення державою статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

В цьому контексті кримінальне переслідування саме по собі може вважатися надмірним втручанням в права людини, а тому запровадження інших механізмів захисту державних інтересів (адміністративні санкції, люстрація) може виглядати доцільним.

Вид та міра кримінального покарання, а саме його тяжкість, є другим чинником при оцінці пропорційності покарання.

Щодо тяжкості покарання слід зазначити таке.

Частина 4 передбачає такі види покарань:

1. Штраф до 10 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
2. Позбавлення волі на строк від 3 до 5 років.

Широкий спектр дій, які потенційно вважаються злочинними, потребує такий самий широкий спектр покарань, для того, щоб суд мав можливість, з урахуванням індивідуальної ситуації, призначити покарання, яке відповідатиме вчиненому злочину. Загалом, санкція частини 4 не виглядає надмірно суворою та дає суду можливість призначити покарання з урахуванням індивідуальних обставин.

**Водночас санкція не передбачає такого покарання як громадські роботи, які винний колаборант міг би виконувати на користь суспільству та державі. Тож доцільно доповнити санкцію частини 4 цим видом покарання.**

Занепокоєння викликає додаткове покарання за економічний колабораціонізм – конфіскація майна. Це єдина частина статті 111-1 Кримінального кодексу України, санкція якої передбачає обов'язкову конфіскацію, а суд не наділений правом вирішувати застосувати його чи ні. Таке додаткове покарання може стати надмірним тягарем для обвинуваченого, що призведе до порушення державою статті 1 Першого протоколу до Конвенції (права на мирне володіння майном).

**Дотримання стандартів прав людини вимагає внесення змін в частину 4 та надання суду дискреційних повноважень щодо застосовування конфіскації майна або призначення покарання без такої.**

## **2) Через призму міжнародного гуманітарного права.**

Стаття 48 IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додаткадо неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі (Гаазької Конвенції 1907 року) встановлює право окупанта стягувати податки, в наслідок чого, на нього покладається обов'язок нести витрати по управлінню окупованою територією.

Стягування податків є закономірним для населення результатом режиму окупації. Отже притягнення Україною до кримінальної відповідальності за виконання вимог окупанта може мати для нашої держави негативні наслідки, адже таке не відповідає правилам міжнародного гуманітарного права. Окрім того, невідповідність криміналізації співпраці на окупованих територіях правилам режиму окупації може призвести до встановлення ЄСПЛ непропорційного втручання в захищене право людини.

Частина 5.

**Добровільне зайняття громадянином України посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора, або добровільне обрання до таких органів, а також участь в організації та проведенні незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої.**

Частина 5 статті 111-1 Кримінального кодексу України, як і частина 2, передбачає покарання за адміністративний колабораціонізм – зайняття посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій.

Не зважаючи на те, що ідеться про керівні посади в органах окупаційної влади, така діяльність також підпадає під захист статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже стосується працевлаштування, доступу до професії, можливості заробляти собі на життя. Тож кримінальна відповідальність є втручанням в право, яке має бути пропорційним його меті.

Оцінюючи пропорційність втручання через призму міри покарання (його характер та тяжкість), слід зазначити:

1. Щодо характеру покарання. Враховуючи те, що займаючи посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, колаборант істотно допомагає окупанту створювати вертикаль незаконних органів влади, шкода національним інтересам є суттєвою, тож кримінальне покарання за такі дії є цілком адекватним заходом, спрямованим на захист національної безпеки України. Заходи люстрації не є перспективними щодо колаборантів, які зголосились зайняти керівні посади в органах окупаційної влади, адже санкція частини 5 в будь-якому випадку передбачає обов'язкове додаткове покарання – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. Ситуація притягнення до кримінальної відповідальності та засудження за тяжкий злочин одних та застосування заходів люстрації за такі самі дії до інших неприпустима, адже є свавільною поведінкою держави та не відповідає принципу правової визначеності.

2. Щодо тяжкості покарання. Санкція частини 5 передбачає лише один вид покарання: позбавлення волі на строк від 5 до 10 років. Це – тяжкий злочин. Враховуючи певні індивідуальні обставини, суд може звільнити засудженого від відбування покарання з випробуванням, тобто застосувати статтю 75 Кримінального кодексу України. Тож кримінальний закон можна вважати достатньо гнучким, а ризик непропорційного втручання в захищене право невисоким. **Водночас, видається доцільним доповнити санкцію частини 5 статті 111-1 Кримінального кодексу України альтернативним покаранням у виді штрафу, який засуджений сплатить в державний бюджет.**

Щодо захищених міжнародним гуманітарним правом видів діяльності, про які йшлося раніше, в контексті кримінальної відповідальності за частиною 5 Кримінального кодексу України необхідно звернути увагу на Постанову ККС ВС від 02 лютого 2024 року у справі № 638/5446/22, в якій суд відхилив можливість застосування до засудженого керівника комунального підприємства норм міжнародного гуманітарного права, оскільки він не займався ліквідацією аварій на об'єктах комунального господарства, наслідків надзвичайних ситуацій і т.п., а лише займав керівну посаду та отримував заробітну плату.

**Враховуючи зазначену правову позицію Верховного Суду, необхідність приведення частини 5 статті 111-1 у відповідність з нормами міжнародного гуманітарного права виглядає нагальною, адже кримінальний закон в цій частині не відповідає принципу правової визначеності, оскільки не завжди дає можливість населенню окупованих територій передбачати наслідки своєї поведінки.**

Колабораціонізм у виборчій сфері, а саме: добровільна участь в організації та проведенні незаконних виборів або референдумів на тимчасово окупованій території або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території, спричиняє істотну шкоду інтересам національної безпеки України. Ризики порушити права людини через кримінальне переслідування за такі дії мінімальні.

*Частина 6.*

*Організація та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності у співпраці з державою-агресором та/або його окупаційною адміністрацією, спрямованих на підтримку держави-агресора, її окупаційної адміністрації чи збройних формувань та/або на уникнення нею відповідальності за збройну агресію проти України, за відсутності ознак державної зради, активна участь у таких заходах – караються позбавленням волі*

*на строк від десяти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої.*

Колабораціонізм в політичній сфері спричиняє істотну шкоду інтересам національної безпеки України. Вчинення дій, передбачених частиною 6 статті 111-1 Кримінального кодексу України, – особливо тяжкий злочин.

Ідейні колаборанти безумовно є небезпечною категорією та несуть загрозу для країни. Політична діяльність на окупованих територіях нормами міжнародного гуманітарного права не регулюється.

Інформаційна діяльність у співпраці з державою-агресором, як і частина 1 статті 111-1 Кримінального кодексу України, відноситься до колабораціонізму в інформаційній сфері. Тож такі дії межують зі статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а правомірність втручання в захищене право необхідно перевіряти за допомогою трискладового тесту. Враховуючи тяжкість покарання за частиною 6, існують певні побоювання щодо пропорційності втручання. Правила статті 75 загальної частини Кримінального кодексу України дозволяють суду прийняти рішення про звільнення від відбування покарання з випробуванням (без реального його відбування) лише при призначенні покарання у виді позбавлення волі на строк не більше 5 років, внаслідок чого обвинувачені за частиною 6 можуть отримати значні строки покарання, які відбуватимуть виключно реально.

**Видається доцільним доповнити санкцію частини 6 статті 111-1 Кримінального кодексу України альтернативним кримінальним покаранням у виді штрафу, який засуджений сплатить в державний бюджет, що, окрім користі для держави, певним чином збалансує втручання в права людини в аспекті тяжкості покарання.**

Люстрація не є перспективним заходом за дії, передбачені цією частиною, адже санкція частини 6 в будь-якому випадку передбачає обов'язкове додаткове покарання – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. Ситуація притягнення до кримінальної відповідальності та засудження за особливо тяжкий злочин одних та застосування заходів люстрації за такі самі дії до інших неприпустима, адже є свавільною поведінкою держави та не відповідає принципу правової визначеності.

*Частина 7.*

**Добровільне зайняття громадянином України посади в незаконних судових або правоохоронних органах, створених на тимчасово окупованій території, а також добровільна участь громадянина України в незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, створених на тимчасово окупованій території, та/або в збройних формуваннях держави-агресора чи надання таким формуванням допомоги у веденні бойових дій проти Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізовувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, - караються позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої.**

**Частина 7 статті 111-1 Кримінального кодексу України є найбільш проблемною з точки зору її співвідношення з міжнародними нормами. Вона містить 2 окремі форми, які є особливо тяжкими злочинами.**

Проаналізуємо частину 7 статті 111-1 через призму відповідності нормам міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права та пропорційності можливого покарання.

#### **1) Відповідність нормам міжнародного права прав людини.**

Аналогічно частинам 2 та 5, *зайняття посади в незаконних судових або правоохоронних органах* підпадає під захист статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,

адже стосується працевлаштування, доступу до професії, можливості заробляти собі на життя. Тож кримінальна відповідальність і в цьому випадку є втручанням в захищене Конвенцією право.

**Міра покарання – позбавленням волі на строк від 12 до 15 років – викликає занепокоєння в контексті пропорційності втручання.**

Кримінальний характер покарання є цілком виправданим, адже колаборант, займаючи посаду в судових або правоохоронних органах, допомагає окупанту створювати вертикаль незаконних органів влади, наділених функціями примусу, тож шкода національним інтересам та безпеці є істотною.

В свою чергу, тяжкість покарання викликає занепокоєння. Санкція частини 7 виглядає надмірно жорсткою, вона позбавляє суд можливості застосувати гнучкі підходи до оцінки конкретних індивідуальних обставин справи та призначити пропорційне покарання. В деяких випадках незрозуміло: яким чином суд має обґрунтувати доцільність саме такого суворого покарання (від 12 до 15 років позбавлення волі). Суди позбавлені повною мірою застосувати принцип індивідуалізації покарання, з урахуванням посади, яку зайняла особа, виду діяльності та функціональних обов'язків, ступеню загрози охоронюваним інтересам, серйозності спричиненої шкоди, мотиву, мети, особи порушника, інших індивідуальних обставин справи. Справа кінолога (Приклад № 4) ілюструє випадок співпраці з окупантом, коли засуджений був діючим співробітником виправної колонії та продовжив виконувати свою звичну роботу після встановлення окупаційної влади; він дресирував та виховав собак, з якими ймовірно мав емоційний зв'язок. Тож держава повинна максимально виважено підходити до міри покарання, яке є втручанням в сферу приватного життя людини.

Як вже зазначалось, судова практика пішла тим шляхом, що незалежно від зайнятої в правоохоронних органах посади, такі дії необхідно кваліфікувати за частиною 7 статті 111-1 Кримінального кодексу України. Правила статті 75 загальної частини Кримінального кодексу України дозволяють суду прийняти рішення про звільнення від відбування покарання з випробуванням (без реального його відбування) лише при призначенні покарання у виді позбавлення волі на строк не більше 5 років, внаслідок чого обвинувачені за частиною 7 можуть отримати значні строки покарання, які відбуватимуть виключно реально (наприклад, водії, бухгалтери (Приклад № 3), інші працівники незаконно створених правоохоронних органів, які не здійснюють правоохоронну функцію).

Необхідно враховувати, що в дискусії щодо кваліфікації дій осіб, які зайняли посади в незаконно створених правоохоронних органах, але не виконували правоохоронні функції, остаточно крапку поставив Верховний Суд, дійшовши висновку про те, що особа, яка працювала у правоохоронних органах окупаційної влади, несе відповідальність за ч. 7 ст. 111-1 КК України незалежно від займаної посади (Постанова від 22 січня 2024 року у справі № 953/406/23).

## **2) Відповідність нормам міжнародного гуманітарного права.**

Частина 7 передбачає кримінальну відповідальність за добровільне зайняття громадянином України посади в незаконних судових або правоохоронних органах, створених на тимчасово окупованій території.

Водночас, правила міжнародного гуманітарного права покладають на окупанта обов'язок підтримувати правопорядок на окупованих ним територіях (зокрема, стаття 43 Гаазької Конвенції 1907 року). Тож правоохоронна діяльність на окупованих територіях з точки зору міжнародних норм вважається цілком законною.

Також частина 7 передбачає кримінальну відповідальність за добровільну участь громадянина України в незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, створених на тимчасово окупованій території.

Не зважаючи на пряму вказівку в диспозиції на добровільність, в більшості випадків ідеться про громадян України, які були мобілізовані окупантом, що виключає добровільність через саму суть мобілізації.

