

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 2 (лютий 2025)

КИЇВ 2025

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

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

№ 2 (лютий 2025)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

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

ЗМІСТ

БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Звільнення військових частин від сплати судового збору3

ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання
під час здійснення кримінального провадження6
Звільнення від кримінальної відповідальності через дійове каяття9
Щодо змісту висновку експерта у цивільному процесі11
Судовий розгляд справ про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи,
визнання її недієздатною та поновлення дієздатності: законодавчі прогалини
та пропозиції щодо їх усунення12

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Зауваження до проекту Закону про внесення змін до Закону України
«Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку
та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»
щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності16
Зауваження до проекту Закону України про внесення змін
до статті 6 Закону України «Про медіацію» щодо інформації,
яка не може бути віднесена до конфіденційної.20

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Зміни до законодавства щодо обігу підакцизних товарів22
Правові питання щодо розвитку портової галузі.23
Зауваження до проекту Закону «Про систему страхування воєнних ризиків»24

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Зауваження до проекту Закону «Про внесення змін до статті 5 Закону України
«Про судовий збір» щодо пільг від сплати судового збору»27

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Пропозиції до проекту Закону «Про внесення змін до Основ законодавства
України про охорону здоров'я щодо визначення терміну «медична практика»28
Зауваження до проекту Закону про основні засади житлової політики29

БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Звільнення військових частин від сплати судового збору

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Машевська Оксана Петрівна, доктор філософії права, старший викладач кафедри правознавства Поліський національний університет, суддя-спікер Господарського суду Житомирської області, Радченко Олена Юріївна, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри правознавства Поліський національний університет, помічник судді Господарського суду Житомирської області, Фещук Катерина Олександрівна, головний спеціаліст із забезпечення зв'язків з засобами масової інформації Господарського суду Житомирської області

Необхідність законодавчого врегулювання звільнення від сплати судового збору військових частин в умовах воєнного стану

Через відсутність фінансів або довготривалу процедуру їх виділення на сплату судового збору військовими частинами як позивачами, розгляд судових справ затягується, що унеможливорює оперативно відновити порушені права та зобов'язати контрагентів, до прикладу поставити FPV-дрони у зону бойових дій, – це, в свою чергу, негативно впливає на обороноздатність держави та потребує нагального вирішення.

Сьогодні все частіше трапляються випадки неналежного виконання контрагентами умов договорів щодо виготовлення або постачання необхідного конкретним військовим частинам, які сприяють захисту та обороні нашої держави в умовах війни.

Така бездіяльність з боку суб'єктів господарювання, які виконують державні контракти призводить до негативних наслідків: втрати особового складу, техніки, території України.

Для захисту своїх порушених прав, військові частини, як самостійні суб'єкти, звертаються до судів з відповідними позовами, розгляд яких досить часто затягується з причини несвоечасної сплати судового збору або і взагалі відсутності фінансової можливості здійснити відповідний платіж через відсутність бюджетних асигнувань або довготривалого процесу їх проведення.

Зауважуємо, що розгляд подібних справ має відбуватися оперативно, судові рішення мають виконуватися своєчасно, оскільки це впливає на обороноздатність України в цілому, та на ефективність окремих військових одиниць – зокрема.

Діяльність військових частин щодо представництва у суді регулюється Інструкцією з організації претензійної та позовної роботи, представництва інтересів у судах і виконання рішень судів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 30.12.2016 року № 744 (зі змінами).

Так, при поданні рапорту на сплату судового збору в поточному місяці, відповідні суми можуть бути включені на фінансування до заявки на потребу в коштах для сплати судового збору за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки» не раніше наступного місяця, а така заявка, у випадку її задоволення, може бути профінансована ще через місяць, тобто процедура отримання фінансування на сплату судового збору займає не менше ніж 2 місяці, і це за умови, що така сума взагалі буде погоджена у відповідній статті видатків за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки».

Констатуємо, що неможливість сплати судового збору військовими частинами має процедурні перешкоди, які не можуть бути самостійно вирішені військовими частинами, а формальний підхід судів у цьому питанні ставить військові частини, як учасників судових процесів, в завідомо уразливе становище порівняно з іншими учасниками судових процесів, що порушує принцип рівності перед судом та законом. Особливе значення таке ураження в правах має під час війни.

