

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



# Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 6 (листопад-грудень 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 /**

**№ 6 (листопад-грудень 2024)**

**Укладачі:**

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

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

Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення / Дослідницька служба  
Верховної Ради України, Національна юридична бібліотека НБУВ.

Київ, 2024. Вип. 6

## **ЗМІСТ**

### **ПУБЛІЧНА ВЛАДА**

Реформа публічної служби.....	3
-------------------------------	---

### **ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Проблеми єдності практики Верховного Суду.....	3
Реформа судової влади .....	7
Реформа прокуратури та органів правопорядку.....	8
Недоліки статті 41 ЗУ «Про публічні закупівлі» (практика розгляду справ за позовами прокурорів в інтересах держави про стягнення зайво сплачених коштів за електро– та газопостачання.....	11
Розголошення конфіденційної інформації про померлу особу.....	13
Імплементация положень міжнародного права з питань протидії домашньому та іншим видам насильства.....	14
Посилення відповідальності за катування та інші жорстокі види поводження..	17
Визнання військовослужбовців загиблими в судовому порядку.....	18
Встановлення відповідальності за злочинне переслідування (сталкінг).....	20
Боротьба з корупцією.....	25

### **ПРАВОВА ПОЛІТИКА**

Необхідність змін до законодавства у питанні вивозу дитини за кордон без згоди другого з батьків.....	26
Народні депутати пропонують «вдосконалити» діяльність Вищої ради правосуддя.....	27
Щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності.....	31

### **ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**

Реформа Державної податкової служби.....	33
--	----

### **СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА**

Статус української мови як державної: особливості правозастосування.....	37
Монетизація пільг для ветеранів .....	38
Державно-громадське управління вищою освітою.....	40

# ПУБЛІЧНА ВЛАДА

## Реформа публічної служби

Матеріал на сайті «Реанімаційний пакет реформ»

На публічній дискусії «Ключові пріоритети напередодні підготовки скринінгових звітів з фундаментальних питань» експерти Центру політико-правових реформ презентували пріоритети демократичних реформ для наступного етапу переговорів між Україною та ЄС. Ділимося ключовими пріоритетами з вами.

### Пріоритети реформи публічної служби та управління людськими ресурсами

#### Передбачити у дорожній карті за напрямом «Належне врядування»:

- 1) Відновлення конкурсів у 2025 році (не пізніше як з початку III кварталу) шляхом підготовки та внесення змін до статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
- 2) Зупинення плинності кадрів обмеживши дискрецію керівників щодо безпідставного скорочення посад, зміни структури і штатного розпису, реорганізації, а також виключити підставу для звільнення якою є незадовільне щорічне оцінювання шляхом внесення змін до статті 87 Закону України «Про державну службу»
- 3) Прийняття у другому читанні та в цілому законопроєкту № 8222, що передбачатиме єдині підходи до оплати праці в усіх державних органах

#### Грантова підтримка донорів:

- 1) Для активізації зусиль щодо аналізу політики у цій сфері, підготовки пропозицій та їх висвітлення існує потреба залучення грантової підтримки донорів для неурядових організацій України, які опікуються темою належного врядування ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG\\_1995.png](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG_1995.png)). – 2024. – 04.12).

## ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

### Проблеми єдності практики Верховного Суду

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

**Про автора:** Андрій Нижний, старший партнер Hillmont Partners, суддя у 2014-2020 рр., член правління АПЦ «Стале правосуддя», к.ю.н., заслужений юрист України, Станіслав Скрипник, радник судової практики Hillmont Partners

**(Не)врахування висновків щодо застосування норм права, викладених в постановках Верховного Суду: людський фактор чи структурний недолік Верховного Суду?**

*Проблеми єдності практики Верховного Суду зумовлені, насамперед, недоліками процесуального закону, який регламентує порядок та спосіб, якими Верховний Суд має забезпечувати сталість та єдність судової практики.*

Відповідно до частини 1 статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Такий порядок та спосіб забезпечення сталості та єдності судової практики, передбачені у процесуальному законі, складаються з кількох складових.

Насамперед, відповідно до вимог усіх процесуальних кодексів при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду. Це положення має на меті забезпечити єдність судової практики як на рівні судів першої та апеляційної інстанції, так і на рівні Верховного Суду. Адже під час розгляду касаційної скарги судді касаційних судів так само зобов'язані враховувати висновки щодо застосування норм права, які раніше були викладені в постановках Верховного Суду.

Водночас, таке положення саме по собі «законсервувало» б назавжди поточну судову практику, у тому числі, помилкові підходи до тлумачення законодавства, а тому у законодавстві передбачено механізми для зміни висновків Верховного Суду шляхом «відступлення» від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду.

Зауважимо, що до набрання чинності нової редакції процесуальних кодексів 15.12.2017 будь-який суд був уповноважений відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів. Натомість згідно з чинною редакцією процесуального законодавства таке повноваження мають навіть не усі судді Верховного Суду, а лише три утворення у його складі – відповідна судова палата або об'єднана палата у складі касаційного суду та Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС).

Підвищена роль ВП ВС у виконанні Верховним Судом функції забезпечення сталості та єдності судової практики прямо відображена у пункті 2 частини 1 статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким вона здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку виключно «з метою забезпечення однакового застосування судами норм права». Крім того, відповідно до процесуальних кодексів у постановках палати, об'єднаної палати, ВП ВС має міститися висновок про те, як саме повинна застосовуватися норма права, із застосуванням якої не погодились судді, що передали справу на розгляд палати, об'єднаної палати або ВП ВС.

Підставами для передачі касаційної скарги на розгляд до однієї із вищезазначених палат є висновок суддів, які розглядають касаційну скаргу, про необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду.

Таким чином, механізм забезпечення єдності судової практики Верховним Судом виходить з ідеального функціонування Верховного Суду, за якого:

- чітко зрозуміло, яке саме положення постанови Верховного Суду містить висновок про застосування норми права, який підлягає обов'язковому врахуванню при розгляді інших справ щодо подібних правовідносин;

- усі судді (насамперед, судді Верховного Суду) відстежують усі висновки Верховного Суду щодо застосування норм права та ухвалюють рішення виключно відповідно до таких висновків;

- усі судді Верховного Суду обов'язково передають справу на розгляд судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС, якщо не погоджуються з якимось попереднім висновком Верховного Суду та вважають за необхідне ухвалити рішення, яке не узгоджується з таким попереднім висновком.

### **Проте чи можливе в реальному житті таке ідеальне функціонування Верховного Суду?**

**По-перше**, проблему розмежування *ratio decidendi* (прецедентна частина рішення) та *obiter dictum* (частина мотивувальної частини, яка не має прецедентного значення) у рішеннях Верховного Суду досить детально висвітлив суддя ВП ВС К.М. Пільков, який дійшов висновків про існування «масиву проблем, які виникають у судовій практиці і позначаються на стані загальної правової визначеності внаслідок нечіткого, не експліцитного формулювання Верховним Судом висновків про застосування норм права у своїх постановках, а також внаслідок виходу при формулюванні правових позицій за межі дійсно необхідного у справі без чіткої ідентифікації решти правових позицій, які не становили правове «ядро» справи, як *dicta*. Цей виявлений масив переконує у тому, що висновок Верховного Суду про застосування норм права, має формулюватись експліцитно за

формулою квазінорми про те, як слід застосовувати відповідну норму права, тобто таким чином, щоб висновок міг слугувати засновком в умовиводі для вирішення цієї та інших подібних справ, де другим (меншим засновком) будуть твердження про існування відповідних фактів, з якими норма пов'язує таке своє застосування».

Слід погодитись з тим, що проблема виокремлення з мотивувальної частини постанови Верховного Суду висновку щодо застосування норми права, який підлягає обов'язковому врахуванню судами при вирішенні подібних справ, може бути вирішена шляхом зазначення таких правових позицій виключно у вигляді чіткого, виокремленого та експліцитно сформульованого висновку про застосування норми права, можливо, у вигляді окремого підрозділу мотивувальної частини. Це не тільки сприятиме стабільності та послідовності судової практики, але й дозволить істотно зекономити час, який витрачають судді першої та апеляційної інстанцій для пошуку такого висновку та його аналізу.

Водночас зауважимо, що не кожна постанова Верховного Суду повинна містити такий виокремлений експліцитний висновок про застосування норми права. Наприклад, у випадку скасування рішення судів попередніх інстанцій з мотивів їх суперечності висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, раніше викладеного у постанові Верховного Суду, касаційний суд може послатись на висновки, викладені у попередніх його постановках, без формулювання нового висновку про застосування норми права. Водночас, якщо мова йде про відступлення судовою палатою, об'єднаною палатою або ВП ВС від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду, їх постанови обов'язково мають містити такий чіткий та експліцитний висновок.

**По-друге**, щороку Верховний Суд ухвалює десятки тисяч постанов за результатом розгляду касаційних скарг, кожна з яких стосується застосування норм матеріального чи процесуального права, а відтак може вважатись такою, що містить висновок про застосування норми права. Чи можливо для суддів ефективно відслідковувати зміст кожного із вказаних судових рішень – питання риторичне.

Понад те, судові рішення переглядаються у касаційному порядку «в межах доводів та вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження», що може призвести до ухвалення Верховним Судом постанов, які суперечать попереднім висновкам щодо застосування норм права, якщо касаційна скарга не містить посилань на такі висновки.

Прикладом подібної ситуації може бути справа № 914/2693/23 (914/1464/23), де постановою Касаційного господарського суду від 17.10.2024 залишено в силі рішення судів попередніх інстанцій про визнання недійсним договору. У вказаній постанові зазначено про надходження від скаржника додаткових пояснень «із посиланням на судову практику щодо надання преюдиційного значення обставинам справи, а не правовій оцінці таких обставин». У вказаних поясненнях наводились аргументи щодо необхідності розмежування преюдиційних обставин та правової оцінки таких обставин з посиланням на висновки, наведені, зокрема, у постанові ВП ВС від 03.07.2018 у справі № 917/1345/17. Проте Касаційний господарський суд розглянув справу виключно в межах доводів касаційної скарги та не дав жодної оцінки наведеній практиці ВП ВС, зробивши висновок про існування невиконаних грошових зобов'язань на основі інших судових рішень, незважаючи на наявні докази ненастання строку виконання таких зобов'язань.

Як наслідок, у інших пов'язаних справах апеляційний суд постав перед дилемою: або застосовувати висновки Касаційного господарського суду, які зроблені стосовно тих самих правовідносин, але суперечать практиці ВП ВС, або ухвалювати рішення на основі практики ВП ВС, незважаючи на висновки Касаційного господарського суду щодо цих самих обставин. У цій ситуації апеляційний суд, з урахуванням норм процесуального кодексу, надав перевагу висновкам ВП ВС щодо застосування норми права, а відтак у випадку касаційного перегляду відповідних

справ уже касаційний суд вирішуватиме подібну дилему: ухвалювати рішення всупереч своєму попередньому рішення чи всупереч висновку щодо застосування норми права, зробленому ВП ВС.

**По-третє**, існуючий механізм потрапляння справ до судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС не враховує реалії життя, за яких колегія з різних причин суб'єктивного чи об'єктивного характеру може не передати справу на розгляд судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС, натомість ухваливши рішення, яке не узгоджується з попереднім висновком Верховного Суду. В результаті виникає рішення касаційного суду, яке за своїм змістом суперечить попереднім висновкам Верховного Суду у інших справах, що створює ситуацію юридичної невизначеності та простір для маніпуляцій і зловживань.

Недоліком такого механізму відбору справ для судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС, на нашу думку, є відсутність у них можливості відбирати справи для розгляду безпосередньо на основі звернень учасників справи без участі інших суддів, які виступають певним «первинним фільтром» щодо касаційних скарг, хоча і не є учасниками цих палат.

Зауважимо, що подібна ситуація уже мала місце протягом 2010-2014 років, коли питання допуску судових рішень до перегляду Верховним Судом України вирішувалось не самим Верховним Судом України, а відповідними вищими спеціалізованими судами, які розглядали справу у касаційному порядку (Вищим господарським судом України, Вищим адміністративним судом України та Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ). Яскравим результатом такого підходу стало існування трьох постанов пленумів, які суперечили одна одній в частині визначення підвідомчості справ щодо земельних правовідносин (постанова пленуму Вищого господарського суду «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 № 6, постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 1.03.2013 № 3, постанова пленуму Вищого адміністративного суду «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8). В результаті «траплялися випадки, коли особа кілька років захищала свої права, наприклад в адміністративному суді, а потім вищий суд робив висновок, що такий спір слід розглядати в порядку господарського чи цивільного судочинства. Також виникали ситуації, коли фактично аналогічні позовні вимоги розглядали суди різної юрисдикції, котрі приймали щодо них остаточні рішення». Причиною виникнення такої ситуації було те, що вищі спеціалізовані суди протягом тривалого часу відмовляли у допуску до перегляду Верховним Судом України справ, які б могли внести ясність у питання юрисдикції земельних спорів, незважаючи на очевидну суперечливість не просто окремих рішень судів касаційної інстанції, а постанов пленумів таких судів.

Слід зазначити, що чинна структура Верховного Суду нагадує структуру Європейського суду з прав людини, у складі якого теж діють Комітети, Палати та Велика Палата. При цьому, згідно з статтею 30 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) Палата може в будь-який час відмовитися від розгляду справи на користь Великої Палати, якщо справа порушує істотні питання щодо тлумачення Конвенції чи Протоколів до неї, або якщо вирішення питання, яке вона розглядає, може мати наслідком несумісність із рішенням, постановленим Судом раніше.

Але незважаючи на схожість структур українського ВС та Європейського суду з прав людини, між ними існує істотна відмінність, адже Конвенцією передбачено механізм, який дозволяє Суду забезпечити єдність та послідовність своєї практики та відреагувати у випадку ухвалення Палатою рішення, яке може суперечити попередній практиці Суду. Відповідно до статті 43 Конвенції упродовж трьох місяців від дати ухвалення рішення Палатою сторона у справі може звернутися з клопотанням про передання справи на розгляд Великої Палати. Колегія у складі п'яти суддів Великої Палати приймає таке клопотання, якщо справа порушує серйозне питання щодо

тлумачення або застосування Конвенції чи Протоколів до неї або важливе питання загального значення.

Очевидно, що в Україні запровадження подібного механізму перегляду рішень ВП ВС рішень інших структурних частин ВС неможливе, оскільки означало б фактичне повернення до чотириланкової судової системи. Водночас, альтернативою могло б стати запровадження права учасника справи подати касаційну скаргу безпосередньо до судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС, наприклад, у випадку існування різних висновків Верховного Суду щодо застосування одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах. Це б дозволило вказаним палатам самостійно, без залучення «зовнішніх фільтрів», вирішувати питання щодо доцільності розгляду ними справ для виконання їх основної функції у вигляді забезпечення єдності судової практики.

### **Висновки**

Проблеми єдності практики Верховного Суду, які є предметом активної дискусії протягом останнього часу, зумовлені, насамперед, недоліками процесуального закону, який регламентує порядок та спосіб, якими Верховний Суд має забезпечувати сталість та єдність судової практики на виконання частини 1 статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

До таких недоліків можна віднести складнощі з виокремленням у рішеннях Верховного Суду висновків про застосування норми права, які є обов'язковими для врахування усіма судами, постановлення Верховним Судом величезної кількості судових рішень, які можуть містити такі висновки, а також відсутність у судової палати, об'єднаної палати та ВП ВС можливості самостійно відбирати справи для розгляду безпосередньо на основі звернень учасників справи.

***Вирішенням цих недоліків могли б стати зміни до процесуального законодавства, які б передбачали:***

**по-перше**, обов'язковість зазначення Верховним Судом (насамперед, його судовими палатами, об'єднаними палатами та ВП ВС) висновків щодо застосування норми права, які є обов'язковими для врахування судами при розгляді інших подібних справ, виключно у вигляді чіткого, виокремленого та експліцитно сформульованого висновку, можливо, у вигляді окремого підрозділу мотивувальної частини;

**по-друге**, запровадження права учасника справи подати касаційну скаргу безпосередньо до судової палати, об'єднаної палати або ВП ВС, наприклад, у випадку існування різних висновків Верховного Суду щодо застосування одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах.