Згідно зі статтею 51 Женевської конвенції(IV) Про захист цивільного населення під час війни, окупаційна держава не може примушувати осіб, що перебувають під захистом, служити в її збройних чи допоміжних силах. Забороняється будь-який тиск чи пропаганда, спрямовані на забезпечення добровільного вступу на військову службу.

Згідно зі статтею 8 Римського Статуту примушення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, до служби у збройних силах ворожої держави є воєнним злочином.

Таким чином, суб'єкти частини 7 статті 111-1 можуть одночасно перебувати в 3 статусах:

- колаборанта – за національним законодавством;
- захищеної особи – за міжнародним гуманітарним правом;
- жертви воєнного злочину – за міжнародним кримінальним правом.

### **3) Щодо пропорційності можливого покарання.**

Вищезазначені міжнародні норми не забороняють Україні переслідувати колаборантів, тим самим захищаючи інтереси національної безпеки, водночас, призначення покарання, яке явно непропорційне індивідуальній ситуації, за умови наявності конфлікту національних та міжнародних норм, створює ризик порушення державою прав людини.

**Ситуацію може виправити внесення змін до ч. 7 ст. 111-1 в частині міри покарання: зниження нижньої межі санкції або доповнення покарання у виді позбавлення волі іншими видами, наприклад, штрафом, громадськими роботами.**

Люстрація не є перспективним заходом за дії, передбачені цією частиною, адже санкція частини 7 в будь-якому випадку передбачає обов'язкове додаткове покарання – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. Ситуація притягнення до кримінальної відповідальності та засудження за особливо тяжкий злочин одних та застосування заходів люстрації за такі самі дії доінших неприпустима, адже є свавільною поведінкою держави та не відповідає принципу правової визначеності.

### **Висновки**

1. Притягнення до кримінальної відповідальності за колабораціонізм є втручанням в права людини, захищені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

2. Невідповідність статті 111-1 Кримінального кодексу України нормам міжнародного гуманітарного права створює ризик неправомірного втручання держави в права людини.

3. Характер та тяжкість покарання є обставиною, яка впливає на оцінку пропорційності втручання держави в права людини.

4. Українське національне законодавство потребує впровадження адміністративної відповідальності за колабораціонізм, яка в аспекті характеру покарання здатна усунути ризики непропорційного втручання в права людини.

5. Українське національне законодавство потребує прийняття закону про люстрацію; заміна кримінального покарання на люстраційні заборони виконає функцію запобіжника від непропорційного втручання в права людини та одночасно захистить інтереси національної безпеки шляхом усунення від державних справ неблагонадійних громадян.

6. Стаття 111-1 Кримінального кодексу України потребує удосконалення в частині санкцій, які в чинній редакції мають ознаки непропорційного втручання в права людини в аспекті тяжкості покарання.

7. Стаття 111-1 Кримінального кодексу України потребує доповнення санкцій такими видами покарання як пробаційний нагляд та громадські роботи.

8. Частини 3, 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України потребують доповнення санкцій альтернативними покараннями у виді громадських робіт, які будуть корисні для суспільства та держави.

9. Частина 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України потребує внесення змін в частині санкції статті та для надання суду дискреційних повноважень не призначати конфіскацію майна.

10. Частина 5 статті 111-1 Кримінального кодексу України потребує доповнення санкції альтернативними покараннями у виді громадських робіт та штрафу, які дозволять суду, з урахуванням індивідуальних обставин, призначити пропорційне покарання, яке буде корисним для суспільства та держави.

11. Частина 6, 7 статті 111-1 Кримінального кодексу України потребують доповнення санкцій альтернативним покаранням у виді штрафу, яке дозволить суду, з урахуванням індивідуальних обставин, призначити пропорційне покарання, не пов'язане з позбавленням свободи. (<https://www.helsinki.org.ua/publications/yak-zminyty-pidkhody-do-vidpovidalnosti-za-kolaboratsiyinu-diialnist-statti-pravnykiv/>). – 2024. – 06.09).

## Угоди в корупційних кримінальних правопорушеннях

Блог на сайті «Liga.Net»

Про автора: Андрій Хомич, адвокат, керуючий Адвокатського Бюро «Андрія Хомича»

### *Наявність ризиків в Законі щодо угод в корупційних кримінальних правопорушеннях*

Закон України змінює ККУ, вводячи штрафи за корупційні злочини, що викликає питання справедливості та можливі корупційні ризики.

29 жовтня 2024 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення регулювання угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією» № 12039.

Зокрема, вказаним Законом пропонується доповнити статтю 53 Кримінального кодексу України можливістю призначення додаткового покарання у вигляді штрафу у разі, коли воно не передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, виключно у випадку затвердження судом угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень або кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією та за умови узгодження сторонами угоди додаткового покарання у виді штрафу.

**Проте, законодавець, викладаючи норму статті 53 Кримінального кодексу України, очевидно не кореспондується з чинною частиною четвертою статті 52 КК України, відповідно до якої за одне кримінальне правопорушення може бути призначено лише одне основне покарання, передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, а також із загальними засадами призначення покарання, визначеними статтею 65 КК України, згідно з частиною першою якої суд призначає покарання у межах, установлених у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу.**

Прийнята норма Закону передбачатиме визначення судом розміру штрафу лише з урахуванням майнового стану винного. Така пропозиція не узгоджується із загальними засадами призначення покарання, згідно з якими суд призначає покарання враховуючи, серед іншого, ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення (пункт 3 частини першої статті 65 КК України).

Цікавими є зміни, що передбачені пунктами 2 і 3 частини третьої статті 53 КК України в редакції Закону розміри штрафів, як можливого додаткового покарання у випадку затвердження судом угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень або кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Зокрема, у разі вчинення тяжкого злочину передбачається штраф від ста двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до шести мільйонів неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (пункт 2), а у разі вчинення особливо тяжкого злочину – від двохсот сімдесяти



тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до дванадцяти мільйонів неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (пункт 3).

**В такому випадку мінімальний розмір призначеного штрафу за особливо тяжкий корупційний злочин може бути суттєво меншим за розмір штрафу, що призначатиметься за тяжкий корупційний злочин, що не сприятиме дотриманню вимог справедливості як однієї з основних засад права.**

**Таким чином, прийнятий Закон фактично спростить життя осіб, які вчинили особливо тяжкі та тяжкі корупційні злочини.**

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що «у сфері реалізації права справедливості проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення. Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину. Справедливе застосування норм права – є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість.

Вимога додержувати справедливості при застосуванні кримінального покарання закріплена і в міжнародних документах з прав людини, зокрема у статті 10 Загальної декларації прав людини 1948 року, статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року. Зазначені міжнародні акти згідно з частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Це кореспондується з рекомендаціями, які містяться в пунктах 2.1, 2.2, 2.3 прийнятих Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 45/110 від 14 грудня 1990 року Мінімальних стандартних правил Організації Об'єднаних Націй стосовно заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням (Токійські правила). Ці правила застосовуються до всіх осіб, щодо яких здійснюється судове переслідування, без будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, статі, віку, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, місця народження чи іншого статусу (пункт 2.2). Поряд з іншими обставинами мають бути враховані, зокрема, характер і ступінь тяжкості правопорушення, дані про особу правопорушника, а також інтереси захисту суспільства тощо (пункт 2.3).

Щодо безпосередності дослідження доказів судом:

Вказаним Законом пропонується пункти 1 та 2 частини четвертої статті 469 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) викласти у новій редакції та доповнити частину четверту статті 469 КПК України новим пунктом 21. Відповідно до пункту 2 частини четвертої статті 469 КПК України (у редакції законопроекту) угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, за умови викриття підозрюваним чи обвинуваченим іншої особи (осіб) у вчиненні будь-якого корупційного кримінального правопорушення чи кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, та якщо інформація щодо вчинення такою особою (особами) кримінального правопорушення буде підтверджена доказами, і за умови повного або часткового (з урахуванням характеру та ступеня участі особи у вчиненні злочину) відшкодування підозрюваним або обвинуваченим завданого збитку або заподіяної шкоди (якщо такі збитки або шкода були завдані).

Проте, відповідно до статті 84 КПК України (у чинній редакції) доказами в кримінальному провадженні є фактичні дані, отримані у передбаченому КПК України порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню. Водночас згідно з положеннями статті 23 КПК України (у чинній редакції) суд досліджує докази безпосередньо.

Не можуть бути визнані доказами відомості, що містяться в показаннях, речах і документах, які не були предметом безпосереднього дослідження суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Підсумовуючи, варто зазначити, що запропоновані механізми визначення розмірів штрафу, як можливого додаткового покарання, та узгодження інших умов призначення покарання і звільнення від нього за корупційні кримінальні правопорушення та кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією, з одночасним розширенням дискреції суду уможливають зловживання владними повноваженнями учасниками відповідного процесу та несуть в собі корупційні ризики. (<https://blog.liga.net/user/akhomych/article/54647>). – 2024. – 30.10).

## До проблеми приведення українського законодавства у відповідність європейській практиці щодо доступу до персональних даних під час досудового розслідування

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

**Про автора:** Дроздов Олександр Михайлович, професор, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, адвокат, член Комісії з питань правової реформи при Президентові України, заступник голови Галузевої експертної ради з галузі знань 08 «Право» НАЗЯВО, член Науково-консультативних рад при Конституційному Суді України та Верховному Суді, професор кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін Юридичного факультету ПВНЗ «МЕГУ імені академіка Степана Дем'янчука», (м. Рівне, Україна), доцент кафедри кримінального процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків, Україна), Дроздова Олена Валеріївна, доцентка, кандидатка юридичних наук, адвокатка, професорка кафедри кримінального права та кримінології, міжнародного публічного права та міжнародних відносин Юридичного факультету Університету Барселони (м. Барселона, Королівство Іспанія), доцентка кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін Юридичного факультету ПВНЗ «МЕГУ імені академіка Степана Дем'янчука», (м. Рівне, Україна)

### *Мобільні технології та межі приватності: європейський досвід доступу до персональних даних і його значення для України*

*Рішення Суду справедливості ЄС від 4 жовтня 2024 року у справі про отримання доступу до персональних даних, що зберігаються на мобільному телефоні, проливає світло на те, як можуть співіснувати інтереси правосуддя і захисту персональних даних.*

Розвиток мобільних технологій та стрімке збільшення використання персональних пристроїв створюють нові виклики для правової системи. Особливо це стосується доступу до персональних даних, що зберігаються на мобільних телефонах, та захисту права на приватність. Рішення Суду справедливості ЄС від 4 жовтня 2024 року у справі про отримання доступу до персональних даних, що зберігаються на мобільному телефоні (справа С-548/21)[1] проливає світло на те, як можуть співіснувати інтереси правосуддя і захисту персональних даних. Це питання є актуальним і для України, де розвиток цифрових технологій та євроінтеграційні прагнення також обумовлюють удосконалення правових норм.

Суть проблеми полягає в забезпеченні дотримання балансу між двома ключовими аспектами:

Право на приватність та захист персональних даних, зокрема даних, що зберігаються на мобільних пристроях.

Необхідність забезпечення ефективних засобів боротьби зі злочинністю, які передбачають доступ до цих даних.

Рішення Суду ЄС у справі С-548/21 стосується питання про те, чи може поліція отримати доступ до персональних даних без попереднього дозволу суду або незалежного органу, навіть якщо злочин не є тяжким. Ця ситуація піднімає проблеми щодо втручання в приватне життя громадян та застосування принципу пропорційності в подібних справах.

Суду ЄС у рішенні по справі С-548/21 зазначив, що доступ поліції до даних, що містяться в мобільному телефоні, не обов'язково обмежується боротьбою з тяжкими злочинами

Однак такий доступ передбачає попередній дозвіл суду або незалежного органу і повинен бути пропорційним.

Доступ поліції під час досудового розслідування до персональних даних, що зберігаються на мобільному телефоні, може становити серйозне або навіть особливо серйозне втручання у фундаментальні права суб'єкта даних. Однак він не обов'язково обмежується лише боротьбою з тяжкими злочинами. Національне законодавство повинне визначати фактори, які слід брати до уваги для надання такого доступу, такі як характер або категорії відповідних кримінальних правопорушень. Щоб забезпечити дотримання принципу пропорційності у кожній конкретній справі, що передбачає зважування всіх відповідних факторів у кожному індивідуальному випадку, доступ повинен, крім того, підлягати попередньому дозволу суду або незалежного органу, за винятком належним чином обґрунтованих випадків терміновості. Суб'єкт даних повинен бути поінформований про підстави для такого дозволу, як тільки надання цієї інформації більше не буде загрожувати розслідуванню.