Військові частини, які звертаються з позовами вважають, що норма: п.п. а) п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про судовий збір», яка надає підставу для звільнення від сплати судового збору

для військовослужбовців може бути застосована як аналогія закону до військової частини як платника судового збору.

Однак, чинна редакція статті 5 Закону України «Про судовий збір» не відносить військові частини до числа юридичних осіб, звільнених від сплати судового збору. Тоді як законодавець звільнив від сплати судового збору центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб тощо.

Лише факт запровадження воєнного стану не може бути підставою для безумовного відстрочення, розстрочення чи звільнення від сплати судового збору у всіх абсолютно випадках. Тому дані питання вирішуються судом у кожному конкретному випадку, виходячи з доводів, наведених у заяві/клопотанні.

Конституційний Суд України також вказав, що в державі, керованій правовладдям, реалізація права на доступ до суду має залежати насамперед від суті спору та інших значущих обставин, що пов'язані з питаннями права у цій справі, й не має залежати першочергово або винятково від фінансових можливостей сторони юридичного спору.

На нашу думку чинною редакцією спеціального закону та сталою судовою практикою, в тому числі Верховного Суду, яка склалася в Україні протягом дії воєнного стану, законодавець фактично позбавив військові частини на швидке та безоплатне звернення з позовами до суду та зобов'язав їх сплачувати судовий збір на загальних підставах, а також у встановлених законом розмірах.

Проте, резюмуємо, що з метою забезпечення єдності та сталості судової практики причиною для відступу Великої Палати Верховного Суду від висловленого раніше висновку може бути зміна суспільного контексту, через який застосований у цих рішеннях підхід повинен очевидно застаріти внаслідок розвитку суспільних відносин у певній сфері або їх правового регулювання (подібний правовий висновок викладено в постановках Великої Палати Верховного Суду від 09 квітня 2024 року у справі № 925/1440/22, від 18 вересня 2024 року у справі № 918/1043/21).

Враховуючи ситуацію, яка склалася у зв'язку зі збройною агресією російської федерації, зокрема у фінансовій спроможності військових частин сплачувати судовий збір за позовами у спорах, що виникли в процесі оборонних закупівель, висновок ВП ВС у постанові від 14.01.2021 у справі № 0940/2276/18 про те, що звільнення юридичної особи від сплати судового збору за наявності майнового критерію, можливе виключно у випадку, якщо предметом позову у справі є захист соціальних, трудових, сімейних, житлових прав, відшкодування шкоди здоров'ю, не може бути релевантним до застосування за суб'єктом та характером спірних правовідносин у справах, зокрема, щодо поставки товару для державних потреб в оборонній закупівлі для забезпечення обороноздатності країни з метою надання можливості ефективного ведення бойових дій.

ВП ВС у постанові від 22.02.2024 у справі № 990/263/23 зазначила, що можливість особи розпоряджатися своїми коштами та майном повинна враховуватися судами при оцінці фінансового (майнового) стану цієї особи при вирішенні питань, пов'язаних зі сплатою судового збору. При цьому ВП ВС визнала обґрунтованими доводи Товариства, що внаслідок застосування санкцій позивач позбавлений можливості сплатити судовий збір за подання позовної заяви та, як наслідок, реалізувати своє право на оскарження в суді Указу № 279/2023, яким такі санкції й було застосовано. Тобто у зазначеній справі ВП ВС при вирішенні питання відстрочення сплати судового збору врахувала майновий критерій до юридичної особи, предметом позову якої не був захист соціальних, трудових, сімейних, житлових прав або ж відшкодування шкоди здоров'ю.

Суди при розгляді справи керуються принципом верховенства права та розглядають справи відповідно до Конституції України, законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовують Конвенцію про захист прав

людини і основоположних свобод 1950 року і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

Приписами статті 15 ГПК України передбачено, що суд визначає в межах, встановлених цим Кодексом, порядок здійснення провадження у справі відповідно до принципу пропорційності, враховуючи: завдання господарського судочинства; забезпечення розумного балансу між приватними й публічними інтересами; особливості предмета спору; ціну позову; складність справи; значення розгляду справи для сторін, час, необхідний для вчинення тих чи інших дій, розмір судових витрат, пов'язаних із відповідними процесуальними діями, тощо.