*Подібні зміни надали б судовим палатам, об'єднаним палатам та ВП ВС додаткові важелі для забезпечення сталості та єдності судової практики та, одночасно, спростили б розуміння та застосування практики Верховного Суду судами нижчої інстанції та юридичною спільнотою. На наше переконання, це б дозволило покращити єдність та послідовність судової практики у цілому, що у поєднанні зі змінами існуючих касаційних фільтрів призвело б до зниження навантаження на Верховний Суд та перетворення його на класичний суд права (<https://sud.ua/uk/news/blog/316695-nevrakhuvannya-visnovkiv-schodo-zastosuvannya-norm-prava-vikladenikh-v-postanovakh-verkhovnogo-sudu-lyudskiy-faktor-chi-strukturniy-nedolik-verkhovnogo-sudu>). – 2024.– 28.11).*

## **Реформа судової влади**

### **Матеріал на сайті «Реанімаційний пакет реформ»**

На публічній дискусії «Ключові пріоритети напередодні підготовки скринінгових звітів з фундаментальних питань» експерти Центру політико-правових реформ презентували пріоритети демократичних реформ для наступного етапу переговорів між Україною та ЄС. Ділимося ключовими пріоритетами з вами.



## Пріоритети реформи судової влади

### Рекомендації для України:

1) Подальше вдосконалення процедури добору членів Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС), зокрема, шляхом:

а) залучення представників громадськості до складу комісій, які проводять відбір (Етичної ради та Конкурсної комісії з добору членів ВККС);

б) запровадження механізму прямого обрання членів ВРП професійними спільнотами;

с) врегулювання порядку формування та забезпечення публічного доступу до досьє кандидатів на посади членів ВРП та ВККС

2) Врегулювати процедуру звільнення члена ВРП, ВККС у випадку грубого чи систематичного нехтування ним своїми обов'язками або допущення поведінки, що підриває авторитет та суспільну довіру до правосуддя і судової влади, зокрема визначити:

а) порядок та строки розгляду повідомлень про таку поведінку, які подані фізичними чи юридичними особами:

б) процедуру перевірки повідомлень;

с) правові наслідки відповідної перевірки

3) Передбачити залучення Громадської ради доброчесності (ГРД) до процедур відбору суддів у місцеві суди

4) Врегулювати порядок звільнення судді з посади за порушення обов'язку підтвердити законність джерел походження майна

5) Подальше вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема шляхом:

а) розширення можливості оскарження рішень Дисциплінарних палат та ВРП скажниками;

б) усунення можливості для суддів уникати дисциплінарної відповідальності шляхом звільнення з посади за загальними обставинами;

с) врегулювання механізму забезпечення розгляду дисциплінарних скарг в порядку пріоритетності.

### Підзаголовок: рекомендації для ЄС

1) Реалізація запропонованих заходів потребує внесення змін до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя». Включення цих заходів до дорожньої карти щодо верховенства права дозволить підвищити вірогідність внесення таких змін, а контроль Європейської комісії за станом їх імплементації – їх ефективність на практиці ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG\\_1998.png](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG_1998.png)). – 2024. – 04.12).

## Реформа прокуратури та органів правопорядку

### Матеріал на сайті «Реанімаційний пакет реформ»

На публічній дискусії «Ключові пріоритети напередодні підготовки скринінгових звітів з фундаментальних питань» експерти Центру політико-правових реформ презентували пріоритети демократичних реформ для наступного етапу переговорів між Україною та ЄС. Ділимося ключовими пріоритетами з вами.

### Пріоритети реформи прокуратури та органів правопорядку

#### Реформа прокуратури – Розділ 23

#### 1) Посилення органів прокурорського самоврядування

Рада прокурорів має працювати на постійній основі. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів має стати органом прокурорського самоврядування шляхом представлення в ній більшості прокурорів.

Процедура висунення на членство в цих органах, а також включення членів ззовні (у випадку КДКП) має передбачати перевірку доброчесності членів, а вимоги для них мають бути чітко встановлені в Законі і ґрунтуватись на релевантному професійному досвіді

Необхідно забезпечити інституційну незалежність Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, зокрема від Офісу Генерального прокурора, насамперед фінансово-матеріальну незалежність від ОГП.

Форми прокурорського самоврядування мають бути розширені, наприклад шляхом створення зборів прокурорів різних рівнів.

## **2) Прокуратура має відігравати ключову роль у сприянні формування кримінальної політики**

Прокуратура має координувати визначення та впровадження пріоритетів кримінальної політики для всієї системи кримінальної юстиції.

Дискреційні повноваження прокурора стосовно пріоритезації кримінальних проваджень мають бути розширені на виконання кримінальної політики держави.

Система кримінальної статистики має бути вдосконалена, так само як і впроваджено альтернативні джерела знання про злочинність. (Victimology Survey, Crime Survey, Selt-Report Survey тощо).

## **3) Демолітизація посади Генерального прокурора**

Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади Генерального прокурора щодо віку, досвіду роботи, професійної компетентності, доброчесності та етичності.

Впровадити винятково конкурсний порядок заміщення посад Генерального прокурора, ключову роль в якому відіграє прокурорське самоврядування.

Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування

## **4) Вдосконалення кадрових процедур**

Призначення на всі керівні посади має відбуватись на конкурсних засадах (або шляхом проведення конкурсу на кожну посаду, або шляхом формування кадрового резерву на певний перелік посад).

Критерій «доброчесності» має обов'язково враховуватись під час добору на керівні посади в органах прокуратури.

В конкурсних процедурах на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури має широко брати участь Рада прокурорів України.

Атестація прокурорів як екстраординарний одноразовий захід має бути завершена без подальших затримок, а прокурори, які її не пройшли, мають бути звільнені відповідно до закону, а судові справи, що перебувають на розгляді, мають бути вирішені.

## **5) Оптимізація процесів в прокуратурі**

Необхідно запровадити систему випадкового (random) розподілу справ між прокурорами на основі чітких та об'єктивних критеріїв, включно з спеціалізацією, належними гарантіями проти маніпуляцій та ефективним механізмом оскарження рішень про відсторонення прокурора від виконання обов'язків. Система дисциплінарної відповідальності для прокурорів має бути вдосконалена відповідно до рекомендацій GRECO. Повноваження щодо розгляду скарг на рішення КДКП мають бути передані до Ради прокурорів

Впровадження системи оцінювання прокурорів на основі чітких, об'єктивних правил і критеріїв оцінювання відповідно до рекомендацій GRECO.

Система електронного кримінального провадження «СМЕРЕКА» має бути поступово впроваджена.

## *Реформа органів правопорядку – Розділ 24*

### **1) Удосконалення роботи Національної поліції України.**

Деполітизація керівництва Національної поліції.

Впроваджено прозорий та зрозумілий порядок добору і просування по службі поліцейських, оновлено процедури дисциплінарного провадження в бік збільшення самостійності дисциплінарних комісій та зменшення дискреції керівника поліції щодо підлеглого, стосовно якого вирішується питання притягнення до відповідальності.

Впроваджено нову систему оцінки ефективності роботи поліцейського з урахуванням кількісних та якісних показників і використання методики «360».

Фінансування поліції має бути збільшено, а грошове забезпечення, соціальне та медичне страхування поліцейського захищено від політичних оцінок діяльності Національної поліції.

### **2) Удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України**

Реалізація Закону №34840-IX (призначення директора БЕБ, атестація працівників цього органу).

Усунення конкуренції між економічними та фінансовими складами кримінальних правопорушень, що перебувають у підслідності Бюро економічної безпеки, Національної поліції та НАБУ.

Посилення процесуального керівництва за діяльністю БЕБ в органах прокуратури, насамперед утворення Спеціалізованої економічної прокуратури за аналогією з САП, Спеціалізованою екологічною прокуратурою та Спеціалізованою прокуратурою у сфері оборони.

Розвиток аналітичних підходів в діяльності Бюро економічної безпеки, зокрема впровадження профайлів детективів-аналітиків, використання інструментів кримінального аналізу та інтеграція з базами (банками) даних європейських та інших іноземних країн.

Розвиток альтернативних заходів вирішення кримінально-правових конфліктів (наприклад, світовий досвід transactions), що застосовуватимуться на досудовій стадії кримінального провадження під час розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, насамперед фінансового характеру.

Впровадження зовнішньої та внутрішньої системи оцінювання Бюро економічної безпеки та працівників БЕБ, зокрема єдині КРІ з іншими органами правопорядку з урахуванням спеціалізації цього органу.

Створення єдиних засад етичної поведінки, критеріїв доброчесності з іншими органами правопорядку, розвиток підрозділів внутрішнього контролю БЕБ.

**3) Інституційне вдосконалення діяльності органів правопорядку** Реалізація заходів, передбачених Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку на 2023-2027 роки та Плану заходів до нього.

Уніфікація статусу слідчих (детективів) та оперативних працівників органів досудового розслідування.

Ухвалення рамкового Закону України «Про органи правопорядку», що наділені функціями досудового розслідування (кримінального переслідування) для забезпечення такого статусу й подальших структурних реформ в цих органах.

Впровадження єдиних підходів до добору та звільнення з посад в органах правопорядку, з урахуванням вимог професійної етики та доброчесності.

Впровадження модельної системи оцінювання ефективності діяльності органів правопорядку (зовнішньої) та детективів (внутрішньої) з урахуванням стандартів досудового розслідування, КРІ, спеціалізації, навантаження тощо ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/infografika1\\_4\\_4.png](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/infografika1_4_4.png)). – 2024. – 04.12).

## Недоліки статті 41 ЗУ «Про публічні закупівлі» (практика розгляду справ за позовами прокурорів в інтересах держави про стягнення зайво сплачених коштів за електро– та газопостачання)

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

**Про автора:** Павло Пригуза, кандидат юридичних наук, суддя Господарського суду Закарпатської області спеціально для «Судово-юридичної газети»

### Фізика VS права: Заколивало\*

*Актуальність дослідження викликана величезним практичним інтересом, оскільки на розгляді в судах знаходяться справи, що потребують швидкого і правильного вирішення, захисту права та інтересу місцевих громад та держави від відвертих маніпуляцій та цінової турбулентності на ринках таких специфічних товарів як електрична енергія та природний газ.*

Практика розгляду справ за позовами прокурорів в інтересах держави про стягнення зайво сплачених коштів за електро– та газопостачання, а також публікації у ЗМІ з цього питання спонукають до висловлення своїх міркувань щодо виявлених проблем та шляхів їх подолання як у судовій практиці так і в законодавстві.

У законодавстві трапляються терміни, які не є необхідними, самі по собі не мають юридичного значення, але використовуються для пояснення яких-то явищ при нормопроектуванні нормативно-правових актів.

Йдеться про ст. 41 ЗУ «Про публічні закупівлі», якою встановлено основні вимоги до договору про закупівлю та внесення змін до нього.

Ця норма передбачає, що договір про закупівлю укладається відповідно до норм Цивільного та Господарського кодексів України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися, крім окремих випадків: – у разі збільшення ціни за одиницю товару до 10 відсотків пропорційно збільшенню ціни такого товару на ринку **у разі коливання ціни товару на ринку**; – у разі зменшення ціни (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг), у тому числі **у разі коливання ціни товару на ринку**.

Як виконується закон. У позовах прокурорів, що подаються для захисту інтересів держави і місцевих громад, ми спостерігаємо такі викриття постачальників, що дивують своєю винахідливістю у спотворенні права.

Перегляд в Єдиному державному реєстрі конкретних судових рішень у різних справах **викривають проблему, яка криється в тому, що постачальники товарів за державними закупівлями використовують як докази саме відомості про «коливання ціни» на ринках, які не мають ніякого стосунку до конкретного договору про постачання, ціна товару в якому є предметом спору в конкретній справі.**

Такі коливання ціни на далекому, відірваному від реальних відносин за договором ринку, мають відношення до живого договору про постачання електроенергії рівно таке ж саме, як і коливання дерев, що викликаються вітром. Чи збільшується дерево від таких коливань. Ось у чому питання.

### **Варто розібратися в юридичному змісті норми права.**

Структура норми права – це логічно погоджений її внутрішній зміст, обумовлений певними суспільними відносинами, що характеризується наявністю взаємозалежних і взаємодіючих елементів: гіпотези, диспозиції і санкції.

---

\* Матеріал подається у скороченому вигляді

Гіпотеза тут встановлює загальне імперативне правило, що істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися, починаючи від часу його підписання до часу повного виконання зобов'язань сторонами.

Диспозиція цієї норми встановлює виключні умови, за яких можливо відступити від загального правила, зокрема, коли дозволяється збільшити ціну за одиницю товару. Збільшити ціну за одиницю товару можливо лише у випадку збільшення ціни товару на ринку, пропорційно такому збільшенню, але лише до 10 відсотків до ціни за одиницю товару та у межах загальної суми, що встановлена в договорі про закупівлю.

Текст норми не містить санкції, але зрозуміло, що у разі порушення цих умов можуть виникнути правові наслідки, зокрема – недійсність змін до договору.

В контексті аналізу юридичного змісту застосування норм пункту 2 частини п'ятої статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі» варто звернутися до правових висновків Великої Палати у справі № 922/2321/22 у постанові від 24.01.2024, викладених у пунктах 88-90 цієї постанови. Під час дії договору сторони можуть неодноразово змінювати ціну товару в бік збільшення за наявності умов, встановлених у ст. 652 ЦК України та цієї норми, проте загальне збільшення такої ціни не повинно перевищувати 10 % від тієї ціни товару, яка була визначена сторонами при укладенні договору за результатами процедури закупівлі.

Як бачимо з юридичного аналізу норми права, включені до її змісту слова «у разі коливання ціни товару на ринку» не мають самостійного юридичного значення. Ці слова не можна читати і тлумачити так, як це роблять відповідачі, що ціна електроенергії підіймалась пропорційно коливанню ціни на ринку.

Юридично значимими у таких правовідносинах, виходячи з наших оцінок, можуть бути лише факти, які прямо вказують на збільшення ціни. При цьому не абстрактне збільшення десь там на якихось ринках. Тому, що десь там на ринках – це не юридичний факт, який впливає на конкретні правовідносини, дає право вимагати зміни ціни.

За висновком Великої Палати збільшення ціни товару закупівель можливе за згодою сторін лише якщо це призвело до істотної зміни обставин, в порядку ст. 652 ЦК України. І цей висновок ВП є правильним і справедливим, особливо в контексті маніпуляцій з ціновими коливаннями, які мають суто фізичний, а не юридичний характер.

Саме такий висновок впливає із суті зобов'язання, що виникає при укладанні договорів з публічних закупівель.

Отже, Постачальник набуває матеріального права вимагати внесення змін до ціни товару, її збільшення, лише у разі, коли він особисто закуповує на відповідному ринку товарів такий товар, що є предметом поставки, за ціною, яка йому не вигідна, не рентабельна, що зумовлює можливість відмови від такого договору.

Такий висновок, наразі, прямо впливає з «Правил ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку», що затверджені Постановою НКРЕКП 14.03.2018 № 308. Цими Правилами визначено, що участь у закупівлях на таких ринках набувається шляхом укладання з Оператором ринку договору про участь у ринку. Купівля-продаж електричної енергії на РДН і ВДР здійснюється на організованих електронних торгах.

Такі договори будуть відповідати умовам, визначеним і ст. 73 ГПК України щодо доказів, а також приписам ст. 76 та 77 ГПК України щодо належності до предмета доказування, а також допустимості доказів, оскільки збільшення ціни товару має бути конкретним фактом, а не абстрактним чи вірогідним припущенням чи подією, яка десь там відбулася.

### **Висновок. Коливання ціни – привід для маніпуляцій.**

Суд, в конкретній справі за результатами дослідження і оцінки матеріалів справи та спірних правовідносин дійшов висновку, що усі коливання цін на ринку, що наведені Відповідачем є абстрактними і безвідносними до конкретного постачальника та споживача.