Обставини справи. Австрійська поліція вилучила мобільний телефон одержувача посилки після виявлення, під час перевірки на наркотики, що в цій посилці містилося 85 грамів канабісу. Далі поліція безуспішно намагалася розблокувати мобільний телефон, щоб отримати доступ до даних, що містяться в ньому. У неї не було дозволу від прокуратури або суду, вона не задокументувала свою спробу розблокування телефону і не поінформувала про це заінтересовану особу.

Ця особа оскаржила вилучення свого мобільного телефону в австрійському суді. Лише під час цих судових розглядів вона дізналася про спроби розблокувати телефон. Австрійський суд звернувся до Суду ЄС з питанням про те, чи відповідає законодавство Австрії, яке, на думку цього суду, дозволяє поліції діяти таким чином, законодавству ЄС. Йдеться саме про застосування Директиви Європейського Парламенту та Ради 2016/680 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування, виявлення чи переслідування за кримінальні правопорушення або для виконання кримінальних покарань, а також щодо вільного переміщення таких даних[1]. Він зазначає, що правопорушення, в якому звинувачують відповідну особу, карається максимальним строком позбавленням волі в один рік і, отже, становить лише незначне правопорушення.

Позиція Суду. Суд ЄС спочатку зазначив, що, всупереч твердженням деяких урядів, відповідне законодавство ЄС застосовується не лише у випадку успішного доступу до персональних даних, що містяться в мобільному телефоні, але й у випадку спроби отримати доступ до цих даних.

Далі він констатував, що доступ до всіх даних, що містяться в мобільному телефоні, може становити серйозне або навіть особливо серйозне втручання у основоположні права суб'єкта даних. Насправді ці дані, до яких можуть входити повідомлення, фотографії та історія перегляду в Інтернеті, можуть, залежно від обставин, дозволити зробити дуже точні висновки щодо приватного життя суб'єкта даних. Крім того, вони можуть включати особливо конфіденційні дані.

Серйозність правопорушення, яке розслідується, є одним із головних параметрів при оцінці пропорційності такого серйозного втручання. Однак вважати, що тільки боротьба з тяжкими злочинами може виправдати доступ до даних, що містяться в мобільному телефоні, означало б необґрунтовано та надмірно обмежити слідчі повноваження компетентних органів. Це призвело б до підвищеного ризику безкарності за кримінальні правопорушення загалом, а отже, і до ризику для створення простору свободи, безпеки та правосуддя в Європейському Союзі.

Проте таке втручання в приватне життя та захист даних має бути передбачене законом, що передбачає, що національне законодавство повинне з достатньою точністю визначати фактори, які слід брати до уваги, зокрема характер або категорії відповідних правопорушень.

Крім того, доступ має бути підданий попередньому розгляду, здійсненому судом або незалежним адміністративним органом, за винятком належним чином обґрунтованих випадків терміновості. У такому терміновому випадку розгляд має бути здійснений невідкладно.

Такий розгляд повинен забезпечити справедливий баланс між, з одного боку, законними інтересами, пов'язаними з потребами розслідування в контексті боротьби зі злочинністю, і, з іншого боку, фундаментальними правами на приватне життя та захист персональних даних.

Нарешті, суб'єкт даних повинен бути поінформований про підстави, на яких ґрунтується дозвіл на доступ до його даних, як тільки повідомлення цієї інформації більше не буде загрожувати розслідуванню. У цій справі суб'єкт даних знав, що його мобільний телефон було вилучено, коли австрійські правоохоронні органи безуспішно намагалися його розблокувати, щоб отримати доступ до даних, що містяться в ньому. За таких обставин інформування його про те, що ці органи збираються спробувати отримати доступ до цих даних, не видається таким, що може поставити під загрозу розслідування; відповідно, його слід було попередньо про це повідомити.

**Український контекст.** Частина 6 статті 236 Кримінального процесуального кодексу України (КПК) встановлює, що слідчий, прокурор під час проведення обшуку має право відкривати закриті приміщення, сховища, речі, долати системи логічного захисту, якщо особа, присутня при обшуку, відмовляється їх відкрити чи зняти (деактивувати) систему логічного захисту або обшук здійснюється за відсутності осіб, зазначених у частині третій цієї статті.

Якщо під час обшуку слідчий, прокурор виявив доступ чи можливість доступу до комп'ютерних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку, для виявлення яких не надано дозвіл на проведення обшуку, але щодо яких є достатні підстави вважати, що інформація, що на них міститься, має значення для встановлення обставин у кримінальному провадженні, прокурор, слідчий має право здійснити пошук, виявлення та фіксацію комп'ютерних даних, що на них міститься, на місці проведення обшуку.

У порівнянні з рішенням Суду справедливості ЄС у справі С-548/21, ключовими вимогами є дотримання принципу пропорційності та попередній судовий контроль при доступі до персональних даних, що містяться на мобільних пристроях. Рішення Суду справедливості ЄС встановлює, що навіть для незначних злочинів доступ до персональних даних має бути виправданий і дозволений судом або незалежним органом, окрім випадків терміновості.

**На основі наведеного рішення Суду справедливості ЄС та змісту частини 6 статті 236 КПК України, можна зробити висновок, що ця норма українського законодавства не повністю відповідає вимогам, встановленим у рішенні Суду ЄС. Ось кілька ключових моментів.**

*Законодавче визначення обставин.* Національне кримінально-процесуальне законодавство повинно чітко визначати обставини, які необхідно враховувати при наданні доступу до даних у відповідних випадках. Серед цих обставин особливу увагу слід приділити характеру або категоріям правопорушень. Це дозволить забезпечити прозорість і обґрунтованість прийняття рішень, а також сприятиме дотриманню вимозі пропорційності під час доступу до персональних даних.

*Проблема попереднього судового або незалежного дозволу.* Рішення Суду ЄС вимагає, щоб доступ до даних мобільного телефону був санкціонований попереднім судовим контролем, за винятком належним чином обґрунтованих випадків терміновості. Втім, на нашу думку, така терміновість не виключає необхідності наступного судового контролю. Однак у положеннях КПК України відсутня чітка вимога щодо отримання дозволу слідчого судді на доступ до таких даних до проведення обшуку або безпосереднього доступу до мобільного телефону. Крім того, в українському законодавстві не визначено критеріїв для оцінки терміновості та не передбачено обов'язковості належного обґрунтування таких випадків.

Фактично, слідчий самостійно приймає рішення щодо доступу до даних під час обшуку на підставі поточних обставин, без попереднього дозволу суду, що фактично дозволяє йому діяти без зовнішнього незалежного контролю. Це, на нашу думку, прямо суперечить вимогам, викладеним у рішенні Суду ЄС, яке чітко встановлює необхідність попереднього судового контролю для забезпечення балансу між правом на приватність і інтересами розслідування.

*Пропорційність.* Суд ЄС підкреслив важливість забезпечення справедливого балансу між потребами розслідування та фундаментальними правами на приватність і захист персональних даних. Це передбачає, що доступ до даних має бути чітко обмежений законодавчими рамками та враховувати серйозність злочину. Однак частина 6 КПК України дозволяє доступ до комп'ютерних систем і мобільних терміналів на підставі наявності підстав вважати, що інформація є важливою, без обов'язкового врахування серйозності правопорушення як критерію для надання такого доступу. Це може призвести до ризику непропорційного втручання в приватне життя громадян.

*Інформування суб'єкта даних.* Рішення Суду ЄС також передбачає, що особа має бути проінформована про підстави для доступу до її даних, як тільки це не буде шкодити розслідуванню. Слід звернути увагу на випадки, якщо суб'єкт даних знає, що його мобільний телефон вилучено, коли правоохоронні органи безуспішно намагаються його розблокувати, щоб отримати доступ до даних, що містяться в ньому. За таких обставин інформування його про те, що ці органи збираються спробувати отримати доступ до цих даних, не видається таким, що може поставити під загрозу розслідування; відповідно, такого суб'єкта слід попередньо про це повідомити.

**Висновок.** *Частина 6 статті 236 КПК України не повністю відповідає вимогам, встановленим рішенням Суду справедливості ЄС. Основні розбіжності полягають у відсутності попереднього судового контролю, недостатній чіткості критеріїв пропорційності при доступі до даних, а також у відсутності зобов'язання відповідного поінформування суб'єкта даних. Для приведення українського законодавства та практики його застосування у відповідність до європейської практики необхідні зміни, спрямовані на забезпечення більшого захисту приватності.* (<https://sud.ua/ru/news/blog/312546-mobilni-tekhnologiyi-ta-mezhi-privatnosti-yevropeyskiy-dosvid-dostupu-do-personalnikh-danikh-i-yogo-znachennya-dlya-ukrayini>). – 2024. – 09.10).

## Зниження вимог до доказів у кримінальному процесі

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Зниження вимог до доказів у кримінальному процесі стосовно висновків спеціалістів може негативно вплинути на справедливий судовий розгляд*

9 жовтня Верховна Рада України ухвалила в цілому проєкт Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України з метою оптимізації залучення спеціалістів під час досудового розслідування (реєст. № 10075). 15 жовтня текст Закону було скеровано на підпис Президенту України.

Проєкт Закону передбачає можливість використання довідки, висновку спеціаліста під час досудового розслідування, у тому числі до внесення відомостей досудового розслідування, оскільки поставлена мета, на думку ініціаторів законопроєкту, може бути досягнута, зокрема в спосіб унесення змін до:

1) ч. 3 ст. 71 КПК України – можливість спеціалістом надавати довідки та висновки з питань, що належать до сфери його знань стосовно ідентифікації особи, зброї, наркотичних речовин, вибухотехнічних пристроїв, предметів, речовин і слідів вибуху, під час досудового розслідування кримінальних правопорушень;

2) ч. 2 ст. 99 КПК України – передбачається, що до документів належить довідка, висновок спеціаліста (як доказ);

3) ч. 3 ст. 214 КПК України – після слів «огляду місця події» доповнюється словами «отримання довідки, висновку спеціаліста». Наразі огляд місця події є єдиною слідчою дією, яка може бути проведена до внесення відомостей до ЄРДР. Таким чином пропонується отримання довідки, висновку спеціаліста до внесення відомостей в ЄРДР, яка в подальшому матиме статус доказу.

Таким чином законодавець планує в питаннях, що раніше належали до предмету експертизи з технічних питань (ідентифікації особи, зброї, наркотичних речовин, вибухотехнічних пристроїв, предметів, речовин і слідів вибуху) фактично прирівняти висновок спеціаліста до висновку експерта.

### **Оцінка ЦППР**

Проблема, на яку скерований законопроект, дійсно загальмовує досудове розслідування кримінальних правопорушень. А саме, як зазначається у Пояснювальній записці до проекту Закону, існує *«значна завантаженість експертних установ і відсутність достатньої кількості експертів, які проводять судово-медичні, імунологічні, цитологічні, генетичні, будівельно-технічні, балістичні, вибухотехнічні експертизи, що значно затягує строки проведення досудового розслідування»*. Водночас розв'язання цієї проблеми не має відбуватись шляхом зниження вимог до доказів у кримінальному провадженні.

### **Стосовно остаточної редакції ухваленого Закону**

Варто зауважити, що текст, підписаний Головою Верховної Ради України викликає запитання в частині наявності лише однієї коми, яка була відсутня в первинному тексті законопроекту. Так, ч. 4 ст. 71 планується доповнити п. 9 такого змісту: *«надавати довідки, висновки з питань, що належать до сфери його знань, щодо ідентифікації особи, зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв, слідів вибуху або пострілу, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, сильнодіючих лікарських засобів»*. Так, наявність коми перед словом «щодо» може тлумачитись як така, що спочатку говорить про загальне правило – «висновки з питань, що належить до сфери його знань», а подальший перелік експертиз лише прикладами таких висновків. Тобто спеціаліст зможе надавати висновки з будь-яких питань, що матимуть однакову юридичну силу з висновками експертів як докази у кримінальному провадженні. Такий припис може призвести до масштабних зловживань стороною обвинувачення, що полягатиме у підміні висновків експертів висновками спеціалістів. Проте не виключаємо можливості виправлення такої описки у тексті, що набуде чинності.