Важливо врахувати, що у період воєнного стану видатки державного бюджету першочергово спрямовуються на національну безпеку, оборону та на здійснення заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України.

Як свідчить практика ЄСПЛ в багатьох справах, основною складовою права на суд є право доступу в тому розумінні, що особі має бути забезпечена можливість звернутись до суду для отримання захисту своїх прав чи інтересів і що з боку держави не повинні чинитись правові чи практичні перешкоди щодо такої можливості.

Так, ЄСПЛ у пункті 52 рішення від 19.06.2001 у справі «Креуз проти Польщі» зазначив: «Суд повторює, як він уже постановляв у багатьох випадках, що пункт 1 статті 6 Конвенції гарантує кожному право подавати до суду будь-який позов, що стосується його цивільних прав та обов'язків... Положення, яке містить у собі «право на суд», з якого випливає право доступу до суду, тобто право порушувати провадження у суді в цивільних справах, становить лише один аспект; однак це є той аспект, який дійсно робить можливим використання подальших гарантій, закладених у пункті 1 статті 6. Такі характеристики судового провадження, як справедливість, відкритість та невідкладність, насправді не мають жодної цінності, якщо таке провадження передусім не порушено... Навряд чи можна уявити верховенство права без можливості мати доступ до суду.

Застосувавши такий підхід ЄСПЛ, Велика Палата Верховного Суду в постанові від 18.01.2023 у справі № 170/129/21 зазначила, що співвідношення принципу доступу до правосуддя та обов'язку сплати судового збору під час звернення до суду вимагає від суду тлумачити будь-які обов'язки зі сплати судового збору так, щоб жодним чином не ускладнити їх виконання позивачем (заявником, скаржником).

Враховуючи практику ЄСПЛ, з метою забезпечення належного балансу між інтересами держави щодо отримання судового збору, з одного боку, і правом позивача (військової частини) на розгляд його справи у судовому порядку – з іншого, у світлі конкретних обставин, вважаємо, що в інтересах правосуддя з точки зору необхідності забезпечення права на доступ до суду та справедливого судового розгляду слід звільнити військові частини від сплати судового збору на період дії воєнного стану.

Пропонуємо, Закон України «Про судовий збір» доповнити пунктом 29 частину 1 статті 5 в такій редакції: «29) військові частини – за позовами, що пов'язані з обороноздатністю держави на період дії воєнного стану в Україні» (<https://sud.ua/uk/news/blog/322396-neobkhodimost-zakonodatelnogo-uregulirovaniya-osvobozhdeniya-ot-uplaty-sudebnogo-sbora-voinskikh-chastey-v-usloviyakh-voennogo-polozheniya>). – 2025. – 04.02).

ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження

Матеріал на сайті «Українська Рада Бізнесу»

Законопроект № 12439 потребує деталізації та коригування

Фахівці Української Ради Бізнесу детально проаналізували проект закону України № 12439 від 24.01.2025 р «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження», та висловлюють підтримку положенням законопроекту, які мають на меті покращити становище потерпілого та сторони захисту, забезпечивши дотримання принципу рівності сторін у кримінальному провадженні, зокрема: зміни до п. 3 ч. 1 ст. 56, ст. 96, 105-106, ст. 132, ст. 160, 163, 171-172, ч. 4, 7, 9 ст. 174, ст. 175, 221, 243, 244, 248, 303, 372-1 КПК України.

В той же час, законопроект містить ряд системних недосконалостей у низці норм кримінально-процесуального законодавства, якими суттєво обмежуються права та законні інтереси суб'єктів господарювання та фізичних осіб.

До таких недосконалостей кримінально-процесуального законодавства, відносяться:

- недостатній обсяг прав, передбачених нормами КПК України стосовно *інших осіб* (у розумінні КПК України), права чи законні інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування;
- недостатня визначеність статусу тимчасово вилученого майна під час обшуків, за наслідком чого учасники провадження позбавляються можливості оскаржити необґрунтоване вилучення майна та повернути його;
- недостатній обсяг прав осіб, майно яких арештовується, та відсутність чітких обмежень щодо повторного накладення арешту на майно з одних і тих же підстав, якщо раніше в такому арешті було відмовлено, або такий арешт був скасований;
- відсутність належного обґрунтування під час обрання міри запобіжного заходу у вигляді застави **виключності** визначення розміру застави в обсягах, що перевищують максимально визначені у ч. 5 ст. 182 КПК України межі та безпосередньо розрахунку застосованих у такому випадку розмірів застави;
- відсутність положень, які мали місце в попередніх редакціях КПК України, щодо обов'язкового проведення експертиз у кримінальному провадженні з метою визначення розміру матеріальних збитків та посилення прав підозрюваних при призначенні та проведенні стороною обвинувачення експертиз у кримінальному провадженні, а також щодо необхідності їх ознайомлення з матеріалами таких експертиз тощо.