Зважаючи на те, що у змісті визнаних недійсними додаткових угод Відповідач як ініціатор змін до договору стосовно ціни товару, не вказував фактичних величин зростання ціни на товар порівняно з ціною договору, а застосовував у пропозиціях посилення на відповідні «офіційні і серйозні» з погляду споживача джерела інформації як то Державного підприємства «Оператор ринку», Торгово-промислової палати, Національної комісії НКРЕКП тощо, посилення на норми Закону «Про публічні закупівлі» та інше, то суд доходить висновку, що поведінка і дії Відповідача у цивільних відносинах є маніпулятивною та недобросовісною. Як показує практика розгляду справ даної категорії спорів та матеріали цієї справи зокрема, Відповідач у своїх пропозиціях про зміну умов договору постачання товару (електричної енергії) використовує прийом психологічного впливу на споживача, його уповноважених представників, з метою показати ніби то бездоганну юридичну «чистоту» його пропозицій та схилити їх до підписання додаткових угод про збільшення ціни одиниці товару.

Слабшу сторону цивільних відносин суд має захистити.

Цей висновок суду цілком узгоджується з позицією і реакцією позивача Н-ської селищної ради, який повністю підтримав позов Прокурора, вважає місцеву громаду потерпілою від дій Відповідача, який у наведений спосіб домогся підписання додаткових угод до Договорів постачання електричної енергії, без усяких на то правових підстав, отримавши кошти понад грошові суми, що були визначені Договорами про публічні закупівлі.

Суд висновок, що позивач Н-ська селищна рада є потерпілою особою у розумінні приписів ст. 1212 ЦК України, які визначають, що «Особа, яка набула майно або зберегла його у себе за рахунок іншої особи (потерпілого) без достатньої правової підстави (безпідставно набуто майно), зобов'язана повернути потерпілому це майно. Особа зобов'язана повернути майно і тоді, коли підстава, на якій воно було набуто, згодом відпала.»

Суд погоджується з доводами прокурора, що Додаткові угоди до оспорюваних договорів носять характер зловживання цивільними правами, суперечать загальним засадам цивільного законодавства (справедливість, добросовісність та розумність), порушують правовий господарський порядок в Україні, не відповідають приписам ст. 41 ЗУ «Про публічні закупівлі», нормам ЦК та ГК України, а тому мають бути визнані недійсними.

Суд дійшов висновку, що Відповідач у спірних правовідносинах вийшов за розумні межі, що допускаються цивільним законодавством України в господарських відносинах.

**Як пропозиція для нормопроєктування.**

Слова «у разі коливання ціни товару на ринку» слід виключити з тексту норми права статті 41 ЗУ «Про публічні закупівлі». Вони шкодять правопорядку (<https://sud.ua/uk/news/blog/317377-fzika-vs-prava-zakolebalo>). – 2024. – 05.12).

## Розголошення конфіденційної інформації про померлу особу

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Щодо криміналізації розголошення конфіденційної інформації про померлу особу*

**Подія**

8 листопада зареєстровано Проект Закону про внесення змін Кримінального кодексу України щодо відповідальності за розголошення конфіденційної інформації про померлу особу (реєстраційний № 12190, далі – Проект Закону № 12190).

Ним пропонується: доповнити Кримінальний кодекс України (далі – КК) новою статтею 182-1, яка передбачатиме відповідальність за умисне розголошення конфіденційної інформації про померлу особу, близьких осіб померлої особи або виконавця волевиявлення померлого особою, якій ця таємниця відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю.

Проект Закону розроблено у комплексі із проектом закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери поховання та надання ритуальних послуг» (далі – Проект Закону № 12188), який має на меті удосконалення сфери поховання і дерегуляцію господарської діяльності з надання ритуальних послуг у сфері поховання.

#### **Позиція ЦППР**

Згідно з пояснювальною запискою до Проекту Закону № 12190, його подання обумовлено фактами системного протиправного використання працівниками правоохоронних органів, органів реєстрації актів цивільного стану, закладів охорони здоров'я тощо інформації, одержаної ними у зв'язку з професійною або службовою діяльністю шляхом її розкриття виконавцям ритуальних послуг, з метою одержання неправомірної вигоди. Про це йдеться також в дослідженнях журналістів. Отже, законопроект спрямований на протидію корупційним схемам відповідних органів з «чорними» ритуальними агентами і з огляду на це у цілому має бути підтриманий.

Проектом Закону № 12188 запропоновано викласти Закон «Про поховання та похоронну справу» у новій редакції. Важливо, що її ст. 22 передбачає перелік конфіденційної інформації про померлого (інформація про померлу особу, яка дозволяє її ідентифікувати, відомості про адреси місць проживання, телефонні номери, інші контактні дані близьких осіб померлої особи або виконавця волевиявлення померлого), а також забороняє її розголошення у своїх інтересах або інтересах третіх осіб з боку працівників правоохоронних органів, органів реєстрації актів цивільного стану, закладів охорони здоров'я).

**Водночас, запропонована Проектом Закону № 12190 редакція статті 182-1 КК потребує удосконалення. Зокрема, словосполучення «конфіденційна інформація про близьку особу померлої особи» потребує уточнення, адже в такій редакції ця стаття охоплюватиме практично всіх людей, які у своєму дорослому житті поховали близьку людину. Тобто, має йтися не про будь-яку інформацію про близьку особу, а лише про інформацію, пов'язану зі смертю відповідної людини та її поховання.**

Відтак, проблема протидії корупційним схемам органів реєстрації актів цивільного стану, закладів охорони здоров'я з «чорними» ритуальними агентами щодо «продажу» інформації, одержаної ними у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, є доволі серйозною та дійсно потребує уваги законодавця.

Проте, оскільки чинний Закон «Про поховання та похоронну справу» не містить переліку конфіденційної інформації про померлого, Проект Закону № 12190 може бути прийнято лише після того, як набуде чинності нова редакція Закону «Про поховання та похоронну справу» (Проект Закону № 12188) або одночасно з ним. В іншому випадку перелік конфіденційної інформації про померлого має бути визначено у відповідному чинному Законі, і без цього ст. 182-1 КК може залишитися «мертвою». (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-13-19-lystopada-2024-roku/>). – 2024. – 20.11).

## **Імплементация положень міжнародного права з питань протидії домашньому та іншим видам насильства**

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Посилення відповідальності за домашнє та інші види насильства: імплементация конвенції чи черговий акт популізму?*

#### **Подія**

9 грудня зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення повноти імплементации положень

міжнародного права з питань протидії домашньому та іншим видам насильства, у тому числі щодо дітей» (реєстраційний № 12297, далі – Проект Закону). Ним, зокрема:

1) ч. 6 ст. 49 Кримінального кодексу України (КК) доповнено статтями, щодо яких обчислення строків давності розпочинається з дня, коли потерпіла особа досягла повноліття або, у разі її смерті, мала б досягти повноліття; ст. 67 доповнено новою обтяжуючою обставиною (п. 12-1); ч. 1 ст. 69 КК, ч. 1 ст. 75 КК доповнено обмеженнями щодо застосування відповідних заохочувальних норм у випадках вчинення повнолітньою особою статевих злочинів, передусім щодо дітей; у ст. 91-1 КК знижено вік (до 16-ти років), з якого можливе направлення для проходження програми для кривдників; збільшено строк застосування обмежувальних заходів; змінено санкції у ст. 154 КК; КК доповнено новими статтями 121-1 та 129-1, які передбачатимуть відповідальність за схилення або примушення до каліцтва статевих органів та незаконне переслідування (сталкінг); у ч. 2 ст. 76, ст. 91-1, ч. 1 ст. 126-1, ч. 1 ст. 152 КК уточнено термінологію;

2) вносяться зміни термінологічного та змістовного характеру до ст. 469, 477 Кримінального процесуального кодексу України (КПК).

### **Позиція ЦППР**

У пояснювальній записці до Проекту Закону зміни обумовлюються тим, що положення КК і КПК України не повною мірою відповідають вимогам Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція), яка ратифікована Україною 20 червня 2022 року. Рада Європейського Союзу (ЄС) ухвалила Директиву щодо боротьби з насильством проти жінок та домашнім насильством від 14.05.2024 (Директива). Вона вимагає від держав-членів криміналізувати калічення жіночих статевих органів, примусовий шлюб, поширення або оброблення інтимних зображень без згоди, кіберпереслідування, кібердомогання, кіберпідбурювання до насильства чи ненависті.

Проблеми, на які звертається увага в Проекті Закону, є важливими. На термінологічні прогалини та неузгодженість зі ст. 36 Стамбульської конвенції ст. 152 КК, яка зараз фактично не дозволяє притягнути до відповідальності при згвалтуванні з використанням будь-якої частини тіла та предмета, правники звертають увагу ще з 2018 року. Виключення низки кримінальних правопорушень з переліку правопорушень, які можуть бути розпочаті лише на підставі заяви потерпілого, визначених у ст. 477 КПК, обумовлені імплементацією положень ст. 55 Стамбульської конвенції в частині забезпечення можливості продовження відповідних проваджень навіть тоді, коли жертва відкликає свою заяву або скаргу.

### **Водночас, Проект Закону має суттєві вади. Серед них такі.**

1. У Пояснювальній записці зазначено, що посилення санкцій за ст. 154 КК пропонується для дотримання ст. 36, ст. 45 Стамбульської конвенції. Але у ч. 3 ст. 154 КК пропонується знизити строк позбавлення волі – «до 2 років» (замість «до 3»), що не співвідноситься із зазначеною метою. Також слід подумати, чи справді обмеження волі (ч. 1 ст. 154 – 1 рік, ч. 2 ст. 154 – до 2 років, ч. 3 ст. 154 – від 2 до 4 років) та штраф (хоч і в підвищених розмірах) є «ефективним, пропорційним та переконливим» покаранням за ст. 154 КК.

2. Немає узгодженості в частині врахування обтяжуючої обставини, пов'язаної із вчиненням таких кримінальних правопорушень щодо малолітніх та неповнолітніх осіб. Частина 2 ст. 121 КК доповнена кваліфікуючою обставиною, пов'язаною із вчиненням такого кримінального правопорушення тільки «щодо малолітньої особи». Але згідно з пунктами «(d)», «(с)» ст. 11 Директиви держави-члени вживають заходів для забезпечення можливості розгляду серед обставин, що обтяжують покарання щодо відповідних злочинів, вчинення правопорушення як (с) щодо дитини, так і (d) в присутності дитини. До того ж вік дитини не конкретизується, отже має йтись про всіх неповнолітніх.

3. Примітка до ст. 126-1 КК щодо роз'яснення поняття «систематичності» для цілей цієї статті в частині врахування «застосування термінового заборонного чи обмежувального припису



стосовно кривдника, або складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)...», не узгоджується з принципами кримінального права, адже адміністративна преюдиція не може впливати на кримінальну відповідальність. Згідно з ч. 3 ст. 3 КК України, кримінальна відповідальність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом.

4. Проект Закону не пропонує криміналізувати сексуальне домагання відносно дорослих (ст. 40 Стамбульської конвенції), а також кібердомагання (ст. 7 Директиви).

5. Немає узгодженості щодо обмежень у застосуванні заохочувальних норм. Частина 1 ст. 69 КК доповнено обмеженнями щодо застосування більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, за кримінальні правопорушення, передбачені статтями 152, 153, 154, 156, 301-1, 301-2 КК, вчинені повнолітньою особою, кримінальні правопорушення, передбачені статтями 155, 156-1 КК, частинами 3, 4 ст. 303 КК, вчинені повнолітньою особою стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи. Частина 1 ст. 75 КК доповнено обмеженнями за вчинення аналогічних кримінальних правопорушень, крім передбачених статтями 152, 301-1, 301-2 КК. В пояснювальній записці усе це не аргументується.

Нібито важливість цих змін обґрунтовується тим, що у випадках вчинення тяжких і особливо тяжких злочинів застосування ст. 69 КК дозволяє наступне застосування ст. 75 КК та уникнення винним реальної відповідальності, що не відповідає вимогам статей 45, 49 КК та інших Стамбульської конвенції щодо забезпечення покарання винних ефективними, пропорційними та переконливими санкціями; ефективного кримінального переслідування.

З такою аргументацією не можна погодитися, оскільки майже кожна конвенція та директива ЄС щодо певних груп кримінальних правопорушень містить аналогічні вимоги щодо санкцій, але з цього їх формулювання абсолютно не впливає неможливість застосування заохочувальних норм за наявності відповідних обставин.

Загалом цей «тренд» щодо обмеження застосування заохочувальних норм щодо певних кримінальних правопорушень, з якими законодавець вважає доцільним «посилено боротись» у певний період (корупційні, військові тощо), не відповідає принципам кримінального права – рівності всіх перед законом і судом, пропорційності тощо і може бути визнаним неконституційним. На це також звертається увага у Висновку Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Проекту Закону № 2897 від 6.12.2016.

Проект Закону вкотре підкреслює необхідність системних змін КК. Зокрема, загальні підходи щодо врахування обтяжуючих та пом'якшуючих обставин добре виписані в Проекті нового КК України.

*Отже, Проект Закону потребує доопрацювання. Необхідно узгодити його положення між собою, чинним законодавством та міжнародними договорами, зокрема в частині обмежень застосування заохочувальних норм щодо окремих статей; врахування обтяжуючої обставини, пов'язаної із вчиненням певних кримінальних правопорушень щодо малолітніх та неповнолітніх осіб. Зміни санкцій (зокрема у ст. 154 КК) потребують більш виваженого підходу для забезпечення їх ефективності, пропорційності та переконливості. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/analytical-materials-shhotyzhnevyyj-analiz-11-17-gradnya-2024-roku/>). – 2024. – 17.12.2024).*

## Посилення відповідальності за катування та інші жорстокі види поведження

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Посилення відповідальності за катування та інші жорстокі, нелюдські чи такі, що принижують гідність, види поведження та покарання*

### Подія

16 грудня зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за катування та інші жорстокі, нелюдські чи такі, що принижують гідність види поведження та покарання» (реєстраційний № 12319, далі – Проект Закону). Ним пропонується:

– доповнити Кримінальний кодекс України (КК) новими статтями 365-4, 365-5 та 365-6 КК, які передбачатимуть кримінальну відповідальність за катування, вчинене службовою особою; поведження, що принижує гідність, вчинене службовою особою; невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, внаслідок якого мало місце катування або поведження, що принижує гідність відповідно;

– посилити санкцію ч. 3 ст. 127 КК до позбавлення волі на строк від 10 до 15 років;

– внести окремі зміни до статей 69, 75, 127, 146-1, 365, 373 КК.

### Позиція ЦППР

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання, від 10 грудня 1984 року (Конвенція) кожна держава-сторона забезпечує розгляд актів катування згідно з її кримінальним законодавством як злочинів та встановлює відповідні покарання за них з урахуванням їх тяжкого характеру. У ст. 127 КК визначено вужче поняття «катування», ніж передбачене ч. 1 ст. 1 Конвенції, тому воно потребує приведення у відповідність до Конвенції.

У пояснювальній записці до Проекту Закону звертається увага на те, що розташування катування, вчиненого службовою особою, у розділі II Особливої частини КК України «Злочини проти життя і здоров'я особи» не відповідає основному об'єкту цього злочину, що призводить до викривлення статистичної інформації щодо злочинів у сфері службової діяльності. Прогалиною КК є також відсутність розмежування катування та поведження, що принижує гідність. Відповідно до ст. 16 Конвенції Україна зобов'язалась запобігати іншим актам жорстокого, нелюдського і такого, що принижує гідність, поведження й покарання, що не підпадають під визначення катування, викладеного у ст. 1, коли такі акти здійснюються державними чи посадовими особами або іншими особами, що виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи з їх мовчазної згоди. Оскільки поведження, що принижує гідність, не підпадає під визначення катування, вчиненого службовою особою, а також відрізняється за ступенем тяжкості, то відповідальність за таке діяння необхідно передбачити в окремій статті КК.

### Водночас, слід звернути увагу на таке.

1. Відповідно до ст. 1 Конвенції, для її цілей термін «катування» означає «будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне». Натомість, у статтях 127 і 365-4 Проекту Закону йдеться про «будь-яке умисне діяння, спрямоване на заподіяння особі сильного фізичного болю, фізичного чи морального страждання шляхом застосування насильства або погрози».