### **Стосовно пониження вимог до доказів у кримінальному провадженні (судово-експертної діяльності)**

Більше занепокоєння викликає загальна ідея законодавчої ініціативи, а саме порушення засад судової експертизи. На відміну від діяльності спеціалістів, правові, організаційні і фінансові основи діяльності яких не врегульовано законодавством України, експерти користуються високими вимогами стосовно гарантій своєї діяльності. Так, Закон України «Про судову експертизу» містить систему гарантій щодо доступу осіб до професії судового експерта, здійснення судово-експертної діяльності і проведення судової експертизи, притягнення експерта до дисциплінарної відповідальності і позбавлення права на здійснення діяльності експерта, наявність правил професійної етики тощо. Понад те, існує державна політика стосовно посилення таких гарантій, наприклад шляхом створення системи самоврядування судових експертів, запровадження рецензування висновку судового експерта тощо (п. 4.7.1 Плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023-2027 роки, затв. розпорядженням КМУ від 23.08.2024 р. № 792-р).

Висновок спеціаліста має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду. Спеціаліст може залучатися лише для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи

тощо). Натомість, діяльність експерта є професійною діяльністю, спрямованою на отримання нової інформації про фактичні обставини справи та охоплює усі випадки необхідності застосування спеціальних знань у кримінальному провадженні. Відтак, до експерта висуваються високі вимоги, він несе відповідальність в спеціальному порядку, а його висновки закономірно є доказами у кримінальному провадженні.

Таким чином ухваленим Законом фактично відбувається зрівняння статусу спеціаліста і судового експерта, що нівелює відмінності між ними.

#### **Стосовно засади змагальності у кримінальному процесі**

Змагальність сторін є однією із засад кримінального процесу (ст. 22 КПК України), що полягає в самостійному обстоюванні стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, що передбачені Кодексом. Змагальність сторін збалансовує сторони в кримінальному процесі. Сторони кримінального провадження мають право поставити під сумнів результати експертизи і висновок судового експертиза, зокрема в ході проведення допиту експерта (ст. 356 КПК України). Однак сторона захисту буде позбавлена такої можливості у випадку залучення стороною обвинувачення спеціаліста, тому що законодавство не містить наразі процедури допиту спеціаліста.

Підсумовуючи, ухвалений проєкт Закону № 10075 несе низку ризиків для якості судового розгляду в кримінальних справах, адже фактично зрівнює висновки експертів та спеціалістів як доказів. До того ж це негативно позначається на змагальності сторін, оскільки процедури допиту спеціаліста в суді не передбачено. Можливо такі зміни і доречні в умовах воєнного стану, особливо під час розслідування справ про міжнародні злочини, проте в ухваленому вигляді такі зміни містять більше загроз для справедливого судочинства, аніж користі. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-16-22-zhovtnya-2024-roku/>). – 2024. – 22.10)

## **ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**

### **Щодо проблемних аспектів Закону «Про адміністративну процедуру»**

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

***РИЗИК порушення Україною вимог ЄС щодо недопустимості виведення податкової сфери з-під дії Закону «Про адміністративну процедуру»***

1 серпня набув чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства» від 18.06.2024 р. № 3813-ІХ (далі – Закон 3813). Ініціатором прийняття даного Закону була група народних депутатів України на чолі з Головою Комітету ВРУ з питань фінансів, податкової та митної політики Д. Гетманцевим.

Серед іншого (і ймовірно переважно позитивних норм) цей Закон 3813 може оцінюватися як спроба виведення податкової сфери з-під дії Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП), адже передбачає доповнення статті 3 Податкового кодексу України (ПКУ) пунктом 3.3 такого змісту:

*«Порядок адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи,*

визначається виключно податковим законодавством, законодавством про збір та ведення обліку єдиного внеску».

Такі зміни та їх можливе догматичне трактування про незастосування ЗАП до податкової сфери буде вважатися грубим порушенням євроінтеграційних зобов'язань України.

Крім того, сама діяльність податкової служби, об'єктивно потребує змін і налагодження конструктивних відносин з бізнесом. ЗАП потрібен передусім українському бізнесу та ДПС.

### **Позиція ЦППР**

Вказана зміна до ПКУ ставить під загрозу як належну імплементацію ЗАП, так і належне просування України до членства у ЄС загалом. Такими діями Україна підриває довіру з боку інституцій Євросоюзу у щирості та серйозності своїх намірів набути членство у ЄС та дотримання взятих зобов'язань.

Єврокомісія, у своїх висновках щодо оцінки виконання Україною кроків до членства у ЄС, назвала ЗАП ключовим законом для забезпечення права на належне адміністрування:

*«A key development in the service delivery area was the enactment of the Law on administrative procedure in May 2022, which is essential for developing the right to good administration».*

ЄС закликав Україну утримуватися від нових винятків із ЗАП. Окремо була підкреслена саме податкова сфера:

*«Certain institutions have recently asked to be exempted from the application of the law. Ukraine should refrain from introducing new exemptions from application of the law (e.g. Tax Service) as it would drastically reduce its overall impact».*

При цьому варто зауважити, що окремих (прямих) змін до ч. 2 статті 1 ЗАП, яка врегульовує питання винятків зі сфери відносин дії ЗАП, внесено не було, а отже на практиці виникатимуть правові спори щодо поширення / непоширення ЗАП на податкову сферу. Вирішувати такі спори доведеться адміністративним судам і практика може бути різною.

Також треба враховувати, що критерії оцінки рішень, дій та бездіяльності органів влади за ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України й надалі є цілком застосовними до цих відносин.

Отже, ЦППР закликає Уряд якнайшвидше розробити і подати до Парламенту зміни до Податкового кодексу для його належного узгодження із ЗАП. Верховна Рада України, в свою чергу, має якнайшвидше ухвалити такий закон. Це потрібно не лише для євроінтеграції, а власне для покращення бізнес-клімату в Україні та забезпечення дотримання статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС (право на належне адміністрування). (<https://pravo.org.ua/an-alytical-materials/shhotyzhn-eyuz-an-aliz-04-10-veresnya-2024-roku/>). – 2024. – 10.09).

## **Підвищення податків та наслідки для ІТ-індустрії в Україні**

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Ольга Шаповал, виконавча директорка Kharkiv IT Cluster

*Спільна публічна позиція провідних об'єднань ІТ-галузі: Diiia City Union, Diiia City United, Асоціації ІТ Україна e, Kharkiv IT Cluster, Lviv IT Cluster.*

*ІТ-індустрія України під загрозою. Інвестори занепокоєні можливим підвищенням податків у Дія. Сіті*

Міжнародні та українські інвестори та ІТ-бізнес в Україні висловлюють серйозне занепокоєння щодо можливого підвищення податків для фахівців резидентів Дія Сіті, ініційованого українським урядом та підтриманим профільним комітетом Верховної Ради. Законопроект № 11416-д, який передбачає підвищення військового збору до 5 %, порушує раніше гарантовані державою стабільні умови оподаткування та загрожує втраті довіри до України з боку іноземних партнерів. ІТ-спільнота



наголошує, що ці зміни можуть призвести до виходу компаній з правового режиму Дія City, релокації основної активності ІТ бізнесу в інші юрисдикції, зниження конкурентоспроможності та втрати інвестицій, ставлячи під загрозу існування та роботу галузі в Україні.

Ухвалення законопроекту у запропонованому вигляді значно погіршить інвестиційний клімат для ІТ-галузі в Україні. Згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», держава гарантувала незмінність умов для режиму Дія City протягом 25 років.

Непередбачувані зміни б'ють по довірі інвесторів та загрожують ІТ-галузі.

На думку представників ІТ-індустрії, що орієнтована на експорт та є одним із ключових джерел наповнення державного бюджету під час війни, раптові зміни інвестиційного режиму та податкова невизначеність стають серйозним викликом. Це може призвести до відтоку міжнародних інвестицій та зниження довіри до держави з боку іноземних партнерів.

Ключові гравці ІТ-ринку закликають до суттєвого доопрацювання законопроекту № 11416-д та вимагають невідкладно провести спільну робочу зустріч з представниками профільних комітетів Верховної Ради, Міністерством цифрової трансформації, Міністерством економіки, Офісом Президента України, Радою з питань підтримки підприємництва в умовах воєнного стану та Національною інвестиційною радою. Листи із закликом до діалогу вже направлено до відповідних державних органів.

### **Чому новий законопроект є загрозою для всієї ІТ-індустрії в Україні**

Гарантії стабільності умов в Дія City протягом 25 років, які передбачені законом, неодноразово озвучувались інвесторам керівництвом держави. Норми законопроекту №11416-д, що фактично змінюють умови режиму Дія City, призведуть до негативних наслідків, зокрема:

- Погіршення конкурентоспроможності українських компаній на міжнародному ринку через підвищення собівартості послуг.

- Вихід багатьох компаній з правового режиму Дія City.

- Вимог інвесторів щодо релокації діяльності в інші юрисдикції з меншим рівнем ризиків, пільговим режимом та вищим рівнем податкової передбачуваності.

- Невикористання гіг-контрактів як форми співпраці через втрату податкової ефективності.

За оцінками експертів, якщо податкові зміни будуть запроваджені, це може призвести до падіння ІТ-галузі до 30 % вже у 2025 році, масових звільнень, скорочення кількості робочих місць, погіршення торговельного балансу та зменшення валютної виручки, податкових надходжень.

### **Вимога доопрацювання та пропозиції щодо покращення**

На думку представників індустрії, законопроект №11416-д потребує суттєвого доопрацювання, оскільки він не вирішує проблеми тіньової економіки, натомість підвищує податкове навантаження на прозорий та відповідальний бізнес, який сумлінно сплачує податки. Натомість держава може зосередитися на скороченні невійськових витрат та детінізації економіки:

- Реформування податкової та митної системи.

- Контроль за адмініструванням існуючих податків та зборів.

- Боротьба з тіньовими секторами підакцизних товарів.

- Скорочення неефективних державних витрат та програм.

Ми впевнені, що широка зустріч представників ІТ-індустрії з представниками держави, Радою з питань підтримки підприємництва в умовах воєнного стану, Національною інвестиційною радою, з долученням міжнародних партнерів, аналітичних центрів дозволить знайти рішення щодо зміни підходу до фінансування дефіциту бюджету та дотримання наданих державою гарантій для інвесторів. ([https://censor.net/ua/blogs/3510313/spilna\\_publiczna\\_pozytsiya\\_providnyh\\_obyednan\\_itgaluzi\\_diia\\_city\\_union\\_diia\\_city\\_united\\_asotsiatsiyi](https://censor.net/ua/blogs/3510313/spilna_publiczna_pozytsiya_providnyh_obyednan_itgaluzi_diia_city_union_diia_city_united_asotsiatsiyi)). – 2024. – 17.09).

## Необхідність оновлення законодавства щодо Антимонопольного комітету України

Блог на сайті «Центр політико-правових реформ»

Про автора: Ольга Піскунова, експертка з антикорупції ЦППР

*Антимонопольний комітет України. Як закрити кадровий вхід для корупціонерів і «своїх людей»*

Днями голові Антимонопольного комітету України Павлу Кириленку повідомили про підозру в незаконному збагаченні та недостовірному декларуванні. Черговий корупційний скандал збурило суспільство і вкотре відкрив дискусії про тотальну корумпованість високопосадовців. Однак АМКУ – одна з небагатьох державних інституцій, яка потребує не тільки кадрових, а й системних змін.

**Антимонопольний комітет – це орган, який має стояти на захисті конкурентного бізнесу та чесних публічних закупівель. Це свого роду бізнес-суд, нормальна робота якого допомагає розвитку економіки та впливає на формування сприятливого інвестиційного клімату в державі.**

**То чому бізнес-суд не працює? Яких змін потребує АМКУ, щоб ця інституція стала дієвим інструментом для розвитку держави, а не наповнення кишень провладного бізнесу?**

Комітет у його теперішньому складі діє відповідно до закону, ухваленого 1993 року, ще за часів президентства Кравчука й до прийняття Конституції. Звісно, до нього вносили зміни, але загалом він є морально застарілим і потребує оновлення, зокрема в контексті євроінтеграції. Ба більше, окремі його положення суперечать Основному Закону.

**Антимонопольний комітет є колегіальним органом, у складі якого діють голова та вісім державних уповноважених.**

Голову АМКУ, згідно з Конституцією, призначає Верховна Рада за поданням президента України. Порядок призначення державних уповноважених визначений лише профільним законом. Їх на посади пропонує голова АМКУ, подає на призначення прем'єр-міністр, а призначає президент. Тут головне – не загубитися в довгому ланцюжку пропозицій і подань та нічого не переплутати. **Бо це повноваження президента не передбачене Конституцією й ставить АМКУ в залежність від нього.**

Суб'єкт призначення членів Антимонопольного комітету не відіграє визначальної ролі, якщо законодавством передбачено чітку, зрозумілу й прозору процедуру добору кандидатів. Тож варто пильніше придивитися до критеріїв, яким мають відповідати претенденти на посаду голови й державних уповноважених АМКУ, а також до підстав для їх звільнення, що є елементом гарантій незалежності всього органу.

**Але придивлятися насправді нема до чого, бо закон не висуває жодних вимог до особи, яка має очолювати АМКУ, та містить дуже короткий перелік вимог до потенційного державного уповноваженого: вік – 30 і більше років, вища освіта, «як правило, юридична чи економічна», стаж роботи за фахом – не менш як п'ять років протягом останніх десяти років. За такого підходу будь-який юрист чи економіст після досягнення відповідного віку може претендувати на роботу в цьому досить важливому та впливовому органі й виконувати повноваження протягом 14 років (у разі призначення на дві каденції).**

Відсутність бодай примарного конкурсного добору й чітких вимог до кандидатів призвела до того, що за 30 років існування Антимонопольного комітету його очолювали особи з різних сфер і з різним професійним бекграундом.

За часів Януковича головою АМКУ був Василь Цушко, який між двома каденціями Юрія Луценка ще встиг побувати міністром внутрішніх справ. Сам Кириленко є вихідцем із прокуратури.

Двоє його попередників – Юрій Терентьев та Ольга Піщанська – прийшли до Антимонопольного комітету з бізнесу. На конфлікт інтересів і можливу заангажованість таких керівників, очевидно, ніхто не зважав, бо закон не зобов'язує на це зважати. Цікаво, що Терентьев і Піщанська з 2012 до 2015 року разом працювали в одній криворізькій компанії.

**Щодо зазначених у законі підстав для звільнення голови й державних уповноважених АМКУ, то їх перелік теж можна вмістити в одному реченні.** Це закінчення строку повноважень та порушення порядку розкриття інформації про контакти з олігархами. Голову АМКУ ще можна звільнити за скоєння злочину.

**Із порушенням порядку розкриття інформації про контакти з олігархами теж, м'яко кажучи, є невеличка проблема.** Щоб члени АМКУ мали змогу повідомляти про такі контакти, бодай одну особу має бути юридично визнано олігархом і внесено до відповідного реєстру. Однак Закон проти олігархів (Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»), ухвалений іще 2021 року, – це лише декларативний папірець. Щось на кшталт красивої грамоти в рамочці за перемогу на шкільному конкурсі витинання сніжинок із паперових рушників. Він не діє, бо немає реєстру олігархів, Венеційська комісія його розкритикувала, а влада технічно про нього забула. Хоча виконання цього закону є однією з важливих євроінтеграційних вимог.

**Отже, підстав для звільнення членів АМКУ по суті немає.** Ба більше, у складі комітету може опинитися будь-який корупціонер після вироку суду, якщо суд окремо не заборонить обіймати такі посади. І це породжує в них відчуття безкарності й уседозволеності.

Отже, реформування АМКУ вже не тільки назріло, а й перезріло. Особливо зараз, коли Україна стала на крок ближчою до членства в ЄС, а тому має імплементувати європейські моделі формування та забезпечення конкурентної політики. Венеційська комісія у висновку щодо Закону проти олігархів теж рекомендувала, так би мовити, вдосконалити діяльність антимонопольного органу, щоби знизити вплив олігархів на економічне життя. Втім, і в Україні після 2014 року вже було сформовано й реформовано чимало державних органів, тому за моделями та варіантами рішень можна далеко не ходити.

**Та хоч би яку модель реформування Антимонопольного комітету взяли за основу, однозначно необхідно докорінно змінювати сам закон, що регулює його діяльність.** Потрібно передбачити чіткі вимоги позитивного й негативного добору кандидатів на посади голови та державних уповноважених АМКУ, тобто не лише чіткіше визначити вимоги до того, хто може бути у складі комітету, а й виписати застереження щодо осіб, які за жодних обставин не мають потрапити туди. Крім того, Конституція не обмежує можливостей проведення конкурсного добору на ці посади й добору голови АМКУ з-посеред призначених державних уповноважених.

**Необхідно обмежити повноваження членів Антимонопольного комітету однією каденцією,** щоби, формуючи конкурентний клімат для розвитку бізнесу в Україні, жодна особа не вросла в крісло. Також необхідно сформуваати адекватний перелік підстав, за яких і голова, й державні уповноважені АМКУ можуть бути звільнені. Й ці підстави точно не мають обмежуватися порушенням мертвого закону проти олігархів.

Звісно, всі ці зміни не дадуть стовідсоткової гарантії, що корупцію в антимонопольній сфері буде остаточно подолано. Прикладом цього є судова система та кейс колишнього голови Верховного суду. Однак це не означає, що зміни не потрібно впроваджувати. Вони точно гарантуватимуть, що кириленки не потраплятимуть до складу Антимонопольного комітету, а конкуренція у бізнесі та закупівлях стане реальнішою й досяжнішою та відкриє більше можливостей для розвитку економіки в Україні. (<https://pravo.org.ua/blogs/antymonopolnyj-komitet-ukrayiny-yak-zakryty-kadrovyy-vhid-dlya-koruptsioneriv-i-svoyih-lyudej/>). – 2024. – 05.09).

## До питання скасування Господарського кодексу України

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

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

### *Декодифікація чи удосконалення? Дебати навколо Господарського кодексу*

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

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

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

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

### **Що не так із законопроектом № 6013?**

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

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

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

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

«Замінники», які пропонуються в законопроекті № 6013, вже на стадії формулювання тексту викликають дискусії і незрозуміння (як от введення поняття «узуфрукту»). Можна лише уявити проблеми, які виникнуть під час застосування цих норм на практиці.

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

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

### **Господарський кодекс – це-по європейськи чи ні?**

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

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

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

### **Модернізація замість хаосу**

Дійсно, наш Господарський кодекс не ідеальний. Він потребує модернізації та удосконалення. Як мінімум тому, що за кілька десятків років економічні відносини в Україні значно розвинулися, технології стрімко розвиваються, а законодавче регулювання завжди відстає від реального життя.

Крім удосконалення існуючих норм, додаткового регулювання потребують:

імплементація на кодифікованому рівні в національне законодавство ряду Директив ЄС;

закріплення в кодексі принципів господарської діяльності, які вже знайшли свої відображення у судовій практиці (аборона суперечливої поведінки, концепт протидії фраздоторним правочинам, захист інвестицій від дій недружніх країн тощо);

концепт корпоративних правовідносин, випадки розкриття корпоративної вуалі;

більш чітке регулювання правовідносин в ІТ сфері;

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

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

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

Не варто огульно відміняти ГК, бо кодифікований акт, який регулює економічні (комерційні) відносини радше потрібен, про що свідчить і європейський досвід. А запропоновані в № 6013 точкові зміни в сотню інших законів на заміну ГК лише поглиблюють проблематику ([https://censor.net/ua/blags/3517250/zakonoproekt\\_6013](https://censor.net/ua/blags/3517250/zakonoproekt_6013)). – 2024. – 28.10).

## **СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА**

### **До питань законодавства щодо статусу ветеранів і ветеранок**

**Матеріал на сайті «Юридична Газета online»**

**Про автора:** Марина Кахнова, юристка ЮФ ILF, консультантка БФ «Здорові рішення»

### ***Що не так із законодавством, яке регулює статус ветеранів***

На десятий рік російсько-української війни та на третій рік повномасштабного вторгнення росії на територію України досі є низка проблем, пов'язаних із регулюванням правового статусу ветеранів.

### **Застаріле законодавство, що регулює статус ветеранів і ветеранок**

На сьогоднішнім основним нормативно-правовим актом, який регулює питання, пов'язані з правовим статусом ветеранів і ветеранок війни, є ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ. Цей Закон стосується 54 категорій ветеранів різних війн, наприклад, Другої світової війни, війни в Афганістані та деяких інших. Тобто якщо подивитися історично, згаданий Закон було створено переважно для військових, які брали участь у збройних конфліктах ХХ століття. При цьому на час його прийняття (а це понад 30 років тому) були зовсім інші історичні, соціальні та економічні умови, інший контекст. Ми розуміємо, що ветерани та ветеранки сучасної російсько-української війни, які здебільшого є людьми молодого віку, мають зовсім інші, відмінні потреби від ветеранів попередніх поколінь, які навряд чи обмежуються лише пільгами на комунальні послуги чи безкоштовним проїздом. Сучасне суспільство живе в нових реаліях і стикається зі складнішими викликами, отже, держава має враховувати це та формувати нову політику у відповідь на суспільний запит.

Цікаво, що такий суспільний запит почав формуватися лише після початку повномасштабного вторгнення, про що свідчать результати загальнонаціональних опитувань. Так, якщо говорити про перші пів року повномасштабного вторгнення, то згідно з результатами загальнонаціонального опитування, проведеного з ініціативи Українського ветеранського фонду Міністерства у справах ветеранів України, для 32 % респондентів ветеранами є військові, які воювали під час Другої світової війни, для інших 32 % – ті люди, які воюють зараз. Ще 14 % асоціювали термін із ветеранами АТО/ООС 2014–2021 років, лише 2 % – з ветеранами Афганістану, 12 % – з іншими категоріями учасників бойових дій, 8 % не змогли відповісти. У січні 2023 року (тобто майже через рік після повномасштабного вторгнення) думка суспільства щодо того, хто є ветераном, почала змінюватися: нове загальнонаціональне опитування показало, що 21 % респондентів вважає, що це люди молодого віку. Ще 55 % переконані, що середнього віку. Кількість тих, хто вважає ветеранами учасників і учасниць Другої світової війни, зменшилася до 7 %.

Тобто у суспільстві тільки зараз формується цілісний образ, який асоціюється з ветеранами російсько-української війни.

З огляду на те, що вже за кілька років кількість ветеранів нинішньої війни може становити чверть від усього населення України, законодавство, що регулює їхній статус, потребує нагального вдосконалення зі зміщенням фокусу уваги на потреби молодих захисників і захисниць, які воюють за Україну з 2014 року. Тобто постає потреба в розмежуванні статусу, включно з правами у сфері соціального захисту, ветерана радянської доби та сучасної війни.

Правове регулювання статусу ветерана в Україні має свою специфіку: ветеранами вважаються не тільки учасники/учасниці бойових дій.

У ч. 2 ст. 4 ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» визначено, щодо ветеранів війни належать учасники/учасниці бойових дій (далі – УБД), особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники/учасниці війни. При цьому Закон називає ветеранами людей, які взагалі могли не брати участі в бойових діях. Наприклад, учасниками/учасницями війни, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 9, визнано осіб, які в період Другої світової війни працювали в тилу на підприємствах, в установах, організаціях, колгоспах, радгоспах тощо. В окремих випадках наявність статусу ветерана пов'язана не з участю в бойових діях, а з кількістю років вислуги у відповідному органі або стажем роботи.

*Наприклад:*

• ЗУ «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» визначає ветеранами військової служби осіб, які бездоганно прослужили визначену кількість років у війську, в органах внутрішніх справ, Національній поліції тощо (тобто тут статус надано, по суті, за вислугу років, а не за участь у бойових діях).

• Згідно зі ст. 6 ЗУ «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» ветеранами визнано осіб, які працювали на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян і фізичних осіб, що мають стаж роботи 40 років для чоловіків і 35 років для жінок та вийшли на пенсію (відповідно тут наявність/відсутність статусу пов'язана з певним стажем роботи).

Очевидно, що таке широке формулювання поняття «ветеран» не тільки може призвести до розмивання образу ветерана в суспільстві (коли суспільство втрачає чітке уявлення про те, хто такі ветерани й чому вони заслуговують на особливу увагу та підтримку), але й до ситуації, коли ветерани без бойового досвіду отримують такі самі пільги й послуги, як і ті, хто брав участь у бойових діях (до того ж ветерани без бойового досвіду та ветерани з бойовим досвідом, з високою ймовірністю, будуть мати різні потреби і труднощі).