З цього випливає, що навіть сама по собі демонстрація знаряддя, за допомогою якого можуть вчинятися тортури (наприклад, звичайного молотка), вже потребуватиме кваліфікації за відповідною статтею як закінченого злочину і вимагатиме призначення надзвичайно суворого покарання – за обтяжуючих обставин на строк до 15 років.

Тому слова «спрямоване на заподіяння особі сильного фізичного болю, фізичного чи морального страждання» у статтях 127 і 365-4 Проекту Закону слід замінити словами «яким особі заподіяно сильного фізичного болю, фізичного чи морального страждання».

2. Щодо невідповідності обмеження застосування заохочувальних норм, передбачених статтями 69, 75 КК, щодо певних кримінальних правопорушень принципам кримінального права (рівності всіх перед законом і судом, пропорційності та ін.) експерти ЦППР вже зазначали у попередніх дослідженнях. *Наразі ще раз звернемо увагу на те, що заборона призначати більш м'яке покарання, ніж передбачено законом, і звільнення від покарання з випробуванням щодо службових осіб, які вчинили катування, у багатьох випадках унеможливить розкриття відповідних злочинів, вчинюваних у співучасті.*

3. У частинах 2 пропонованих нових статей 365-4 і 365-5 допущено помилку, адже мета і мотив – це різні ознаки, що можуть характеризувати кримінальне правопорушення, і тому кримінальне правопорушення не може вчинятися «з метою дискримінації, у тому числі з мотивів...».

Дві інших стилістичних помилки у ст. 365-5: йдеться про «діяння чи бездіяльність, спрямовані на формування у особи почуття приниження або знецінення, незалежно від мети...». Проте, по-перше, бездіяльність – це і є, поряд з дією, видом діяння. По-друге, спрямованість і мета – це по суті одне і те саме, а тому діяння не може мати спрямованість, але не мати мети.

4. Уточнення кваліфікуючою ознакою «вчиненого службовою особою» у ч. 2 ст. 365 КК та ч. 2 ст. 373 КК унеможливить кваліфікацію відповідних діянь (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу та примушування давати показання відповідно), які вчинені не службовою особою. *Тому слід сформулювати це уточнення як «за відсутності ознак кримінального правопорушення, передбаченого статтею 365-4 цього Кодексу».*

5. Проект Закону пропонує посилити санкцію ч. 3 ст. 127 КК – позбавлення волі на строк від 10 до 15 років (замість позбавлення волі на строк від 7 до 12 років). *Водночас у порівняльній таблиці відсутнє додаткове покарання, передбачене ч. 3 ст. 127 КК – «з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».*

6. Деякі пропоновані положення КК сформульовані стилістично складно, і це може утруднити їх правильне розуміння та застосування. З огляду на це варто частіше застосовувати досвід законодавця щодо поділу частин і приміток статей КК на пункти (як-от у статтях 115, 368 і 442). Замість неодноразового вживання слів «з метою» і «а також» такий поділ варто було б зробити у ч. 1 ст. 127 і в примітці до цієї статті та у ч. 1 ст. 365-4. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevuj-analiz-18-24-grudnya-2024-roku/>). – 2024. – 24.12.).

## Визнання військовослужбовців загиблими в судовому порядку

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Маріса Скуба, адвокатка «Barristers»

### *Проблемні питання визнання військовослужбовців загиблими в судовому порядку*

Триває третій рік повномасштабного збройного вторгнення рф на всю територію України, однією з найактуальніших тем залишається питання юридичного супроводження родин військовослужбовців Сил безпеки та оборони.

Водночас різні обставини бойових дій, зокрема загибель під час перебування військовослужбовця у «сірій зоні», призводять до ситуацій, коли встановити та задокументувати підтверджену смерть Захисника внаслідок війни стає фактично неможливим, оскільки відсутній доступ до місця загибелі.

Для цього чинним законодавством України передбачено можливість родин загиблого воїна встановити факт смерті в порядку окремого провадження у цивільному судочинстві.

Зокрема, у відповідності до ст. 317 ЦПК України закріплено право членів сім'ї на подання до суду заяви про встановлення факту загибелі на тимчасово окупованій території України та/або у зоні бойових дій.

Предметом доказування у вказаній категорії справ є відомості, що військовослужбовець загинув під час виконання бойового завдання на тимчасово окупованій території України та/або у зоні бойових дій.

Вказане може бути підтверджено:

- Показаннями свідків, якими є, як правило, побратими військовослужбовця;
- Акт службового розслідування складений військовою частиною за наслідками імовірної загибелі військовослужбовця;
- Інші документи, які підтверджують загибель військовослужбовця у вказану дату та час.

За результатами зникнення безвісті, військовою частиною проводиться службове розслідування в ході якого допитуються свідки події, та за результатами чого, складається акт службового розслідування, в якому детально описується повний виклад події.

Саме акт службового розслідування є основним документом, що може свідчити про подію та умови загибелі військовослужбовця та є безпосереднім доказом у справі про встановлення факту загибелі на тимчасово окупованій території України та/або у зоні бойових дій.

Водночас судовою практикою випрацюваний підхід, за якого є обов'язковим попереднє отримання відмови в органах РАЦС родиною перед зверненням із заявою про встановлення факту смерті до суду.

Вказане обумовлено необхідністю доказування неможливості реєстрації органом державної реєстрації актів цивільного стану факту смерті у відповідності до пункту 7 частини 1 статті 315 КПК України.

Після цих дій, подаючи до суду заяву про встановлення факту загибелі, РАЦС набуває статусу заінтересованої особи.

Разом з тим вказаного статусу може набути і Міністерство оборони України, які на практиці заперечують проти поданої родиною заяви та намагаються оспорити факт смерті військовослужбовця, перешкоджаючи сім'ям в отриманні виплат. У зв'язку із чим, суди часто відмовляють у задоволенні заяви.

Залучення органу РАЦС або Міноборони залежить від мети, яка вказується у заяві про встановлення факту смерті (отримання свідоцтва про смерть, отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку зі смертю військовослужбовця тощо.)

Однак на практиці отримання вищевказаної «відмови» в органах РАЦС може бути ускладнене у разі відсутності у члена сім'ї лікарського свідоцтва про смерть особи.

Крім цього, на сьогодні відсутнє нормативне регулювання порядку відмови РАЦС у реєстрації факту смерті особи, у зв'язку із чим формальних підстав для видачі такої довідку у РАЦС немає, що може затягувати процес підготовки документів і подачу їх до суду.

*На моє переконання, законодавцем має бути впроваджений спрощений порядок звернення до суду родини загиблого задля безперешкодної реалізації їх прав, який не передбачав би залучення РАЦС та/або Міноборони до вказаної категорії справ з метою економії процесуального часу. (<https://yur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/viyskove-pravo/problemni-pitannya-viznannya-viyskovosluzhbovciv-zagiblimi-v-sudovomu-poryadku.html>). – 2024. – 04.11).*

## Встановлення відповідальності за злочинне переслідування (сталкінг)

Матеріал на сайті Асоціації жінок-юристок України «ЮрФем»

*Висновки гендерно-правової експертизи до Проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» щодо встановлення відповідальності за злочинне переслідування (сталкінг)» № 12088*

### Опис законопроекту

Україна зробила важливий крок у напрямку боротьби з гендерно зумовленим насильством, ратифікувавши 20 червня 2022 року Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок та домашньому насильству (Стамбульська конвенція) – ключовий міжнародний договір, спрямований на запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок та гендерно зумовленим насильством. Відповідно Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство у повну відповідність до стандартів і принципів Конвенції. Це включає забезпечення відповідальності за всі види гендерно зумовленого насильства, заборона яких міститься в положеннях Конвенції, та створення відповідних механізмів допомоги постраждалим.

Одним із видів насильства, забороненого Стамбульською конвенцією, є сталкінг. У світовій практиці криміналізація сталкінгу вже стала важливою частиною боротьби з гендерно зумовленим насильством. Наприклад, у низці країн, таких як держави-члени ЄС, США, Канада, Австралія, Республіка Корея, Японія та інші, законодавство передбачає конкретні заходи щодо заборони сталкінгу та кримінального покарання за нього. Досвід цих країн свідчить про те, що така правова регламентація дозволяє більш ефективно захищати права постраждалих і надавати їм необхідну підтримку (більш детально про міжнародний досвід можна прочитати у звіті «Сталкінг: досвід криміналізації у світі»).

Наразі в українському законодавстві відсутні як визначення поняття сталкінгу, так і його конкретна заборона як протиправної поведінки. Це створює прогалину в правовому захисті, оскільки постраждалі від переслідування не мають можливості ефективно захищати свої права, а правоохоронні органи – достатніх інструментів для забезпечення припинення такої поведінки та притягнення винних до відповідальності.

Враховуючи взяті Україною зобов'язання за Стамбульською конвенцією та успішний досвід інших країн, є нагальна потреба у внесенні змін до українського законодавства. У зв'язку з цим, 2 жовтня 2024 року до Верховної Ради України було подано законопроект № 12088, що передбачає введення поняття «злочинного переслідування» (сталкінг) та «кіберпереслідування» в українське законодавство та встановлення відповідальності за нього.

### Основні положення законопроекту

Законопроект пропонує:

(1) внести зміни до ЗУ «Про запобігання та протидію домашньому насильству», додавши у ч. 1 ст. 1 пункти:

а. 6) злочинне переслідування (сталкінг) – форма психологічного домашнього насильства, яка виражається у небажаній нав'язливій увазі до однієї людини з боку іншої людини або групи людей, а також полягає у стеженні за постраждалою особою та неодноразовому перебуванні біля місця її проживання;

б. 7) кіберпереслідування – вид злочинного переслідування, що передбачає постійне спостереження за постраждалою особою без її згоди чи законного дозволу за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій, що може здійснюватися шляхом обробки

персональних даних жертви, зокрема в результаті крадіжки особистих даних або шпигування за жертвою через її соціальні мережі або платформи обміну повідомленнями, електронну пошту та телефон, крадіжку паролів або злом її пристроїв для доступу до приватного простору за допомогою встановлення додатків геолокації, у тому числі шпигунського програмного забезпечення, або через викрадення її пристроїв.

(2) внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, доповнивши ст. 532 частиною 4, що передбачає, що «судове рішення суду першої інстанції про застосування обмежувального заходу до осіб, які вчинили домашнє насильство, набирає законної сили з моменту проголошення, а його оскарження не зупиняє його виконання».

Нижче розглянемо запропоновані положення більш детально.

**Наявність або відсутність положень проєкту нормативно-правового акту, які не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків**

Проєкт Закону № 12088, загалом, не містить положень, які суперечили б принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

**Відповідність Конституції та законам України**

Як зазначають автор(к)и законопроєкту, його положення ґрунтуються на потребі гармонізувати національне законодавство із зобов'язаннями України за Стамбульською конвенцією – міжнародним договором, що був ратифікований Верховною Радою України. Тому встановлення відповідальності за переслідування та його визначення не може суперечити Конституції України, адже положення Стамбульської конвенції вже є частиною національного законодавства відповідно до статті 9 Конституції. Крім того, стаття 24 Конституції гарантує рівність прав жінки й чоловіка та відсутність дискримінації за ознакою статі, однією із форм яких є гендерно зумовлене насильство.

**Відповідність міжнародним нормам та стандартам**

Для аналізу відповідності цього законопроєкту міжнародно-правовим нормам та принципам, першочергову увагу необхідно звернути на положення Стамбульської конвенції, на виконання якої цей законопроєкт був поданий.

**1. Визначення «сталкінгу», або «переслідування»**

Зобов'язання, закріплені Конвенцією Стаття 34 Стамбульської конвенції визначає «сталкінг», або «переслідування», як навмисну поведінку, що полягає у неодноразових діях, які загрожують безпеці іншої особи та змушують її побоюватися за власну безпеку. Тобто під «сталкінг» підпадає будь-яка загрозна повторювана поведінка щодо особи, яка створює у такої особи відчуття тривоги, страху чи небезпеки.

Прикладом такої загрозливої поведінки, серед іншого, може бути: неодноразове переслідування особи в реальному житті; примус до небажаного спілкування; поява біля її помешкання, місця роботи, навчання чи проведення дозвілля; проникнення до приватного помешкання тощо. Переслідування також може здійснюватись через Інтернет, наприклад, у соціальних мережах. Нав'язування небажаного спілкування передбачає будь-який активний контакт із постраждалою особою чи її близькими за допомогою будь-яких наявних засобів зв'язку, в тому числі через сучасні засоби комунікації. Крім того, загрозна поведінка може включати такі дії, як псування майна особи, залишення ледь помітних слідів контакту з її особистими речами, напад на її домашню тварину, підробка її документів або навіть поширення неправдивої інформації про неї в Інтернеті тощо.<sup>1</sup>

Згідно з Конвенцією, для того, щоб така загрозна поведінка підпадала під дію статті 34, вона повинна відповідати двом критеріям: (1) вчинятись навмисно і (2) бути спрямованою на те, щоб викликати почуття страху у постраждалої особи. Тобто ця стаття має наметі відобразити злочинний характер поведінки, окремі елементи якої, якщо їх розглядати самостійно, можуть не завжди бути актами протиправної поведінки. Також варто підкреслити, що формулювання цього

положення є гендерно нейтральним, а отже може однаково застосовуватись до будь-якої особи без розрізнення щодо гендеру чи статі. Це означає, що як жінки, так і чоловіки можуть бути і переслідувачами, і переслідуваними.

### **Положення, запропоновані законопроектом**

Законопроект № 12088 пропонує закріпити у Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначення двох окремих видів протиправної поведінки: «злочинне переслідування (сталкінг)» та «кіберпереслідування».

**Перш за все**, виникає питання доцільності розділення сталкінгу на два окремі види – «злочинне переслідування» і «кіберпереслідування». Міжнародна практика, зокрема законодавства провідних країн, які вже криміналізували переслідування, не здійснює такого розмежування. У більшості юрисдикцій переслідування, незалежно від його форми (фізичної або віртуальної), розглядається як єдиний вид злочинної поведінки, незалежно від способу його вчинення. Такий підхід дозволяє ширше охопити всі можливі форми переслідування, адже часто кривдник може здійснювати протиправну поведінку одночасно і в реальному житті, і в інтернеті. Таким чином, пропозиція виділення «кіберпереслідування» як окремої форми злочину виглядає необґрунтованою і може призвести до плутанини та проблем у правозастосуванні. *Доцільніше розглядати переслідування як єдине явище з можливістю охоплення всіх його форм.*

**По-друге**, розглянемо запропоноване визначення «злочинного переслідування (сталкінг)». Воно визначається «як форма психологічного домашнього насильства, яка виражається у небажаній нав'язливій увазі до однієї людини з боку іншої людини або групи людей, а також полягає у стеженні за постраждалою особою та неодноразовому перебуванні біля місця її проживання». *Визначення сталкінгу як виключно форми психологічного домашнього насильства не відображає всієї суті цього явища.* Сталкінг як вид гендерно зумовленого насильства дійсно може вчинятись інтимним партнером, часто колишнім, або членом сім'ї. Однак його не можна обмежувати виключно категорією домашнього насильства. Часто переслідувачем може бути людина, з якою постраждала особа не мала близьких стосунків або взагалі не була знайома. *Таким чином, обмеження цього поняття лише контекстом домашнього насильства значно звужує можливості правового захисту постраждалих, залишаючи поза увагою численні випадки переслідування поза сімейними або інтимними відносинами.*

*Крім того, запропоноване визначення не містить двох основних елементів, на яких побудоване визначення, закріплене у статті 34 Стамбульської конвенції: навмисність поведінки та нав'язування постраждалій особі відчуття страху чи тривоги за свою безпеку через таку поведінку.* Справді, Стамбульську конвенцію критикують за обраний підхід необхідності доведення настання негативних наслідків у вигляді страху за свою безпеку чи безпеку близьких. Адже найчастіше переслідування є нав'язливим вторгненням саме в психологічний простір переслідуваної особи або порушенням її психічної недоторканості. Сталкінг може набувати й таких форм, коли загроза застосування насильства чи страх, що воно буде застосовано, відсутні. Найчастіше емоції, які відчують переслідувані, зводяться до почуття тривоги, гніву або серйозного стресу, а не до реального страху перед фізичною шкодою. Та коли такі емоції відчуються протягом тривалого часу, стаючи частиною повсякденного життя особи, вони також можуть вплинути на її благополуччя. Однак, як видається, автор(к) и законопроекту не керувались цими міркуваннями, коли відходили від структури положення статті 34 Стамбульської конвенції.