Також потрібно враховувати, що чинне українське законодавство не пов'язує статус ветерана зі звільненням із військової служби, що передбачає зняття з військового обліку. За таких обставин може виникнути ситуація, коли людина матиме подвійний статус. Наприклад, ті, хто брали участь у бойових діях у період ООС і офіційно оформили свій статус, отримавши посвідчення УБД, а після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року продовжили воювати (уже в статусі ветерана), є чинними військовослужбовцями й ветеранами одночасно. На противагу цьому підходи до визначення статусу ветерана в зарубіжних країнах відрізняються. Наприклад, у США ветеранами називають військових, звільнених із військової служби. У Хорватії зазначений статус пов'язують із військовими, які брали участь у місцевій війні за незалежність. У досвіді Ізраїлю цікавим є те, що в цій країні законодавство чітко розмежовує статуси ветеранів Другої світової війни та сучасних демобілізованих військових (які надалі стають резервістами й можуть бути залучені під час воєнних дій за потреби, тобто їхній зв'язок із військовою службою не переривається).

Питання подвійного статусу може також виникати, коли військові одночасно мають право на статус УБД й отримання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни. Обидва статуси набувають за правилами, встановленими відповідно до ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Цим самим законом передбачено пільги для категорій громадян, які мають відповідні статуси. Якщо учасник/учасниця бойових дій дістав/дістала поранення, травму, каліцтво або захворювання під час виконання обов'язків військової служби і йому/їй встановлено будь-яку групу інвалідності, він/вона має право на отримання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни. У разі надання учасникові/учасниці бойових дій (війни) статусу особи з інвалідністю внаслідок війни видане раніше посвідчення УБД вилучають і залишають на зберігання в органі соціального захисту населення за місцем реєстрації громадянина/громадянки з повідомленням органу, який видав таке посвідчення. Тобто в цьому випадку законодавці дали людям право обирати між двома статусами. Це означає, що й пільгами можна користуватися лише за одним обраним статусом.

Окремо треба звернути увагу на іншу проблему, яка виникає внаслідок «задвоєності» статусу ветерана – розмиття відповідальності державних органів, передусім у сфері соціального захисту. За військовослужбовців/військовослужбовиць, що несуть службу, маючи статус ветеранів, одночасно відповідальні два відомства: Міністерство оборони України та Міністерство у справах ветеранів України. Для порівняння: у США всі, хто ще несе службу (у будь-яких структурах), підпорядковані Міністерству оборони, а звільнені з військової служби – Мінвету. При цьому соціальний захист чинних військових і ветеранів США дещо відрізняється. Наприклад, чинні військові мають право на медичне обслуговування в межах програми Tricare, тоді як ветерани можуть отримати його в межах системи Мінвету й мережі підпорядкованих йому закладів. (<https://jur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/viyskove-pravo/shcho-ne-tak-iz-zakonodavstvomyake-regulyue-status-veteraniv.html>). – 2024. – 15.10).

## Правнича освіта

**Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Володимир Сущенко, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

### ***Правнича освіта і практика: проблеми і можливі шляхи їх розв'язання***

*«Україна чітко визначила європейський вектор свого суспільного розвитку. Водночас надання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі і початок переговорної процедури покладають на нашу державу серйозні обов'язки, пов'язані із дотриманням принципу верховенства права у всіх сферах суспільного життя, забезпеченням гарантій захисту прав людини і основоположних свобод. Це зумовлює посилення ролі правничої професії у реалізації поставлених завдань. У такому контексті, вища юридична освіта набуває надзвичайно важливого значення, оскільки Конституцією України вона визнана необхідною кваліфікаційною вимогою доступу до ключових посад у сфері правосуддя, зокрема судді, прокурора, адвоката».*

*(Концепція проекту Закону України «Про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії», 2024 рік)*

Протягом усіх 33 років своєї незалежності держава намагається чи то реформувати, чи то удосконалити юридичну освіту в Україні. Період кінця 90-х років минулого століття і початок 00-х років ХХІ століття ознаменовані шаленим бумом створення юридичних факультетів університетів та коледжів (крім медичних і спортивно-фізкультурних) з усіх напрямів вищої освіти. Юристів – від молодшого бакалавра до магістра і кандидатів юридичних наук – готували всі. Щорічно випускалось з наших ЗВО понад 30 000 юристів, а якісних правників-професіоналів (не осіб з дипломами про юридичну освіту!) в країні як не вистачало, так і не вистачає дотепер.

З часом всі почали розуміти, що лише кількістю «дипломованих юристів» проблему утвердження верховенства права і розбудови правової держави розв'язати не вдається. В останні понад 10 років розпочались неодноразові спроби з реформування/удосконалення самої юридичної/правничої освіти. Створювались різні «робочі групи», проводились ґрунтовні дослідження, конференції та «круглі столи», писались і публікувались наукові і публіцистичні статті, захищались дисертації, проводились експертні дебати. Всі ці заходи були, начебто, спрямовані на удосконалення юридичної освіти та підвищення її якості (інформація про всі перелічені заходи є доступною у глобальному інтернет-просторі).

Нарешті, в результаті кількарічних суперечливих дискусій державою (Міносвіти) були ухвалені «стандарти юридичної освіти», запроваджено стандартизовані (ЗНО) іспити для вступу до юридичних ЗВО на бакалаврські і магістерські програми, запроваджено Єдиний підсумковий іспит для випускників магістерських програм з правознавства. Написані і оприлюднені декілька Концепцій і, навіть, проектів законів, присвячених реформуванню правничої освіти. В той же час, як стверджують автори щойно опублікованої чергової (здається вже ТРЕТЬОЇ ..?) Концепції чергового законопроектів:

«Однак прогрес у цьому напрямку був нерівномірним, і все ще потрібні подальші зусилля щодо реформ, зокрема для створення чіткого інституційного розмежування юридичної освіти та підготовки правоохоронних органів, посилення стандартів прийому та ліцензування юридичних шкіл, забезпечення прозорого та справедливого (заснованого на заслугах) розподілу державних коштів для підготовки майбутніх юристів, модернізації навчальних програм з акцентом на етику, практичну підготовку, право ЄС та міжнародні обміни, впровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту та боротьбу з корупцією та плагіатом».

Аналіз запропонованої Концепції дозволяє вкотре (починаючи з 1999 року до 2022 року мною написані і опубліковані в різних джерелах декілька статей, навчальний посібник і монографія з проблематики підготовки правників та допуску до професійної правничої діяльності) висловити



власні думки щодо чергової спроби удосконалити/реформувати правничу освіту та доступ до правничої професії в Україні. Ними є три ключові тези, які продовжують утверджувати:

### **Теза перша**

Університетська освіта будь-якого напрямку («фахової спеціалізації») повинна залишатись універсальною, а не професійною. Ідея університету з початку його зародження і подальшого розвитку була завжди спрямована на розвиток універсальних знань, умінь і навичок людини, здатної і прагнучої такого розвитку. Тлумачні словники стверджують, що термін «Універсум» (лат. *universum, summa rerum*) – є філософським поняттям, що позначає «світ як ціле», або «все існуюче».

Недаремно багато століть університет, як навчальний заклад, сприймається в усьому світі як такий, в якому обов'язковими напрямками вищої освіти мають бути: філософія і теологія, природничі та гуманітарні науки, медицина і правознавство. Не зважаючи на те, що наприкінці минулого та початку ХХІ століття вищі переважно професійні навчальні заклади України – інститути, технікуми, академії – отримали (з до кінця НЕ зрозумілих причин, крім, можливо, данини моді) всезагальний статус університетів – на моє переконання сутність такої освіти не змінилась і доступ до неї всіх верств народу залишається вільним і не дискримінаційним, що й закріплено в Конституції України і в Законі «Про вищу освіту».

Намагання встановити додаткові спеціальні фільтри (крім загальноприйнятних для всієї системи вищої освіти) щодо отримання університетської освіти у сфері правознавства, на мою думку, є завуальованою формою дискримінації потреб і здібностей людини у саморозвитку. Вона має, так би мовити, «благородну» мету – покращити рівень професійної підготовки майбутніх юристів/правників за рахунок процедур «спеціального відбору студентів? Мотивація є достатньо сумнівною, як на мене. При цьому автори такої новачки виключають ситуацію, що людина може не ставити собі за мету ставати професійним правником, отримуючи правничу освіту, яка за своєю природою є достатньо універсальною з погляду на можливість застосування отриманих знань, умінь і навичок в особистому житті та в інших сферах життєдіяльності, змістом яких не є надання правової допомоги/правничих послуг іншій людині.

### **Теза друга**

Отримання вищої правничої освіти і допуск до регульованої законами і корпоративними нормами професійної правничої діяльності: адвоката/юрисконсульта, прокурора, судді, нотаріуса, дослідника-правознавця (науковця, викладача правничих наук, законо-нормо-проектувальника) не можуть і не повинні бути поєднані в часі і просторі, оскільки вони не співпадають за своєю місією, метою та завданнями.

У переважній більшості країн світу з розвинутою і сталою правовою системою та належним рівнем правової культури більшості членів суспільства ці напрямки самореалізації людського потенціалу розведені в часі, методиці та просторі. Таке розведення підтверджено багатолітньою практикою функціонування правничої освіти і допуску до професійної правничої діяльності. Доведено, що не кожна людина з університетським дипломом про отриману правничу освіту бажає, здатна і спроможна бути висококласним фахівцем у сфері надання правової допомоги. Такий висновок стосується також, наприклад таких професій, як учителі й лікарі.

Саме тому наявність диплому (навіть «з відзнакою») про вищу правничу освіту не може слугувати безумовною перепусткою до професійної діяльності. На етапі допуску до такої діяльності і повинен відбуватись спеціальний відбір/селекція серед потенційних кандидатів, їх професійна додаткова підготовка/спеціалізація за видом діяльності та особистими морально-психологічними якостями і наявним життєвим досвідом. Створена та існуюча в Україні останніми роками практика конкурсного добору правників на посади адвокатів, прокурорів, суддів певною мірою підтверджує такий висновок. Інше питання – наскільки якісним та задовольняючим очікування і потреби суспільства і держави у відповідних кадрах правників є існуючі в нас форми і методи добору ?!

На моє глибоке переконання, яке підтверджується особистим минулим досвідом ґрунтовного знайомства з системою правничої освіти і допуску до професійної діяльності в декількох країнах світу (Великобританії, США, Іспанії, Німеччини, Франції, Угорщини, Польщі) в Україні також бажано створити окремі 1-2 річні Школи підготовки претендентів на зайняття відповідних посад правників (перелік – дивитись вище) з поглибленою практичною підготовкою, ґрунтовним тривалим стажуванням у відповідних органах і структурах і складанням професійних іспитів та оцінкою морально-психологічних якостей і здібностей випускників таких шкіл. Школи можуть бути створені як окремі структури або ж на базі провідних декількох провідних юридичних факультетів університетів з обов'язковим залученням до навчального процесу спеціально відібраних правників-практиків. Методика навчального процесу в таких школах повинна бути націлена на набуття практичних умінь і навичок та формування належних морально-психологічних якостей їх випускників. Такі навчально-практичні заклади повинні працювати під патронатом відповідних професійних громадських правничих об'єднань на кшталт Асоціації правників України тощо.

### Теза третя

Правнича спільнота України є розпорошеною поміж кількох громадських професійних об'єднань, не зважаючи на єдність самої правничої професії за місією, метою і завданнями: а) надавати якісну правову допомогу всім, хто її потребує; б) утверджувати в житті країни доктрину (конституційний принцип) «верховенства права» та розбудовувати правову державу у всіх її складових; в) всіляко правовими методами та інструментами захищати права і свободи людини, закарбовані у «Загальній Декларації прав людини» (1948 року) та «Європейській Конвенції з прав людини і основоположних свобод» (1950 року).

Розпорошеність правничої спільноти, на моє переконання, негативно впливає на реалізацію зазначених вище місії, мети і завдань з погляду на напрацювання універсальних методів та інструментів як у сфері підготовки кадрів правників у ЗВО, так й у сфері напрацювання єдиних критеріїв їх допуску професійної правничої діяльності.

Нагальним завданням усієї правничої спільноти у цьому контексті є створення єдиної Правничої асоціації, яка би об'єднала у своїх лавах всіх представників нашої професії і виступала би провідником і захисником її професійних інтересів перед державою і суспільством, служіння якому має бути професійною честю і гідністю для кожного її члена. В Україні дотепер превалює концепція розпорошеності спільноти по «хатам і хуторам» зі своїми «гетьманами, писарями і мировими суддями».