*Ще одним недоліком цього визначення є фактичне обмеження форм переслідування лише нав'язливою увагою, яка може виражатись у стеженні за постраждалою особою та неодноразовому перебуванні біля місця її проживання. Такий підхід суттєво звужує спектр дій, які можуть бути кваліфіковані як переслідування, що значною мірою зменшує обсяг дії цього положення та залишатиме багатьох постраждалих без правового захисту. Ілюстративний*

*перелік дій, що можуть становити переслідування, може бути корисним для правоохоронних органів чи суддів, однак він за жодних умов не має бути вичерпним.*

**По-третє,** розглянемо запропоноване визначення «кіберпереслідування». Воно визначається як «вид злочинного переслідування, що передбачає постійне спостереження за постраждалою особою без її згоди чи законного дозволу за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій, що може здійснюватися шляхом обробки персональних даних жертви, зокрема в результаті крадіжки особистих даних або шпигування за жертвою через її соціальні мережі або платформи обміну повідомленнями, електронну пошту та телефон, крадіжку паролів або злом її пристроїв для доступу до приватного простору за допомогою встановлення додатків геолокації, у тому числі шпигунського програмного забезпечення, або через викрадення її пристроїв».

*Однак, як і у випадку з визначенням «злочинного переслідування», це положення є обмеженим і фактично зводить кіберпереслідування до декількох конкретних форм злочинної поведінки: спостереження, крадіжки особистих даних або шпигування через соціальні мережі та інші електронні засоби зв'язку. Такий підхід ігнорує інші поширені форми переслідування, що здійснюються в кіберпросторі, наприклад, надсилання небажаних повідомлень чи фотографій, постійні дзвінки, постійні спроби встановити контакт через електронні засоби зв'язку, зловживання різноманітними онлайн-платформами та інші форми втручання в особисте життя.*

*Обмеження визначення лише певними видами дій створює прогалини у правовому регулюванні та може призвести до того, що значна частина випадків переслідування не буде охоплена законом, що, своєю чергою, ускладнить притягнення кривдників до відповідальності за інші форми поведінки, що також можуть завдавати істотної шкоди постраждалим.*

*Нарешті, це одним загальним недоліком законопроекту, який впливає з визначення переслідування (сталкінгу) як форми домашнього насильства, є те, що він передбачає введення цієї норми до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» замість того, щоб напяму криміналізувати сталкінг шляхом внесення окремої статті до Кримінального кодексу України. Такий підхід, імовірно, базується на логіці законопроекту, згідно з якою домашнє насильство вже підпадає під дію статті 126-1 ККУ. Тому автор(к)и, вочевидь, не вбачали необхідності внесення окремих змін до Кримінального кодексу.*

*Однак такий підхід є помилковим з кількох причин. По-перше, як вже зазначалося, сталкінг не обмежується лише сферою домашнього насильства і може включати переслідування з боку осіб, які не мають жодних сімейних або інтимних стосунків з постраждалою особою. По-друге, переслідування має серйозні наслідки для постраждалої особи і, як показує міжнародна практика, має бути криміналізоване окремо, з чіткими санкціями для порушників. В запропонованому вигляді відповідні положення звужують сферу правового захисту та можуть ускладнити притягнення до відповідальності кривдників.*

## **2. Застосування обмежувального заходу**

*Зобов'язання, закріплені Конвенцією Стамбульська конвенція вимагає від усіх держав-учасниць криміналізувати сталкінг, або переслідування, у своєму національному законодавстві або передбачити некримінальні санкції, якщо вони є ефективними, пропорційними та забезпечують стримуючий вплив.<sup>2</sup> Однак лише встановлення кримінальної чи іншої форми відповідальності недостатньо – необхідно забезпечити захист постраждалих за допомогою обмежувальних приписів чи захисних судових наказів. Це означає, що держава повинна гарантувати можливість для постраждалої особи в судовому порядку отримати заборону переслідувачу/ці в будь-який спосіб контактувати з нею та зобов'язати кривдника припинити злочинну поведінку. При цьому порушення такого судового наказу має тягнути за собою застосування до кривдника кримінальних чи інших правових санкцій.*

### **Положення, запропоновані законопроектом**

*Законопроект № 12088 пропонує внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, доповнивши статтю 532 («Набрання судовим рішенням законної сили») частиною 4,*



яка передбачає, що «судове рішення суду першої інстанції про застосування обмежувального заходу (обмежувальні заходи, пов'язані зі злочинами домашнього насильства, визначені у частині 6 статті 194 КПКУ) до осіб, які вчинили домашнє насильство, набирає законної сили з моменту проголошення, а його оскарження не зупиняє його виконання».

Ця пропозиція є позитивною ініціативою, оскільки спрямована на покращення захисту прав постраждалих від домашнього насильства, забезпечуючи оперативне набрання судовими рішеннями законної сили без відтермінування їх виконання через процес оскарження. Це дозволить ефективніше гарантувати безпеку постраждалих осіб, адже обмежувальні заходи почнуть діяти негайно, що є критично важливим у ситуаціях загрози життю та здоров'ю.

*Проте в контексті сталкінгу така норма повинна стосуватися саме випадків переслідування, а не загалом домашнього насильства, з описаних вище причин. Введення відповідного положення, яке б застосовувалось щодо всіх видів гендерно зумовленого насильства, в цілому сприятиме більш ефективному захисту постраждалих в Україні.*

### **Висновок за результатами експертизи**

Законопроект № 12088 є незадовільним через низку суттєвих недоліків. Він обмежує визначення переслідування (сталкінгу), визначаючи його лише як категорією психологічного домашнього насильства, що залишило б поза захистом багатьох постраждалих. Запропоновані визначення «злочинного переслідування (сталкінгу)» та «кіберпереслідування» потребують доопрацювання. Крім того, законопроект не передбачає належної криміналізації переслідування через внесення змін до Кримінального кодексу. Зміни, запропоновані до Кримінального процесуального кодексу, хоч і є кроком уперед, потребують розширення на всі форми гендерно зумовленого насильства. Загалом, законопроект потребує суттєвого доопрацювання, щоб відповідати потребам правового захисту постраждалих і міжнародним стандартам.

### **Рекомендації**

Положення законопроекту потребують вдосконалення, а саме:

– необхідно визначити переслідування, або сталкінг, як окремий злочин гендерно зумовленого насильства шляхом його криміналізації через доповнення Кримінального кодексу України відповідною окремою статтею. Це дозволить забезпечити належний правовий захист для постраждалих незалежно від характеру відносин між ними та кривдником;

– доцільно переглянути підхід до поділу сталкінгу на «злочинне переслідування (сталкінг)» та «кіберпереслідування», об'єднавши їх в єдиному визначенні відповідної протиправної поведінки, що може набувати різноманітних форм та вчинятись у різний спосіб. Це дозволить охопити всі можливі форми переслідування, включаючи як фізичне, так і онлайн-переслідування, які часто відбуваються одночасно, та відповідатиме найкращим міжнародним практикам;

– необхідно включити до визначення переслідування такі елементи, як навмисність дій переслідувача/ки та їхній вплив на психологічний стан постраждалої особи, зокрема обґрунтовані побоювання щодо власної безпеки, стан тривоги, гніву або серйозного стресу, що впливають на благополуччя постраждалої особи;

– рекомендується доповнити визначення сталкінгу відкритим ілюстративним переліком дій, які можуть кваліфікуватися як переслідування, але не обмежувати можливість кримінального переслідування за інші форми загрозової поведінки. (<https://jurfem.com.ua/wp-content/uploads/2024/11/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82-12088.pdf>). – 2024. – 14.11.).

## Боротьба з корупцією

### Матеріал на сайті «Реанімаційний пакет реформ»

На публічній дискусії «Ключові пріоритети напередодні підготовки скринінгових звітів з фундаментальних питань» експерти Центру політико-правових реформ презентували пріоритети демократичних реформ для наступного етапу переговорів між Україною та ЄС. Ділимося ключовими пріоритетами з вами.

#### **Пріоритети реформ для посилення боротьби з корупцією**

##### **Підтримка і подальший розвиток Антикорупційних інституцій**

1) Завершити конкурс до Вищого антикорупційного суду (ВАКС); збільшити кількість суддів ВАКС та адміністративного персоналу, а також посилити інституційну спроможність суду.

2) Розробити та ухвалити програми розбудови інституційної спроможності органів Національної поліції (НП), прокуратури, щодо ефективного слідства та судового розгляду проваджень у корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, які не належать до підслідності і підсудності НАБУ, ВАКС; створити спеціалізовані антикорупційні слідчі підрозділи у НП та Державному бюро розслідувань (ДБР); забезпечити їх ефективність та незалежність

##### **Удосконалення системи запобігання корупції в органах державної влади (ОДВ) і органах місцевого самоврядування (ОМС) та системи захисту викривачів**

1) Забезпечити незалежність та інтегрованість в усі управлінські процеси уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (антикорупційних уповноважених); організувати системну професійну підготовку та підвищення кваліфікації антикорупційних уповноважених, забезпечити їх навчання ефективному управлінню корупційними ризиками.

2) До Єдиного порталу повідомлень викривачів запровадити «кабінет викривача» та механізм надсилання листів до інших організацій й авторизованих користувачів; не пов'язувати отримання викривача з правовою кваліфікацією інформації, яка міститься в його повідомленні; забезпечити ефективну реалізацію системи захисту викривачів; реалізувати просвітницьку стратегію формування нульової толерантності до корупції.

3) Поширити антикорупційні обмеження на всіх осіб, які з огляду на виконувані функції за посадою мають достатньо високий рівень корупційних ризиків (зокрема на помічників народних депутатів України)

4) На законодавчому рівні закріпити стандарти етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування та відповідальність за їх порушення.

##### **Забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності та ефективного розслідування у справах про топ-корупцію**

1) Переглянути існуючі строки досудового розслідування та вилучити положення Кримінального процесуального кодексу України (КПК) щодо автоматичного закриття справ.

2) Забезпечити ефективне розпоряджання та управління майном, одержаного від корупційних та інших злочинів, а також активами компаній, які сприяють фінансуванню тероризму та збройної агресії проти України.

3) Забезпечити ефективну роботу систем електронного кримінального провадження.

##### **Ухвалення та реалізація стратегії**

1) Розробити і реалізувати антиолігархічну стратегію; розробити і прийняти комплексні зміни до законів (щодо політичної, фінансово-економічної, антимонопольної, антикорупційної, інформаційної, судової сфер, державного управління, управління державним майном, діяльності правоохоронних органів тощо), спрямовані на зниження економічної та політичної ваги олігархів у суспільному житті.

2) Забезпечити невідворотність відповідальності олігархів, зокрема за вчинення корупційних кримінальних правопорушень, та пов'язаних з корупцією, кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності (ухилення від сплати податків, легалізацію (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом тощо), а також призначення пропорційних покарань за їх вчинення.

3) Оцінити ризики появи «нових» олігархів у післявоєнний період та виробити стратегії їх зменшення.

#### **Удосконалення антикорупційного кримінального та адміністративного законодавства**

1) У ст. 45 Кримінального кодексу України (КК) визначити корупційними, також усі кримінальні правопорушення, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою шляхом використання влади службових повноважень, становища або пов'язаних з ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди.

2) Звужити межі покарань, передбачених санкціями відповідних статей, передбачити у необхідних випадках обов'язковість застосування додаткових покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскації майна; розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до юридичних осіб.

3) Розширити суб'єктний склад ст. 368-5 КК та ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України.

4) Удосконалити положення Кодексу про адміністративні правопорушення України в частин загальних положень (малозначність, строки давності, неможливість прокурорами оскарження рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією тощо), а також формулювання статей про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією.

5) Удосконалити механізм дисциплінарної відповідальності суддів, працівників НП, ДБР, НАБУ, прокурорів, та інших. Зокрема: розширити можливості оскарження рішень Дисциплінарних палат та Вищої ради правосуддя скаргниками; усунути можливості уникати дисциплінарної відповідальності; уточнити підстави дисциплінарної відповідальності тощо ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG\\_1996.png](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/IMG_1996.png)). – 2024. – 04.12).

## **ПРАВОВА ПОЛІТИКА**

### **Необхідність змін до законодавства у питанні вивозу дитини за кордон без згоди другого з батьків**

Блог на сайті «Lb.ua»

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

#### ***Вивіз дитини за кордон без згоди другого з батьків: небезпека й необхідність змін до законодавства***

*На сьогодні проблема «батьківського кіднепінгу» в умовах повномасштабного вторгнення набуває широкого розголосу. Питання стосується вивезення одним із батьків дитини за кордон та подальшим обмеженням іншого з батьків у спілкуванні з дитиною.*

Адже якщо дитину за кордон вивозить матір, а батько, маючи обмеження у виїзді, не тільки позбавлений можливості брати участь у вихованні дитини, а навіть не може спілкуватися з нею.

Проте ця проблема значно більша, ніж здається. Адже батьки, які є «прихильниками» агресора й мають відверті російські погляди, можуть вивозити дітей не тільки за кордон, але й на ТОТ України та навіть у РФ! І там, дітям, за згодою одного із законних представників, надається російське громадянство та нав'язуються російські наративи. Дитина часто заперечує таку

індоктринацію, проте змінити щось не має можливості. Про такі ситуації Офіс Омбудсмана дізнався безпосередньо зі звернень від неповнолітніх, яких батьки вивезли на територію РФ без їхньої на те згоди. Одна історія з таких дітей закінчилася поверненням на підконтрольну Україні територію. Але, на жаль, дитина майже два роки вимушена була проживати у РФ, а повернулася на підконтрольну Уряду України територію лише після повноліття.

### **Законодавчі аспекти: що було змінено і що ще потребує змін**

Нагадаю, що на початку повномасштабного вторгнення задля порятунку дітей Урядом країни 29 березня 2022 року були внесені зміни до Постанови КМУ № 57, що надало законну можливість одному з батьків вивозити дитину за кордон без нотаріальної згоди іншого.

На той час таке рішення Уряду було необхідним. Проте зараз воно дає поштовх для зростання кількості сімейних спорів у межах країн, які перебувають у збройному конфлікті.

Варто звернути увагу на той аспект, що Україна розірвала дипломатичні відносини з РФ 24 лютого 2022 року відповідно до норм міжнародного права у відповідь на акт збройної агресії РФ проти України.

У Міністерства юстиції України, як Центрального органу з виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25 жовтня 1980 року, відсутня можливість міжнародно-правового врегулювання повернення дітей, які виїхали з одним із батьків на територію РФ.

Ймовірний варіант для розв'язання питання повернення дитини, яка виїхала у супроводі одного із батьків на територію РФ, – звернення до Центрального органу РФ з однією із заяв, передбачених статтями 8 та 21 вище згаданої Конвенції. Проте в умовах збройного конфлікту навіть цей єдиний правовий механізм не дає бажаного результату – повернення дитини на територію України.

На сьогодні на розгляді в Офісі Омбудсмана перебуває 155 кейсів від батьків, про сприяння у поверненні дітей на підконтрольну Україні територію, з них щодо 36 дітей наявні спірні цивільно-правові відносини, що виникли між батьками дітей.

Тому, з огляду на зазначене, Урядова постанова, що дозволила вивозити дітей за кордон без нотаріальної згоди іншого з батьків, потребує термінового перегляду. І навіть пропозиція, яку розглядали минулого року та не впровадили, а саме: замінити нотаріальну згоду одного з батьків на виїзд дитини за кордон оформленням дозволу через додаток «Дія», не змінила б ситуацію та не припинила б подальшу індоктринацію українських дітей.

Як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертаю увагу на необхідності змін до законодавства з цієї теми! Ми маємо захистити права дитини! ([https://lb.ua/blog/dmytro\\_lubnets/644592\\_viviz\\_ditini\\_kordon\\_bez\\_zgodi.html](https://lb.ua/blog/dmytro_lubnets/644592_viviz_ditini_kordon_bez_zgodi.html)). – 2024. – 12.11).

## **Народні депутати пропонують «вдосконалити» діяльність Вищої ради правосуддя**

### **Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»**

#### **Подія**

У Верховній Раді України 29.11.2024 р. зареєстрований проект Закону № 12265 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя та окремих аспектів функціонування судової системи». Законопроект змінює процедуру відкликання з посади членів Вищої ради правосуддя (надалі – ВРП) органами, які їх обирали або призначили, видозмінює порядок вирішення конфлікту інтересів в діяльності членів ВРП, а також встановлює певні обмеження для їх активності в судовій системі.

## Оцінка ЦППР

1. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (надалі – Закон № 1798-VIII) пропонується доповнити такими принципами її функціонування, як верховенство права, законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, професійність, колегіальність розгляду і вирішення питань, обґрунтованість прийнятих рішень, відкритість та публічність. З одного боку, сама ідея закріплення основоположних принципів в діяльності ВРП є розумною, а з іншого боку, більшість із запропонованих засад вже закріплені в законодавстві. Так, у відповідності до ст. 1 Закону № 1798-VIII Рада діє задля забезпечення незалежності судової влади, її функціонування *на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів*. Оскільки ВРП належить до судової гілки влади, то зазначені в цитованій статті засади поширюються на її діяльність у повному обсязі. Зі змісту ст.ст. 34, 50 Закону № 1798-VIII випливають принципи колегіальності під час ухвалення рішень Ради й належного їх мотивування. В п. 1.1. Регламенту Ради проголошено, що *«основними засадами діяльності Ради та її органів є верховенство права, відкритість, гласність, колегіальність, незалежність та безсторонність, розумність строків»*. Отже, потреба в дублюванні принципів в діяльності вищого органу суддівського врядування виглядає сумнівною.

2. Частина 4 ст. 20 Закону № 1798-VIII пропонується доповнити реченням такого змісту: *«член Вищої ради правосуддя до звільнення з посади або припинення його повноважень не може подавати заяву та документи для участі у конкурсі на зайняття вакантної посади судді, приймати участь у такому конкурсі»*. Однак, автори законопроекту не врахували, що згідно ч. 4 ст. 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не може претендувати на посаду судді особа, яка обіймає, зокрема, посаду члена ВРП протягом часу перебування на відповідній посаді та протягом одного року після звільнення або припинення повноважень. Ці обмеження не застосовується до діючих членів ВРП в силу п. 60 Прикінцевих та перехідних положень закону. Таким чином, запропоноване обмеження для членів ВРП вже запроваджене в чинному законодавстві.

3. Частина 5 ст. 20 Закону № 1798-VIII в чинній редакції містить підстави для усунення члена ВРП від розгляду певного питання з огляду на наявний у нього конфлікт інтересів. Процедура вирішення заяви про (само)відвід визначена у ст. 33 цього ж Закону і в Главі 8 Регламенту Ради. Згідно з ч. 5 ст. 33 Закону № 1798-VIII рішення про відвід (самовідвід) ухвалюється більшістю членів ВРП, які беруть участь у засіданні Ради чи її органу, шляхом голосування в нарадчій кімнаті, за відсутності члена ВРП, питання про відвід (самовідвід) якого вирішується. Законопроектом пропонується змінити цей алгоритм: наслідком подання заяви про наявність у члена ВРП конфлікту інтересів має бути позбавлення його права приймати участь у розгляді Радою питання, у межах якого виник такий конфлікт інтересів. Заяви інших осіб, подані щодо відводу члена ВРП, пропонується вирішувати в порядку ст. 33 Закону № 1798-VIII. Таким чином, виникають сумніви щодо доцільності змін, запропонованих ініціаторами законопроекту. Більше того, автоматичне відсторонення кількох членів ВРП за їх заявами (які можуть бути написані під зовнішнім тиском), які не потребують розгляду і затвердження колегіальним органом, може призвести до блокування ухвалення Радою рішень під час здійснення нею своїх повноважень.

4. Проектом закону № 12265 пропонується істотно зменшити винагороду члена ВРП. Якщо за чинним законодавством розмір винагороди члена Ради встановлюється у розмірі посадового окладу судді Верховного Суду з коефіцієнтом 1,5, то проєкт пропонує зменшити її до розміру посадового окладу судді місцевого суду. Це означатиме скорочення виплат членам Ради в декілька разів. З одного боку, такий підхід можна вважати справедливим з точки зору дотримання вимог і обмежень правового режиму воєнного стану і економії ресурсів Державного бюджету. З іншого боку,

члени ВРП виконують надзвичайно важливі функції держави щодо добору суддів та забезпечення незалежності, професійності й добросовісності суддівського корпусу. Статус ВРП – це статус найвищого органу суддівського врядування, а члени Ради за своїми гарантіями прирівнюються до суддів вищих судів. Ймовірне зменшення винагороди членам ВРП можливе лише з одночасним зменшенням винагород суддям апеляційних і вищих спеціалізованих судів, а також Верховного Суду, – що наразі не стоїть на порядку денному. Проте слід враховувати, що Конституційний Суд України вже неодноразово висловлював правову позицію щодо недопустимості зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів, однією з яких є суддівська винагорода.

5. Стаття 22 Закону № 1798-VIII має бути доповнена нормою, відповідно до якої «член Вищої ради правосуддя, обраний на посаду Голови Вищої ради правосуддя, не може обіймати цю посаду більш як один строк». З одного боку така пропозиція, виглядає слушною, адже має запобігти надмірній концентрації владних повноважень і зменшенню рівня корупційних ризиків. Схоже правило діє для Голови Конституційного Суду України. Однак, автори законопроекту не пропонують аналогічних обмежень для заступника Голови ВРП. Окрім того, члени Ради мають доволі короткий строк повноважень – чотири роки, що вже слугує запобіжником від узурпації влади (для порівняння – судді Конституційного Суду України перебувають на посаді протягом дев'яти років). Важко змодельовати ситуацію, коли одна особа зможе перебувати всі чотири роки своєї каденції у ВРП на посаді Голови Ради, яка є колегіальним органом. Таким чином, зміна строків перебування на адміністративній посаді для Голови ВРП не має вагомих теоретичних або практичних аргументів.

6. Законопроект пропонує змінити механізм звільнення члена ВРП з посади за вчинення дій, які є несумісними з високим статусом члена Ради. Зокрема, запропоновано віднести вирішення цього питання повністю на розсуд суб'єктам призначення (обрання) членів ВРП, усунувши з цієї процедури саму ВРП. За чинним регулюванням саме ВРП вносить суб'єкту призначення (обрання) подання про звільнення члена ВРП.

Виключення ВРП з процедури звільнення її членів з посади може мати наслідком політично вмотивовані, свавільні відкликання членів Ради. Для обґрунтування цієї тези можна пригадати численні випадки звільнень суддів Конституційного Суду України суб'єктами їх призначення до 2016 р., коли Президент України, Верховна Рада України і з'їзд суддів України були позбавлені повноважень звільняти суддів цього Суду.

Слід враховувати, що механізму «примушування» для ухвалення рішення про звільнення члена ВРП для колегіальних органів немає і не може бути, що ускладнить практичну реалізацію цієї процедури і в чинній її законодавчій редакції. Верховна Рада України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – всі ці суб'єкти формування складу ВРП є колегіальними. Більше того, з'їзди збираються, як правило, не частіше одного разу на рік – адже їх підготовка і скликання є доволі складним процесом. Тому спрогнозувати реальні кейси звільнення членів ВРП за наслідками їх «відкликання» колегіальними суб'єктами призначення доволі проблематично. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми є запозичення для ВРП моделі, яка закладена в ст. 21 Закону України «Про Конституційний Суд України». Відповідно до пп. 3 ч. 1 ст. 21 цього закону – вчинення суддею Конституційного Суду істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду або виявило його невідповідність займаній посаді є підставою для його звільнення. Питання про звільнення судді з посади за такою підставою Конституційний Суд розглядає на спеціальному пленарному засіданні за наявності висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду. Впровадження такого підходу вимагатиме вже інших змін до законодавства, а залучити до процедури звільнення члена ВРП можна вже діючу Етичну раду, яка утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів

Ради, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності. Етична рада могла би надавати свою експертну оцінку неправомірним або неетичним діям члена ВРП, як це передбачено для постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду України. Участь Етичної ради, до складу якої входять незалежні іноземні експерти, на нашу думку, забезпечить справедливий і неупереджений результат для процедури звільнення члена Ради.

7. Законопроект передбачає, що якщо підстави для повернення дисциплінарної скарги будуть встановлені після відкриття дисциплінарної справи, таке дисциплінарне провадження закривається, скарга залишається без розгляду та повертається скаржнику, про що Дисциплінарна палата постановляє ухвалу. Аналогічна пропозиція вноситься і для підстав для відмови у відкритті дисциплінарної справи. Дійсно, в дисциплінарній практиці ВРП можуть виникати подібні питання, вони не є врегульованими і є проблемними для належного здійснення дисциплінарного провадження. Водночас, ст.ст. 44 і 45 закону, які унормовують підстави для повернення дисциплінарної скарги і для відмови у відкритті дисциплінарної справи, потребують більш системного оновлення на законодавчому рівні. Так, існує конкуренція між вказаними нормами закону і ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Відповідно до пп. 2 ч. 1 ст. 44 Закону № 1798-VIII дисциплінарна скарга залишається без розгляду та повертається скаржнику, якщо вона не містить відомостей про ознаки дисциплінарного проступку судді, а згідно з ч. 6 ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено за скаргою, що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді. В дисциплінарному провадженні ВРП застосування цих норм здійснюється по-різному, і це створює неоднорідність практики. Окрім того, є потреба в перегляді самих підстав повернення дисциплінарної скарги і відмови у відкритті дисциплінарної справи, адже вони є колізійними, їх чинні формулювання не є чіткими і однозначними і це спричинює істотні розбіжності при їх застосуванні різними членами Ради і різними Дисциплінарними палатами. І нарешті, запропонований авторами Законопроекту підхід містить істотні корупційні ризики, адже його впровадження може спричинити свавільне закриття ВРП дисциплінарних проваджень і повернення дисциплінарних скарг в резонансних справах.

8. Ще однією новацією є доповнення ст. 55 Закону № 1798-VIII правилом, відповідно до якого наявність скарги щодо дисциплінарного проступку судді може бути підставою для зупинення розгляду питання про звільнення судді з посади з підстав, визначених пунктами 1 (неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я) та 4 (подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням) ч. 6 ст. 126 Конституції України, виключно у разі відкриття дисциплінарної справи. Така новація викликає зауваження і не може бути оцінена позитивно. По-перше, в чинній редакції закону ВРП має право зупинити розгляд питання про звільнення судді з посади з означених підстав на час розгляду скарги або заяви, наслідком якої може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 2, 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України (ці підстави передбачають вчинення суддею дій, несумісних з високим званням судді). Таке дискреційне право Ради призводить до того, що іноді судді, щодо яких тривають дисциплінарні провадження за серйозні порушення закону, уникають відповідальності, звільняючись у відставку. У 2023-2024 роках ВРП намагалась змінити таку свою практику, але повністю вона не викорінена. Тому деякі судді, які обвинувачуються у вчиненні серйозних правопорушень, подають у відставку і отримують право на «почесну» пенсію з доволі високим рівнем виплат з Державного бюджету. Така практика не є прийнятною з огляду на потребу забезпечення доброчесності суддівського корпусу. По-друге, пропонувані новації надають ВРП ще більшого поля для маневрів у цьому питанні, обмеживши її право зупинити розгляд заяви про відставку судді випадками вже розпочатих дисциплінарних проваджень. Таким чином, суддя, який знає про свої порушення, може встигнути звільнитися у відставку.

9. Законопроект пропонує запровадити звітність органів державної влади та їх посадових осіб щодо заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя. Частиною 3 ст. 74 Закону № 1798-VIII пропонується визначити, що в разі необхідності здійснення довготривалих заходів ВРП у поданні *вимагає* від відповідного органу чи посадової особи щомісяця інформувати її про вжиті заходи та досягнуті результати *шляхом подання звіту*. Ця пропозиція заслуговує на схвалення, оскільки загальна результативність заходів щодо забезпечення незалежності суддів, які вживаються ВРП, є доволі низькою, з огляду на небажання органів державної влади чи посадових осіб в належний спосіб реагувати на подання Ради.

10. Остання новація законопроекту – це внесення зміни до ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції», якою пропонується встановити, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності ВРП визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Така новація є справедливою і вчасною, адже аналогічне правило діє для суддів судів загальної юрисдикції і суддів Конституційного Суду України. Члени ВРП за своїм правовим статусом по суті прирівняні до суддів, що вимагає особливих правил врегулювання конфлікту інтересів в їх діяльності. Основне застереження в цьому питанні полягає в тому, що за умови ухвалення вказаних змін ВРП повинна вжити оперативних і дієвих заходів для встановлення правил врегулювання конфлікту інтересів в діяльності її членів шляхом розроблення і внесення змін в її Регламент. Послідовне дотримання цих правил є також важливим, адже за відсутності зовнішнього контролю стосовно цього питання в діяльності Ради можуть виникати порушення і зловживання.

*Підводячи підсумок, слід зазначити, що абсолютна більшість пропозицій, викладених у проекті Закону № 12265 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя та окремих аспектів функціонування судової системи», є недостатньо обґрунтованими, створюють корупційні ризики або не є системними в зміні правового регулювання. Ухвалення зазначеного законопроекту створюватиме потенційні ризики для забезпечення незалежності й неупередженості в роботі найвищого органу суддівського врядування, що не неприпустимим. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevuj-analiz-18-24-grudnya-2024-roku/>). – 2024. – 24.12.).*

## Щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

### Подія

16 грудня зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності» (реєстраційний № 12320, далі – Проект Закону). Ним, зокрема, пропонується:

1) Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) доповнити новою ст. 185-16, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення заборони ототожнення адвоката і клієнта;

2) змінити редакцію ст. 397 Кримінального кодексу України (КК), яка передбачає кримінальну відповідальність за втручання в діяльність адвоката, і деталізувати форми такого втручання.

### Позиція ЦППР

У пояснювальній записці автори посилаються на офіційну статистику Офісу Генерального прокурора, згідно з якою у 2022 році зареєстровано 15 кримінальних проваджень за фактом



втручання в діяльність захисника чи представника особи (ст. 397 КК), тоді як у 2023 році і протягом 8 місяців 2024 року виявлено вже по 46 таких правопорушень. Статистика підтверджує зростання кількості кримінальних правопорушень, вчинених щодо адвокатів. Проте, у жодному зі 107 облікованих впродовж 2022-2024 років кримінальних проваджень за фактом вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 397 КК, не здійснено повідомлення особі про підозру. Згідно з відомостями Єдиного державного реєстру судових рішень, за весь час існування реєстру судами розглянуто лише 2 кримінальних провадження, які завершилися постановленням вироку за ст. 397 КК (по 1 вироку у 2015 та 2016 роках).

Попри це, автори законопроекту вказують на відсутність дієвого механізму захисту прав адвокатів від незаконного втручання та дотримання гарантій їх професійної діяльності, що пов'язане, ніби, з нечітким формулюванням диспозиції статті 397 КК.

**З таким обґрунтуванням не можна погодитись, а Проект Закону містить суттєві вади.**

1. Відсутні наукові дослідження та аргументи на користь встановлення адміністративної відповідальності за порушення заборони ототожнення адвоката і клієнта. Немає відповідної вимоги і в міжнародних договорах України.

Притягнення ж особи до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності за висловлення аргументованої позиції (в рамках закону) є порушенням свободи слова, передбаченої ст. 34 Конституції України.