В рамках такої Асоціації або ж окремо треба створити громадське об'єднання (асоціацію/спілку) правничих шкіл України, завданням якої має бути створення єдиної освітньої та наукової політики таких шкіл, обмін досвідом, створенням прозорого та ефективного простору обміну/працевлаштування викладацьких і наукових кадрів у сфері правознавства, представництва та захисту професійних інтересів таких шкіл перед державою і суспільством. Протягом останніх 25 років було вжито декілька спроб створити таке об'єднання (в деяких з них мені довелося брати участь), які де-факто виявились безплідними в результаті «залаштункових» суперництва і конкуренції між представниками окремих правничих шкіл, які завжди претендували на своє лідерство у цій царині. Держава мали би не заважати, а навпаки – прозоро і відповідально сприяти таким об'єднавчим процесам у правничому середовищі, що в кінцевому варіанті сприяло би підсиленню її авторитету і взаємної довіри у суспільстві, рівень яких знаходиться на низькому рівні у європейському вимірі.

Державним регулюванням (законами) юридичної освіти і допуску до професійної правничої діяльності, основою якої у світі є самоврядна адвокатська діяльність, існуючі проблеми у цій царині розв'язати буде дуже складно і не ефективно. ([https://lb.ua/blog/volodymyr\\_suschenko/636808\\_pravnicha\\_osvita\\_i\\_praktika\\_problemi.html](https://lb.ua/blog/volodymyr_suschenko/636808_pravnicha_osvita_i_praktika_problemi.html)). – 2024. – 26.09).

## Проблемні питання освіти дітей з тимчасово окупованих територій

Блог на сайті «Lv.ua»

**Про автора:** Блог Коаліції «Україна. П'ята ранку»; Валентина Потапова, керівниця напрямку національної адвокації; Валерія Куберська, юристка ГО Центр громадянської просвіти «Альменда»

*«Чому діти в окупації – вразлива група? Чи існує для них рівність в доступі до освіти»*

*Якщо дискримінація неповністю викрита, їй не можливо ефективно протистояти.*

**Катаріна Томашевські, спеціальна доповідачка ООН з питань освіти.**

З 2014 року значна частина території України є тимчасово окупованою Російською Федерацією внаслідок встановлення контролю нею над цими територіями, станом на зараз близько 26 % територій окуповані. У зв'язку з цим наразі під окупацією перебуває близько 1 600 000 дітей. Діти в умовах збройного конфлікту є однією із найвразливіших груп населення. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» вразливі групи населення – особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників.

На нашу думку, діти, які перебувають на тимчасово окупованій території України (далі – ТОТ), які змушені навчатись за освітніми стандартами країни-окупанта, що суперечить міжнародним нормам, які піддаються індоктринації та мілітаризації, а також перебувають в постійному страху, є особливо вразливою групою.

Таким чином, для забезпечення рівного доступу до реалізації права на освіту громадян України, що перебувають на ТОТ, з боку держави потрібні певні позитивні дії. В цьому контексті під позитивними діями розуміється наступне: усунення фактичної нерівності у сфері освіти до визначеної вразливої групи через вирівнювання можливостей користуватися правами і свободами, яких такі особи були позбавлені внаслідок своїх певних характеристик. Ширше тлумачення позитивних дій зазначено в статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»: «Спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності в можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України».

Проте для того, щоб більш якісно визначити позитивні дії держави щодо захисту права на освіту, варто розмежовувати категорії вразливих груп дітей на ТОТ.

**Категорії вразливих груп дітей на ТОТ: фактори та характеристики**

Станом на 2024 рік до ТОТ України відносять частини Донецької, Луганської, Херсонської, Запорізької, Харківської, Миколаївської областей, Автономну Республіку Крим та місто Севастополь.

Крім того, для визначення особливостей вразливої групи варто враховувати тривалість перебування в окупації. Однією із таких категорій є діти, котрі більше 10 років перебувають на ТОТ України, а отже мають обмежений доступ до здобуття освіти згідно з українськими державними стандартами.

Тривалість окупації має значення, бо діти, які 2 роки перебувають на ТОТ – мають освітній розрив (прогалини у навчанні) лише за профільну середню освіту, адже мали можливість вивчати певні предмети більшу частину життя та в багатьох випадках змогли зберегти зв'язки з власними українськими школами та навчатись в них дистанційно. Хоча, безумовно, така тривала й навіть нетривала окупація в будь-якому випадку має значний негативний вплив.

В той же час діти, які перебувають в окупації більше 10 років мають освітній розрив за рівень початкової освіти тривалістю чотири роки; базової середньої освіти тривалістю п'ять років та

профільної середньої освіти тривалістю два навчальних роки. Адже практично все їхнє шкільне життя пройшло в окупації, де вони були позбавлені можливості обирати за якими державними стандартами їм навчатись: українськими чи російськими.

Діти та їхні батьки зазнають залякувань з боку окупаційної влади та вимушені навчатись за державними стандартами країни-агресора, що обмежила доступ до вивчення рідної мови (українська), що зазначається в рішенні Європейського суду з прав людини від 25.06.2024 у справі Україна проти Росії (щодо Криму) та визнається як порушення ст. 2 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Окрім цього РФ повністю заборонила вивчення історії України.

Для визначення особливостей вразливої групи слід враховувати наступні фактори:

1. дії окупаційної влади в сфері як формальної, так і неформальної освіти, спрямовані на знищення української ідентичності;

2. обмеження доступу до вебсайтів з доменом «ua», які заблоковані на ТОТ, а намагання обійти заборону за допомогою VPN фіксуються окупаційними спецслужбами.

Таким чином, до характеристик, що відмежовує таку групу в середині спільної вразливої групи (діти, що перебувають на ТОТ), можна віднести:

- тривалість перебування в окупації (більше 10 років, з 2014 року);
- відсутність українських документів, що посвідчують особу (id-картки) або ускладнений доступ до можливості їх отримання ( фінансовий, безпековий, логістичний) ;
- обов'язковість (примус) навчання в закладах середньої освіти на ТОТ, і як наслідок подвійне навантаження у випадку отримання дистанційної освіти за держстандартом України;
- обмежений доступ до очної та/або дистанційної української освіти, а намагання це реалізувати супроводжується значними безпековими ризиками та має досить обмежені можливості, або взагалі відсутність такого доступу;
- масштабність освітніх втрат та розривів (за всі рівні повної загальної середньої освіти: початкова освіта – перший рівень НРК ; базова середня освіта – другий рівень НРК; профільна середня освіта – третій рівень НРК);
- обмеженість в доступі до освіти через повну втрату мови освітнього процесу (українська мова);
- психоемоційний стан, який пов'язаний з перебуванням у постійному страху за свою проукраїнську позицію у зв'язку з наявною кримінальною та адміністративною відповідальністю за це в законодавстві РФ;
- обмежений доступ до вебресурсів для вивчення українознавчих предметів у зв'язку із блокуванням країною-агресором українських вебсайтів (понад 10 років);
- обмежений доступ до паперових українських підручників у зв'язку із їх знищенням за вказівкою окупаційної влади (10 років);
- вплив цілеспрямованих заходів з боку РФ з метою викорінення їхньої української ідентичності та насаджування російської як через формальну, так і через неформальну освіту;
- обмеженість інформаційного доступу (понад 10 років перебувають в інформаційному вакуумі)
- тиск на батьків та опосередкований тиск на дітей у зв'язку із цим.

Вищезазначені характеристики вказують на певні обмеження в доступі до освіти та на порушення рівності в освіті. Зокрема відповідно до ст. 1 Конвенції з подолання дискримінації в освіті термін «дискримінація» охоплює будь-яке виокремлення, виключення, обмеження чи надання переваги, зокрема позбавлення будь-якої особи чи групи осіб доступу до освіти будь-якого типу чи рівня. Тож, на практиці ми спостерігаємо, що діти, які перебувають на ТОТ тривалий час не мають допомоги зі сторони держави, що врегулювала б цю ситуацію.

#### **Ознаки непрямой дискримінації – чому та як?**

Також становище зазначеної групи можна віднести до непрямой дискримінації, яка проявляється через формально нейтральні правила, норми, критерії чи практику, коли певна людина або група

людей опиняється у не вигідному становищі порівняно з іншими, або отримує гірші умови. Попри те, що держава в минулому вчинила певні дії, наразі їх недостатньо.

Не зважаючи на це, все такі діти, що проживають на ТОТ достатньо вмотивовані для вступу до українських закладів вищої освіти та намагаються це реалізувати. Для них існує спрощений порядок вступу відповідно до Порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на територіях, де неможливо забезпечити виконання стандартів освіти України та/або стабільний освітній процес, затвердженого Наказом МОН № 271 від 01.03.2021, що у свою чергу враховує відсутність у дітей, що перебувають на ТОТ документів про здобуття повної загальної середньої освіти українського зразка. Так, для їх отримання необхідно скласти 2 річних оцінювання: з української мови та історії України. При цьому, чітких програм, за якими уповноважені заклади загальної середньої освіти (далі – ЗЗСО) мають складати завдання для річних оцінювань не існує. Тому зазвичай такі уповноважені ЗЗСО складають завдання на власний розсуд відповідно до загальних програм. До того ж, лише невелика кількість закладів освіти розміщує інформаційні матеріали для підготовки до таких оцінювань.

16 травня 2024 року затверджено Наказ МОН № 701 «Про затвердження рекомендацій щодо використання модифікованих програм з української мови, української літератури, історії України, географії для закладів загальної середньої освіти». Як зазначається на офіційному вебсайті МОН:

*«Ці програми можна використовувати для тих учнів, які пропустили навчання або тривалий час не вчилися за українськими освітніми програмами. Зокрема, діти за кордоном та ті, що вимушено перебувають на тимчасово окупованих територіях. Зміст скорочених програм побудовано таким чином, що діти здобуватимуть основні знання з визначених предметів, які допоможуть їм безперешкодно продовжувати навчання в українських школах».*

Модифіковані програми сформовані на основі модельних навчальних програм, рекомендованих Міністерством освіти і науки України, з української мови та української літератури для 5–7 класів, історії України для 5–6 класів, географії для 6–9 класів, навчальних програм із зазначених предметів для 8–11 класів, затверджених МОН. Проте після цього ЗЗСО мали досить обмежений час для оновлення завдань для річних оцінювань та матеріалів для підготовки, якщо такі були. Жоден існуючий зараз підручник, посібник чи онлайн-ресурс не розрахований та не враховує особливості осіб (дітей), що перебувають тривалий час в окупації.

Отож, зрозуміло, що абітурієнти, які перебувають на ТОТ, мають досить обмежені можливості в підготовці до річних оцінювань, адже навіть заклади освіти не завжди можуть надати їм відповідні матеріали, а реальна можливість підготуватись перебуваючи безпосередньо на окупованій території практично відсутня.

З презентації МінРе про проведення безоплатного навчання на курсах (відділеннях) з підготовки до вступу до державних закладів вищої освіти, віднесених до сфери управління МОН

У 2021 році за підтримки Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій було реалізовано проєкт на базі закладів вищої освіти, що надавав можливість особам, що перемістились з тимчасово окупованих територій та виявили бажання навчатись в українських закладах вищої освіти пройти безкоштовні підготовчі курси, які включали заняття із української мови та літератури, історії України, математики і англійської мови. Проте цей проєкт діяв лише в 2021 році. Також у 2021 році МОН було організовано пілотний проєкт, що включав безкоштовні підготовчі курси для осіб з ТОТ, які далі не мали свого продовження. Наразі ЗВО в своїй більшості не мають підготовчих курсів спеціально для осіб з тимчасово окупованих територій, що враховували б умови, в яких перебували діти. Натомість в багатьох ЗВО є платні підготовчі курси, які є загальними та неадаптованими для вступників з ТОТ.

Отож, наразі існує ситуація, яку можна трактувати як непряму дискримінацію, адже для вступників з ТОТ, які є дійсно вразливою групою населення, тому що перебувають в умовах

ізоляції від україномовної та українознавчої складової через обставини, що не залежать від їх чи їхньої волі, не передбачено підтримки з боку держави у вигляді безоплатних курсів щонайменше з української мови та історії України чи інших адаптаційних курсів. Тобто на момент складання річних оцінювань в уповноваженому закладі загальної середньої освіти їхні знання не дорівнюють тому рівню знань, який має середньостатистичний школяр, що проживає на території, підконтрольній Україні та який має вільний доступ до навчальних матеріалів.

### **Пропозиції**

Ми вбачаємо наступні можливі шляхи розв'язання вищеписаних проблем:

- врахування ситуації, в якій перебувають абітурієнти, а саме повну ізоляцію від українознавчого компонента впродовж тривалого часу (більше 10 років);
- розробка єдиних програм річних оцінювань, що будуть адаптовані до ситуації;
- підтримка на державному рівні програм безкоштовних підготовчих/реінтеграційних курсів з предметів українознавчого компоненту для осіб з тимчасово окупованих територій, які будуть доступні не лише в період вступної кампанії, а також які можна буде проходити офлайн так і онлайн за допомогою безпечних платформ.

Чинне законодавство України передбачає концепцію «позитивних дій», теоретичну можливість їх впровадження як на державному, так і на недержавному рівнях. Проте на практиці позитивні дії фактично не застосовуються, залишаючись здебільшого декларативною можливістю. Водночас, саме зараз вирішення даного питання набуває особливої актуальності. Ця проблема цілком може бути вирішена шляхом розробки окремого нормативно-правового акта, що буде спрямований на усунення наявної непрямой дискримінації цієї вразливої групи та врахує всі особливості цієї групи. Війна в нашій країні продовжується, і наша перемога є безумовним пріоритетом. ([https://lb.ua/blog/koalitsiia\\_ua5am/639712\\_chomu\\_diti\\_okupatsiivrazliva\\_grupa.html](https://lb.ua/blog/koalitsiia_ua5am/639712_chomu_diti_okupatsiivrazliva_grupa.html)). – 2024. – 14.10).

## **Проблемні питання законопроекту щодо державної підсумкової атестації та вступної кампанії 2025 року**

### ***Блог на сайті «Освіта»***

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

### ***До прийнятого законопроекту про НМТ є багато зауважень***

До прийнятого законопроекту 12053 є багато зауважень.

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

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

Цей пункт містить також логічну суперечність. Оскільки прикінцеві і перехідні положення є частиною Закону, то норма про можливість не дотримуватися цього Закону у цілому при

прийнятті Порядку прийому 2025 року стосується також і доданих законопроектом норм щодо прийому у 2025 році.

2. Скасування ДПА створює проблему легітимності документів про середню освіту. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про повну загальну середню освіту» «документи про середню освіту видаються на підставі результатів річного оцінювання і державної підсумкової атестації». Ч. 1 ст. 47 Закону встановлює, що «учні, які завершують здобуття базової чи профільної середньої освіти, проходять державну підсумкову атестацію у формі зовнішнього незалежного оцінювання, крім випадків, визначених законодавством». Це формулювання надає підставу проводити ДПА в іншому, ніж ЗНО, форматі. Але не надає права видавати документи про середню освіту без проходження ДПА.

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

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

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

## ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

### Який державний екологічний контроль потрібен для повоєнного зеленого відновлення України?

Блог на сайті «Укрінформ»

**Про автора:** Андрій Демиденко, відділення математичного моделювання довкілля ІПММС НАНУ, Науково-експертна Рада Держекоінспекції України

*Яким чином можлива компенсація екологічної шкоди внаслідок агресії рф сприятиме чи перешкоджатиме повоєнному відновленню довкілля та «зеленому» майбутньому України?*

Дискусія про те, який державний екологічний контроль (ДЕК) нам потрібен, триває останні п'ять років, з часу подання до парламенту законопроекту «Про державний екологічний контроль» (№ 3091 від 19.02.2020). Дискусія переважно зводиться до суперечок між інспекторами і забруднювачами про процедури перевірки підприємств та методи запобігання забрудненню довкілля через штрафи за порушення екологічного законодавства.

Проте пошук підтримки для восьмого пункту Формули миру Президента України (подолання наслідків екоциду) додав новий вимір до цієї дискусії – яким чином можлива компенсація

екологічної шкоди внаслідок агресії рф сприятиме чи перешкоджатиме повоєнному відновленню довкілля та «зеленому» майбутньому України?

Оскільки очевидно, що запобіганням та штрафами відновити довкілля неможливо, розглянемо у цій статті Дорожню карту реформ українського законодавства з оцінки екологічної шкоди, запропоновану автором у рамках проекту Швеція-ПРООН зі створення Координаційного центру з оцінки збитків довкілля.

Проблема ефективності системи державного екологічного контролю для можливого отримання компенсації за шкоду довкілля внаслідок агресії рф постала навесні 2022 року, відразу після початку повномасштабної агресії. Тоді при Оперативному штабі Держекоінспекції України (ДЕІ) була створена Робоча група (РГМ) з розробки методик і порядку нарахування збитків, заподіяних довкіллям внаслідок агресії рф. До групи увійшли українські та міжнародні фахівці з екологічних питань.

Одним із головних непорозумінь між міжнародними експертами і ДЕІ було те, що Україна використовує для оцінки екологічної шкоди від дій рф методики і екологічне законодавство, прийняте ще в радянські часи, коли Україна і рф були в складі однієї держави. На питання, чому Україна розраховує на відшкодування від росії, розраховане на основі національних методик, відповідь ДЕІ була така: «Наше завдання – контроль порушень законодавства України, жодних інших методик у нас немає». На запитання стосовно повоєнного зеленого майбутнього України, а саме, яким чином Міндовкілля України збирається відновлювати порушене війною довкілля шляхом запобігання та за відсутності в державі відповідальності за стан та відновлення порушеного довкілля, відповіді не було. Можливо, тому, що в назві міністерства йдеться лише про захист довкілля, але не про його відновлення.

Однією з характерних рис успадкованого Україною радянського підходу до екологічного контролю є його вкрай низька ефективність у стягненні відшкодування екологічної шкоди. Проте змінити радянські підходи ніхто за роки незалежності так і не зібрався. До повномасштабної війни стягнуті Держекоінспекцією кошти за збитки держави від порушення екологічного законодавства становили лише близько чверті бюджету ДЕІ. Цих коштів не вистачало ані на зміну поведінки забруднювачів, ані на відновлення довкілля.

Експерти РГМ прогнозували, що ще менш ефективною буде існуюча система державного екологічного контролю в стягненні можливої міжнародної компенсації екологічної шкоди внаслідок агресії рф. Якщо до війни ДЕІ нараховувала мільярди гривень на рік за порушення екологічного законодавства (хоча фактично стягувала не більше 100 млн грн на рік), то за останні три роки, базуючись на довільно визначених державою коефіцієнтах, на основі лише даних про загрози для довкілля і без наведення хоч якихось вимірюваних даних про вплив на довкілля (див. сайт Екозагроза), ДЕІ нараховувала вже трильйони гривень збитків держави внаслідок порушення рф українського екологічного законодавства. Проте, як і попереджали експерти РГМ, розраховувати на отримання цих трильйонів не варто, бо шанси на відшкодування в міжнародних судах національних штрафів за порушення законодавства є мізерними.

Для того, щоб подати дані до створеного в Гаазі Радою Європи Реєстру збитків, завданих агресією рф, оцінка цих збитків має базуватися на міжнародно прийнятих підходах та методах. Для початку слід, згідно з рекомендаціями Європейської комісії, узгодити українське законодавство про екологічну відповідальність з *acquis ЄС*, зокрема транспонувати Директиву про екологічну відповідальність.

Крім того, треба нарешті додати до преамбули Водного Кодексу України перший параграф Водної Рамкової Директиви ЄС, пропущений при апроксимації в 2016 році: *Вода є скоріш не комерційним виробом, як будь-який інший, а спадщиною, яку слід охороняти, захищати (і відновлювати для передачі майбутнім поколінням – авт.), отже, слід ставитися до неї як до такої*. Це було б особливо доречно зараз, на шляху до вступу в ЄС.



На жаль, рекомендації експертів РГМ не були взяті до уваги особами, що приймають рішення. Натомість Міндовкілля запропонувало і далі використовувати методика оцінки екологічної шкоди, в яких на основі радянського «нормативного» підходу замість шкоди довкіллю оцінюються «збитки і втрати, заподіяні державі внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища». Винятком є хіба що Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії РФ, але це тема окремої розмови

**Є дві причини неефективності «нормативного» підходу:**

Нормативи при такому підході встановлюються самою державою, а не визначаються природними законами і обмеженнями, як у визнаних міжнародних методиках, які рекомендує, наприклад, Екологічний договір для України: Зелене майбутнє для повоєнного відновлення довкілля та переходу до «зеленої» економіки (деталі є в нашому описі договору). Саме ці особливості радянського «нормативного» підходу не дають ДЕІ скористатися міжнародними методиками;

В чинному українському законодавстві такі поняття, як «екологічна безпека» та «екологічний вплив/шкода», не вимірюються кількісно, а визначаються дихотомічно (є або нема). Відсутність вимірюваних об'єктивних даних про зміни стану і вплив на довкілля визначає неефективність дихотомічного контролю, бо коли не можна вимірювати – не можна й ефективно управляти.

Дихотомічне управління є вкрай неефективним, оскільки дихотомія – це «гра з нульовою сумою» (тобто гра, в якій обов'язково є той, хто виграв, і той, хто стільки ж програв) між порушниками законодавства й інспекторами. У цій грі на відновлення довкілля залишається нуль. Таке управління дає можливість карати порушників, але не дозволяє навіть ставити питання, де, як і чому треба поліпшувати стан довкілля.

Радикальний підхід до підвищення ефективності системи державного екологічного контролю полягає у відмові від «нормативного» підходу до екологічного контролю і оцінки екологічної шкоди *та переході від «контролю з нульовою сумою для довкілля» до інклюзивного управління досягненням спільних цілей розвитку за найменших витрат для суспільства.*

Власне, такий перехід пропонувала Єврокомісар Марго Вольстрьом ще у 2003 році на Київській конференції міністрів довкілля. Тепер вона, як Співголова Робочої групи високого рівня Єрмак-Вольстрьом, знову пропонує такий інклюзивний перехід як наскрізну тему №1 Екологічного договору для України: Зелене майбутнє.

Сьогодні найшвидшим шляхом підвищення ефективності екологічного контролю, на наш погляд, є доповнення його мети і завдань. А саме, до статті 1 законопроекту «Про державний екологічний контроль» (№ 3091), який сьогодні розглядає Верховна Рада, потрібно додати згадку про сучасні цілі державної екологічної політики: *забезпечення сталого розвитку та зниження екологічних ризиків.* А також додати, що визнані міжнародні методика оцінюють екологічну шкоду за величиною *вимірних змін природного ресурсу або порушень, пов'язаних із природними ресурсами послуг та за обсягом коштів, необхідних для відновлення довкілля до вихідного стану.*

*Пропоновані в Дорожній карті реформ зміни до проекту закону «Про державний екологічний контроль», розроблені в рамках проекту Швеція-ПРООН зі створення Координаційного центру з оцінки збитків довкіллю (наведені жирним шрифтом):*

*Стаття 1. Визначення основних термінів*

*У цьому законі терміни вживаються у такому значенні:*

1) *державний екологічний контроль – діяльність органів державного екологічного контролю з оцінки:* а) *ефективності досягнення цілей державної екологічної політики України – скорочення екологічних ризиків та неперевищення «Планетарних меж» розвитку;* б) *негативних антропогенних (включаючи воєнні) вимірних змін природного ресурсу або порушень, пов'язаних із природними ресурсами послуг;* в) *коштів, необхідних для*

**відновлення довкілля до вихідного стану до агресії РФ; та забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища ... (далі за текстом);**

*Повний текст пропонує змін є у файлі 3091 (1).docx (для перегляду змін файл потрібно скачати).*

Звісно, такі зміни в системі ДЕК – це лише перший крок до зеленого майбутнього України. Надалі потрібно буде змінити дихотомічне розуміння базових екологічних понять – екологічної безпеки та оцінки впливу на довкілля. Без таких змін нам не бачити ані компенсації екологічної шкоди внаслідок агресії РФ, ані членства в ЄС.

Зрозуміло, що запропоновані реформи вимагають докладного суспільного обговорення. Тож цією статтею я запрошую до дискусії всі зацікавлені сторони. (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3911794-akij-derzavnij-ekologichnij-kontrol-potriben-dla-povoennogo-zelenogo-vidnovlenna-ukraini.html>). – 2024. – 02.10).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

---

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:  
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ  
/ моніторинг інформаційного поля /**

**№ 5 (вересень-жовтень 2024)**

***Укладачі:***

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.