2. Нова редакція ст. 397 КК передбачає занадто деталізований перелік форм (способів) втручання в діяльність адвоката – близько двадцяти. Така казуальність є зайвою.

По суті наявність статистики Офісу Генерального прокурора є єдиним аргументом авторів щодо відповідних змін. Але така статистика не є підставою для відповідних висновків та такої надмірної деталізації статті, а сама деталізація не є гарантією дотримання відповідних положень.

Крім того, перелік відповідних порушень є відкритим і передбачає можливість притягнення особи до відповідальності за «... будь-яке інше умисне перешкоджання професійній діяльності та реалізації передбачених законом повноважень адвоката зі здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги особі». Такі формулювання є прикладами порушення принципу юридичної визначеності.

3. Незрозуміло, за яким критерієм диференціюється відповідальність за «перешкоджання...», «втручання...», «вплив...» та чому міра покарання за відповідний «вплив» має бути вищою ніж за «перешкоджання» та «втручання». «Втручання» як термін не має уніфікованого визначення ні в теорії, ні в практиці кримінального права.

*Отже, проблему захисту прав адвокатів від незаконного втручання не можна вирішувати шляхом передбачення відповідальності, тим паче кримінальної, за будь-які ймовірні порушення гарантій адвокатської діяльності. Кримінально-правова норма має бути сформульована чітко та зрозуміло, а відповідальність – бути передбачуваною, пропорційною та ефективною. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-18-24-grudnya-2024-roku/>). – 2024. – 24.12.).*

# ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

## Реформа Державної податкової служби

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

**Про автора:** Михайло Лавровський, директор Інституту Економічного Лідерства, член Ради громадського контролю Бюро економічної безпеки України.

### *Реформа Державної податкової служби: чому лише перезавантаження недостатньо?*

Нещодавно Рада бізнес-омбудсмена опублікувала квартальний звіт, згідно з яким 59 % звернень підприємців до Ради стосувалися податкових питань. Попри позитивні тенденції в окремих галузях (наприклад, митній, де кількість звернень за квартал зменшилася на 1 %), податкова сфера залишається антилідером серед скарг бізнесменів. Складно уявити, яким насправді є масштаб проблеми, адже далеко не кожен підприємець звертається до РБО.

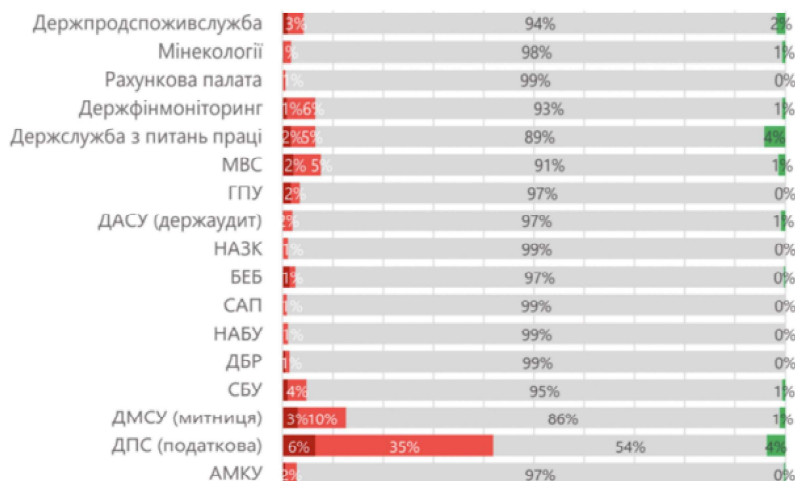
ТОП-3 предмети звернень



Доповнюють цю невтішну картину дані з іншого дослідження, проведеного у 2023-му році. Виявилось, що саме податкова створювала найбільше перепон для бізнесу, і з суттєвим відривом від інших інституцій.

### Перепони з боку державних органів

Які державні органи створювали перепони чи допомогли в роботі Вашого бізнесу за останні 3 місяці?



Мали перепони з боку державних органів:

**56,6%**

- Змушували / натякали на хабар
- Створювали інші перепони
- Не стикалися / нейтрально
- Допомогли в розвитку бізнесу

Податкова – це орган, з яким бізнес взаємодіє постійно, витрачаючи на це свої ресурси. Як показало дослідження колег з аналітичного центру «Інститут Економічних Досліджень», саме робота з контролюючими органами викликає страх у малого бізнесу під час його потенційного розширення і стримує його розвиток. Тому реформування фіскальних органів безпосередньо впливає на економічне зростання, адже воно неможливо без поліпшення бізнес-клімату.

Що є корінням проблем ДПС, які саботують розвиток ділового клімату в Україні, якими є пропозиції реформування ДПС зараз і які ключові доповнення пропонує Інститут Економічного Лідерства?

### **Чому адекватна взаємодія ДПС з бізнесом неможлива?**

Україна пережила низку спроб реорганізації контролюючих органів: від створення окремого Міністерства доходів і зборів у 2012 році до існування єдиної Державної фіскальної служби, яка об'єднала повноваження митниці та податкової. Однак під час вибору оптимальної моделі податкової системи урядовці керувалися не показниками ефективності органів, а, вочевидь, політичними рішеннями, оскільки фіскальне або ж управлінське обґрунтування кожного проєкту реформування не було прозорим. Водночас зростала невизначеність для бізнесу, і його активність уповільнювалося. Наприклад, після об'єднання податкової та митної служб у Міністерство доходів і зборів Європейська бізнес асоціація ще більше знизила податковий індекс.

Отже, далеко ходити не треба – історії реформування ДПС вказують на дуже важливу характерну рису усієї податкової системи – дискреційність. Дійсно, фіскальна політика в Україні загалом є дискреційною, адже держава активно втручається в податкову політику з метою впливу на економічне зростання або збільшення доходів у державний бюджет. Дискусія щодо ефективності дискреційної чи автоматичної фіскальної політики тривають у науковому середовищі. Проте окремі рішення української влади щодо реформування спрощеної системи оподаткування для збільшення податкового навантаження на малий та середній бізнес ми вважаємо згубними для підприємців.

Найгірший прояв дискреційності в українській податковій системі – це суб'єктивність саме з боку податкової служби, що часто дозволяє приймати рішення на шкоду бізнесу.

### **СМКОР як приклад дискреційності**

Рада бізнес-омбудсмена регулярно отримує скарги щодо безпідставного блокування податкових накладних у СМ КОР. Механізм, який характеризували як революційний через його автоматичний аналіз податкової накладної на наявність ризиків, насправді створює додаткові перешкоди для ведення бізнесу. Ще минулого року Бізнес.Цензор проводив опитування про те, чи стикалися власники МСБ з блокуванням податкових накладних, яке виявило масштаб проблеми. За іншим дослідженням, 76 % податкових накладних СМ КОР блокує неправильно.

Все тому, що дані, які вносить бізнес про себе, приймається людьми – комісіями, створеними при податкових органах. Лише прийняті комісіями таблиці даних гарантують автоматичну реєстрацію накладної. Детальніше з негативними сторонами системи ви можете також ознайомитися у звіті РБО, однак ми хочемо наголосити, що реальної автоматизації не відбулося, і швидше за все блокування накладних відбувається у «ручному» режимі. Дискреційність ж податкової системи сприяє значній тінізації економіки, а також не має запобіжників для перевищення та застосування цих повноважень податківцями задля корупційної вигоди. Лише протягом 2024 ЗМІ рясніли новинами про викриття правоохоронними органами низки спроб отримання хабарів податківцями.

Ситуація почала змінюватись з січня 2023, а також запровадженням Урядом змін у постанові задля автоматичного розблокування податкових накладних та розрахунків коригування за виконання певних умов у липні 2023 року. Навколо блокування накладних з'явилося чимало цікавих історій, як от про певних зацікавлених осіб в ДПС, які за словами Голови податкового комітету Данила Гетманцева, брали хабарі за розв'язування таких питань вручну користуючись службовими повноваженнями – в лютому 2023 ДБР викрило керівницю податкової Кисва, а також у квітні того ж року у НАБУ повідомили про викриття такої схеми на Львівщині. З іншої

сторони, також звинувачення у довільній роботі системи СМ КОР, яка блокує накладні не тому, що підприємець щось порушив чи його операція ризикова, а через фактор удачі.

Якщо ж оцінювати ситуацію за останні місяці 2024 року, то варто зауважити, що згідно зі статистикою щомісячних показників на сайті ДПС – ситуація стабілізувалась приблизно на однаковому рівні показників. Але система СМ КОР потребує подальшого вдосконалення, щоб мінімізувати блокування накладних для бізнесу.

Що ж говорить влада про СМ КОР? На одній з нещодавніх дискусій Данило Гетманцев заявив, що хоч система не є ідеальною, «з усіх поганих вона є найкращою».

### Презумпція вини платника податків

У країнах з верховенством права громадянам не потрібно доводити свою невинуватість, адже панує принцип верховенства права. Однак в Україні наслідком дискреційної системи є зворотне – презумпція вини платника податків, тобто існування ставлення з боку податкової до підприємців, як апріорі до тих, хто намагається порушити закон.

Єдиним правильним рішенням в цьому разі виглядає відхід від помилкового сприйняття ДПС, як карального інструменту до бізнесу, тому що у вже згаданому звіті РБО йдеться, що 99 % податкових платежів до бюджету сплачується бізнесом добровільно, а частка надходжень від донарахованих грошових зобов'язань з 2017 року ніколи не перевищувала 1 % в загальній сумі доходів країни.

Від подібної системи програє бізнес, який і так працює чесно, адже він змушений витратити час та гроші на доведенні правомірності власних дій, а нечесні підприємці користуються дискреційністю системи, даючи хабарі.

### Стратегія реформування ДПС






Удосконалення роботи податкової є однією з цілей Національної стратегії доходів. Зокрема йдеться про збільшення взаємної довіри та прозорості роботи органу.

Державна податкова служба України  
Центральне міжрегіональне управління ДПС по роботі з ВПП

## Національна стратегія доходів (НСД) - це дорожня карта реформування податкової системи

✓ **Зміцнення фінансової системи держави та удосконалення процедур податкового адміністрування**

### 5 стратегічних цілей НСД

забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності через збереження рівня мобілізації доходів та зменшення потреби у зовнішньому фінансуванні	створення та впровадження сучасних цифрових рішень податкового адміністрування	зміцнення доброчесності та довіри до контролюючих органів через посилення антикорупційних заходів та підвищення прозорості і ефективності процедур управління	підвищення рівня дотримання податкового законодавства платниками податків та контролюючими органами	забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України в частині податкової політики та адміністрування
				

Законопроект про реформування ДПС був зареєстрований ще минулого року. Він передбачає перезавантаження податкової за аналогією ДМСУ та БЕБ, тобто повне кадрове оновлення, підвищення заробітної плати податківцям та створення конкурсної комісії для вибору очільника податкової із залученням представників міжнародної спільноти.

Кадрове оновлення є ключовим для ліквідації кланових зв'язків у податковій, однак лише перезавантаження недостатньо.

### **Дорожня мапа реформи податкової**

1. Обрання конкурсною комісією не лише очільника ДПС, а й голів територіальних контролюючих органів. Ключовими особами в корупційних схемах є очільники територіальних податкових органів, тому їхній конкурсний відбір із залученням міжнародних експертів і додаткова репутаційна перевірка допоможе зламати наявні схеми.

2. Створення дисциплінарної комісії. Попри те, що українське законодавство формально відповідає європейським нормам, співробітники контролюючих органів чинять протиправні дії, за які зазвичай не несуть відповідальність. Для уникнення цього ми також пропонуємо комісії при ДПС.

3. Створення інструменту громадського контролю за ДПС. Однією з умов корупції є відсутність контролю, тому враховуючи досвід Бюро економічної безпеки ми пропонуємо створити Раду громадського контролю при Державній податковій службі. Це забезпечить неупередженість розгляду проваджень дисциплінарною комісією та під час конкурсів на очільників контролюючих органів.

4. Перегляд роботи СМ КОР. Нинішня система моніторингу та оцінки ризиків здійснила значний прогрес у боротьбі зі скрутками ПДВ, тому ми пропонуємо її подальше удосконалення. Створення тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з метою незалежного перегляду та оцінки роботи механізму СМ КОР на предмет можливості «ручного» блокування податкових накладних зацікавленими особами.

5. Встановлення чітких КРІ роботи Державної податкової служби. До розробки показників ефективності ми пропонуємо долучити майбутню РГК ДПС. Динаміка виконання КРІ має бути оформлена у вигляді інтерактивного дашборду для доступності та прозорості перед громадськістю.

Справжня переатестація гарантує, що до контролюючих органів прийдуть добросовісні працівники, однак в умовах слабких інституцій в Україні небезпечно надавати їм дискреційні повноваження, оскільки це є чинником корупції. Економісти та цьогорічні нобелівські лауреати Д. Аджемоглу та Д. Робінсон говорять про силу інклюзивних інституцій, які забезпечують економічне зростання. Податкова також має ставати інклюзивною по відношенню до громадськості, і це може допомогти викоринити її дискреційну природу.

**Інститут Економічного Лідерства оформив зазначені пропозиції у вигляді законопроекту та адвокує збільшення прозорості та підзвітності Державної податкової служби ([https://censor.net/ua/blogs/3518781/reforma\\_derjavnoyi\\_podatkovoyi\\_slujby\\_chomu\\_lyshe\\_perezavantajennya\\_nedostatno](https://censor.net/ua/blogs/3518781/reforma_derjavnoyi_podatkovoyi_slujby_chomu_lyshe_perezavantajennya_nedostatno)). – 2024. – 07.11).**

# СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

## Статус української мови як державної: особливості правозастосування

Блог на сайті «LB.ua»

**Про автора:** Павло Левчук, лінгвіст, науковий працівник Інституту славістики Польської академії наук

### *Як українська мова може втратити свої позиції у світі: бюрократичний лабіринт і рецепти змін*

Українська мова потребує захисту та підтримки, особливо в законодавчій площині. Днями я мав можливість ознайомитися з проєктом «Про внесення змін до деяких Законів України щодо удосконалення процедури визначення рівня володіння українською мовою». Пропоную поглянути на кілька важливих аспектів, які потребують змін, аби наша мова займала гідне місце не лише в Україні, а й на глобальній арені.

#### **1. Заборона посилань на Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти для української як державної**

Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти були розроблені для покращення викладання та вивчення іноземних мов і сприяння міжкультурній освіті. Проте вони не є відповідними для опису рівнів володіння українською мовою як державною, тому пропоную законодавчо заборонити посилання на цей документ у визначенні рівнів української мови як державної, бо це є абсолютно некоректним і недоречним. До цього часу Україна описує рівні володіння мовою як іноземною, тобто змушує держслужбовців складати іспит із іноземної мови, просто інакше його називає. Таке собі українське питання, яке не можна вирішити по-європейськи. Проєкт дійсно передбачає зміни, однак варто в Законі прописати цю норму, щоб мудрим людям не прийшло в голову знову описати українську мову як першу за вимогами до іноземних мов.

#### **2. Встановлення конкретної дати впровадження нових стандартів**

Іспити для перевірки володіння державною мовою вже існують, але самі стандарти цієї мови – досі ні. Щоб уникнути безкінечних затримок і забезпечити прозорість, важливо визначити точну дату ухвалення нових стандартів. Для порівняння, на конференції у жовтні 2024 року в НаУКМА в Ухвалі було відзначено, що стандарт для української мови як іноземної вже діє. Водночас, нагадаю, стандарт для української мови як державної все ще не прийнятий. На жаль, це нагадує ситуацію, коли інституції, що мали би дбати про мову, навпаки її ігнорують, навіть не відповідаючи на численні звернення академічної спільноти, що можна побачити у випадку з вже згаданою Ухвалою.

#### **3. Чому ми хочемо обмежити чинність сертифіката з української мови п'ятьма роками, якщо сертифікати з багатьох інших мов – від польської до німецької – не мають терміну дії?**

Українські експерти пропонують термін дії сертифікату з української мови як іноземної у 5 років, з чим я категорично не погоджуюся. Оскільки українська мова не є глобальною, така норма може призвести до зменшення кількості охочих складати іспит, інакше кажучи, зменшиться популярність української мови на світовій арені, бо навіщо вчити і складати іспит із мови кожні 5 років, якщо інші мови можна скласти один раз і на все життя. Для прикладу, сертифікати з польської мови, найбільшої слов'янської мови у ЄС, мають безстрокову дію, Інститут Сервантеса, Інститут ім. Гете, Кембриджський іспит, система сертифікації чеської, словенської, естонської, норвезької та багатьох інших мов не мають терміну дії. Тому, щоб менше іноземців здавало українську МОН і Нацкомісія пропонують такий рецепт. Коли я говорив з колегами, котрі займаються аналогічними тестами і інших країнах, то всі питали – чому українці так не люблять власну мову? Така норма буде згубною

для української мови. Якщо наші сертифікати доведеться оновлювати так часто, ми ризикуємо втратити інтерес іноземців до вивчення української. У такому разі популярність нашої мови на світовій арені навряд чи зростатиме. Пропоную зберегти чинність сертифікатів з української без обмежень у часі – це сприятиме популяризації мови і зменшить бюрократичні перепони.

#### **4. Підвищення вимог до членів Національної комісії**

Якщо члени Нацкомісії таки вимогливі до іноземців, то можливо їм власним прикладом показати вимоги до себе. Враховуючи важливість роботи Національної комісії зі стандартів державної мови, пропоную запровадити додатковий критерій відбору членів: наявність щонайменше 8 наукових статей, опублікованих у журналах, що індексуються базою SCOPUS у категоріях «Arts and Humanities (Language and Linguistics)» та/або «Social Sciences (Linguistics and Language)», із яких щонайменше дві мають бути написані українською мовою. Також можна розглядати наявність одноосібних монографій, індексованих SCOPUS. Такі вимоги сприятимуть формуванню професійної команди з високим рівнем експертності. Подібні вимоги вже наявні у чинному законодавстві – див. Наказ МОН № 1220 від 2019 року. Переконалий, що це забезпечить рівень професійної підготовки і підтримає формування команди експертів ([https://lb.ua/blog/pavlo\\_levchuk/643936\\_yak\\_ukrainska\\_mova\\_mozhe\\_vtratiti\\_svoi.html](https://lb.ua/blog/pavlo_levchuk/643936_yak_ukrainska_mova_mozhe_vtratiti_svoi.html)). – 2024. – 08.11).

## **Монетизація пільг для ветеранів\***

**Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Едуард Трегубов, юрист, адвокат, керуючий партнер юрфірми «Салком»

### ***Пільги чи гроші? Вибір за ветеранами***

Немає жодних сумнівів, що ветеранська політика має стати одним із ключових пріоритетів для України. Ставлення держави і суспільства до ветерана – це і питання справедливості, і питання обороноздатності. Рівень підтримки ветеранів, наявність правильних і продуманих підходів до роботи з ними, соціальні гарантії та стандарти – все це напряму впливає на мотивацію громадян добровільно долучатись до війська.

У цьому аспекті важливо підняти питання пільг, які законодавець передбачив для ветеранів, та їх відповідності сучасним реаліям.

Загалом, чинне законодавство України закріплює для колишніх військовослужбовців широкий перелік можливостей: від пільг на ліки, зубопротезування, комунальні послуги, безплатний проїзд аж до позачергового встановлення квартирних телефонів. Сама філософія пільг уже віддає патерналізмом і радянським минулим. А якщо врахувати, що сучасні ветерани війни з росією – це здебільшого люди працездатного віку, застаріла система пільг відчувається ще більш штучною.

На практиці досить часто ветерани не користуються всіма наявними пільгами, адже вони не відповідають їх об'єктивним потребам. ... А деякі з них не відповідають наявним ресурсам України, наприклад, пільга на виділення земельних ділянок. Нагадаємо, що статус учасника російсько-української війни матимуть щонайменше 1 мільйон громадян.

Логічним кроком був би перегляд існуючого переліку пільг, його скорочення і переосмислення. Проте тут ми впираємось в конституційний принцип заборони звуження обсягу існуючих прав. Як говорить Конституційний Суд, «оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачене чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня

---

\* Матеріал подається у скороченому вигляді

(стаття 48 Конституції України), то звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України не допускається».

Таке буквальне прочитання Основного Закону означає, що держава не має права прибрати з Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» пільгу на встановлення квартирної телефонії. В широкому сенсі – навіть неактуальні пільги скороченню не підлягають.

У ситуації, що склалась, логічним кроком до повернення здорового глузду в систему державних пільг для ветеранів могла би стати монетизація. Ініціатором впровадження цього механізму виступив Юрій Гудименко, громадський діяч і молодший сержант ЗСУ у відставці, яким одним з перших публічно заговорив про проблему. Підтримку в напрацюванні положень надає Міжнародний фонд «Відродження».

В якості прикладу можна розглянути ситуацію з пасажирськими перевезеннями. Станом на сьогодні ветерани, а саме учасники бойових дій, порівняні до них особи та особи з інвалідністю внаслідок війни мають право на такі пільги:

- безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту;
- безоплатний проїзд залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських і міжміських маршрутів;
- безоплатний проїзд один раз на два роки (туди і назад) залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом, незалежно від наявності залізничного сполучення, або проїзд один раз на рік (туди і назад) вказаними видами транспорту з 50-процентною знижкою;
- безоплатний проїзд особам з інвалідністю I і II груп один раз на рік (туди і назад) залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом;
- користування залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом у період з 1 жовтня по 15 травня з 50-процентною знижкою вартості проїзду без обмеження кількості поїздок.

Досліджуючи питання реалізації пільг на проїзд для ветеранів, з'ясувалось, що в різних громадах існує різний порядок її надання. Оскільки «транспортні пільги» лягли на плечі місцевих громад, через непрозорі взаємовідносини перевізників і міської влади нерідко виникають напружені ситуації між ветеранами і водіями. З іншого боку, такі пільги як проїзд водним чи повітряним транспортом неактуальні з очевидних причин.

Ветеран може не користуватись пільговим проїздом з різних мотивів: має власний автомобіль, має достатні доходи, не бажає витратити час на бюрократію з квитками, не користується певним типом транспорту тощо. Запровадження монетизації транспортних пільг як альтернативи, тобто надання ветерану можливості отримати замість самої пільги її грошовий вираз, є найбільш оптимальним кроком.

Монетизація пільг на проїзд дозволяє досягти декількох важливих результатів одночасно:

1. Надає можливість ветеранам отримати кошти, які можна використовувати на важливі особисті потреби.
2. Сприяє зменшенню конфліктних ситуацій при контактах ветеранів з чиновниками та перевізниками.
3. Мінімізує корупційні ризики та дозволяє отримати достовірну картину використання пільг.

Монетизація – це не лише про зручність, але й про повагу до вибору та індивідуальних запитів кожного ветерана. Впровадження такого механізму дало б можливість людині самостійно вирішувати, чи хоче вона скористатися пільгою в її традиційній формі, чи отримати її вартість у грошовому виразі.

Україна вже створила необхідну технічну інфраструктуру, яка дозволяє реалізувати механізм монетизації пільг. Одним із важливих кроків на цьому шляху стало впровадження електронного посвідчення ветерана в мобільному додатку «Дія». Це посвідчення може містити всю необхідну інформацію про наявні пільги та їх монетизацію ...



Також запущено спеціальний портал для ветеранів e-Ветеран (<https://eveteran.gov.ua>), на якому представлено інформацію про права ветеранів, пільги, електронні сервіси, соціальні послуги тощо. e-Ветеран – це система на базі Єдиного державного реєстру ветеранів війни, створена Міністерством у справах ветеранів України. Портал дає змогу розширювати набір послуг і сервісів, в тому числі додати можливість замовити послугу монетизації пільг. Завдяки інтеграції з державними реєстрами цей інструмент стане надійною основою для ефективного функціонування системи монетизації пільг, дозволяючи відстежувати, які пільги вже були монетизовані, а які залишаються доступними. Тобто, запровадження монетизації пільг на проїзд для ветеранів – це win-win з точки зору відносин державі й ветерана.

Варто зауважити, що концепція монетизації вже закладена в чинне законодавство України ще з 2016 року. Перевести механізм у практичну площину Уряд намагався у 2018 році. Передбачалось, що розмір щомісячної готівкової виплати затверджується обласними, Київською міською держадміністраціями та визначається шляхом множення середньої вартості проїзду у міському комунальному транспорті в області (м. Києві) на 30 поїздок, а щомісячна готівкова виплата особам з інвалідністю I групи мала здійснюватися у подвійному розмірі. Готівкові виплати реципієнт мав отримувати щомісяця до 20 числа. Проте відповідні постанови Кабінету Міністрів України були скасовані судами, зокрема через згаданий вище принцип неприпустимості звуження прав.

Реалізація вищевикладеного потребує прийняття відповідних нормативно-правових актів. Окремим викликом для держави є фінансування монетизації. В умовах воєнного стану найбільш обґрунтованим видається рішення повернути ці видатки до державного бюджету України. Хоча шлях до повної реалізації монетизації пільг може бути непростим, це рішення є стратегічно важливим для забезпечення гідного життя кожного ветерана та визнання його внеску у захист країни ([https://censor.net/ua/blogs/3519482/veteranska\\_politika\\_ma\\_staty\\_odnim\\_z\\_klyuchovih\\_proritety\\_dlya\\_ukran](https://censor.net/ua/blogs/3519482/veteranska_politika_ma_staty_odnim_z_klyuchovih_proritety_dlya_ukran)). – 2024. – 11.11).

## Державно-громадське управління вищою освітою

**Блог на сайті «LIGA.net»**

**Про автора:** Володимир Бугров, ректор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат філософських наук, професор

***Про діалог у вищій освіті та що варто зробити\****

*Громадський чинник в управлінні вищою освітою.*

*Гостра полеміка у ЗМІ між окремими представниками Спільноти ректорів і Міністерства освіти і науки наштовхнула нас на думку про необхідність вивчення законодавчих норм співпраці громадської організації і центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки.*

Національне законодавство у сфері освіти розпочало формуватися з перших років здобуття Україною незалежності. Так, у 1991 році був прийнятий Закон «Про освіту», у 2002 році – Закон «Про вищу освіту». Згодом ці закони були прийняті у нових редакціях, а саме – Закон «Про вищу освіту» у 2014 році, а Закон «Про освіту» у 2017 році.

Аналіз цих законів засвідчує, що питання реалізації державно-громадського управління у сфері освіти у них відображалися по-різному.

На жаль, у найновітнішому програмному документі – Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 року, – питання державно-громадського управління взагалі упущені.

---

\* Матеріал подається у скороченому вигляді

Отже, маємо висновок, що незважаючи на те, що державно-громадське управління задеклароване у законодавчих і програмних документах з питань вищої освіти, проте на практиці його реалізація не набула системного характеру. Як наслідок, громадські інституції у сфері вищої освіти саме через відсутність конкретних механізмів їх участі у державно-громадському управлінні не стали рівноправними партнерами органів державної влади. Це, звичайно, негативно позначається й на прийнятті державних рішень у сфері вищої освіти та сприйнятті їх громадськістю.

До того ж такі підходи не відповідають європейському досвіду функціонування вищої освіти, де об'єднання (асоціації, спілки, конференції) ректорів (університетів) є статусними, вони є експертами і розробниками законів та нормативних актів і мають реальний вплив на прийняття державних рішень у сфері вищої освіти. У багатьох європейських країнах законодавством визначена участь об'єднань університетів чи ректорів у формуванні державної політики у сфері вищої освіти. Наприклад, у Конституції науки Республіки Польща, яка регулює закон про вищу освіту та науку, Конференція ректорів академічних шкіл Польщі та інші відповідні громадські організації з вищої освіти і науки визначені як «представницькі установи вищої освіти і наукового середовища або допоміжні органи Міністра». Законом передбачається також, що органи державної влади повинні запитувати думку представницьких установ, зокрема з питань розвитку системи вищої освіти і науки та управління закладами вищої освіти, а також проєктів державного бюджету і законів про вищу освіту і науку тощо.

Усе це наочно демонструє реальне впровадження у вищій освіті державно-громадського управління і сприяє правильному вибору ефективного напрямку розвитку вищої школи, забезпеченню якості вищої освіти. Така система функціонування європейської вищої освіти не піддається жодному сумніву, для неї вже стало нормою, що особистість, суспільство і держава є рівноправними суб'єктами.

У контексті цього варто розглянути й інший аспект цієї проблеми. Чому навіть за таких законодавчо нерегульованих умов уже з перших років незалежності України активно розпочався процес самоорганізації ректорів шляхом їх об'єднання у спілки та асоціації, зокрема у квітні 1993 року було створене перше громадське об'єднання – Спілка ректорів вищих навчальних закладів України.

Принагідно наголосимо, що Європейська асоціація університетів, до складу колективних членів якої входить Спілка ректорів, є формально визначеним учасником Європейського простору вищої освіти (відомою також як Болонський процес).

Водночас, незважаючи на колосальну роботу проведenu Спілкою ректорів, яка активізувалася з половини двохтисячних років у період чергових реформ вищої освіти, до діяльності ректорської спільноти спостерігалася певна неувага. Як правило, це проявлялося у тому, що проєкти документів на розгляд Спілки ректорів офіційно не надсилалися, на експертні висновки, пропозиції чи ініціативні документи відповіді щодо них не надходили тощо. Така ситуація сприймалася як невизнання Спілки ректорів в якості партнера органів влади і навіть іноді призводила до конфліктних дискусій як у стосунках Спілки ректорів із владою, так і в університетському середовищі. Окрім того, за таких умов гальмувалася ініціативність у діяльності громадської організації, за плечима якої стоїть потужний науковий потенціал в якості науковців і викладачів закладів вищої освіти, здатних запропонувати державі і суспільству найсучасніші реформи у вищій школі і забезпечити їх реалізацію.

Таким чином, як засвідчує наше вивчення законодавчих актів і державних програмних документів, об'єктивною причиною такої ситуації є те, що статус Спілки ректорів як громадської організації та інших профільних громадських організацій чітко не визначений в освітньому законодавчому полі. Хоча у той же час Закон України «Про вищу освіту» і Закон України «Про освіту» та державні програмні документи декларували впровадження державно-громадського управління вищою освітою.

Ураховуючи зазначене і досвід європейських країн та з метою забезпечення реалізації державно-громадського управління вищою освітою в Україні відповідно до вимог Європейського освітнього простору пропонується вжити таких першочергових заходів:

– Внести зміни до статті 12 Закону України «Про вищу освіту», у яких визначити зміст органів громадського самоврядування у сфері вищої освіти, передбачивши, зокрема, що ГО «Спілка ректорів закладів вищої освіти» є представницькою громадською організацією вищої освіти.

– Внести зміни до статті 13 Закону України «Про вищу освіту», в якій визначаються повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, інших органів, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти, доповнивши її підпунктом такого змісту: *«погоджує в установленому порядку із ГО «Спілка ректорів закладів вищої освіти» проекти законів, нормативно-правових актів, державного бюджету, державних програм та інших документів з вищої освіти».*

– Внести зміни до статті 19 Закону України «Про вищу освіту», передбачивши одну особу до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від ГО «Спілка ректорів закладів вищої освіти».

– Встановити норму, що Голова ГО «Спілка ректорів закладів вищої освіти» є кватним членом колегії Міністерства освіти і науки України, а також спільно з МОН визначити перелік документів, які потребують погодження зі Спілкою ректорів тощо.

Звичайно, що перелік запропонованих заходів щодо утвердження державного-громадського управління вищою освітою не є вичерпним, його доповнення буде здійснюватися у процесі обговорення форм співпраці органів влади і громадських інституцій.

Але найголовніше (як кажуть, last but not least).

Доля вищої освіти України потребує спільних дій, взаємної поваги та культури дискусій щонайменше усіх учасників освітнього процесу та зацікавлених осіб. Лише наші спільні дії зроблять можливим ефективний результат, якого потребує наша держава. (<https://blog.liga.net/user/vbugrov/article/55061>). – 2024. – 02.12).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

---

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

**№ 6 (листопад-грудень 2024)**

***Укладачі:***

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

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