Фахівцями Української Ради Бізнесу сформульовані рекомендації та пропозиції до законопроекту № 12439, які посилять захист права та інтересів бізнесу, суб'єктів господарювання:

1. Стосовно інших осіб (у розумінні КПК України), права чи законні інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування:

Практика діяльності правоохоронних органів, а особливо щодо бізнесу, платників податків, свідчить про те, що правоохоронцями вносяться відомості до ЄРДР за фактом вчинення кримінального правопорушення, хоча, за фактичними обставинами та, навіть, за відомостями ЄРДР, чітко ідентифікується суб'єкт господарювання, або *інша особа* щодо якої фактично здійснюється досудове розслідування, проводяться слідчі дії, застосовуються заходи забезпечення кримінального провадження тощо, чим суттєво обмежуються права таких осіб.

Положеннями п. 16-1 ч. 1 ст. 3 КПК України законодавцем визначено статус *іншої особи*, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування, – особи, стосовно

якої (в тому числі щодо її майна) здійснюються процесуальні дії, визначені цим Кодексом, а положеннями п.п 25,26 ч. 1 ст. 3 КПК України такі особи віднесені, відповідно до учасників кримінального провадження та учасників судового провадження.

Натомість, діючі норми КПК України фактично не містять положень, які б надавали таким особам процесуальні права з метою захисту їх інтересів у кримінальному провадженні (окрім положень щодо можливості подання клопотання у кримінальному провадженні та положень що стосуються їх інтересів у разі накладення арешту майна та його оскарження).

Пропозиція УРБ в цій частині стосуються можливого віднесення *іншої особи*, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування до сторін кримінального провадження та/чи визначення додаткових їх процесуальних прав в ході досудового розслідування під час обшуку, тимчасового доступу до речей та документів, в частині можливості залучення експерта, ознайомлення з матеріалами досудового розслідування до його завершення та отримання постанови про закриття кримінального провадження.

2. Щодо недостатньої визначеності статусу тимчасово вилученого майна під час обшуків та врегулювання положень щодо арешту майна та його скасування

Положення законопроекту № 12439 удосконалюють обґрунтованість та строковість накладення арешту на майно. Однак з метою більш ефективного захисту та забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання вважаємо за необхідним доповнити нормами які визначають статус майна, вилученого в ході обшуку як тимчасово вилученого майна, що потребує відповідного звернення до суду з метою арешту такого майна або його повернення у разі відсутності підстав для такого арешту.

З цією метою пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 168 та ч. 7 ст. 236 КПК України, за якими майно у вигляді речей, документів, грошей тощо, що вилучене під час обшуку, огляду, визнається тимчасово вилученим майном.

При цьому, необхідність таких запропонованих змін викликана тим, що на практиці, за ухвалою слідчого судді про проведення обшуку, яка містить виключно припущення щодо вилучення майна, яке лише можливо може мати значення для кримінального провадження, та за відсутністю чіткої ідентифікації майна, коштів та речей, вилучається майно, яке фактично не має значення для кримінального провадження. Необґрунтовано застосований статус до такого майна, як тимчасово вилученого майна, надає можливості правоохоронцям не звертатися до слідчого судді щодо розгляду питання про його арешт та обмежувати протягом тривалих строків досудового розслідування право володільців такого майна користуватись таким майном та, позбавляє можливості оскаржити його фактичне безпідставне вилучення та безпідставне неповернення.

Актуальним є внесення змін до кримінально-процесуального законодавства щодо заборони повторного накладення арешту на майно з одних і тих же підстав, якщо раніше в такому арешті було відмовлено або такий арешт був скасований, оскільки, як свідчить практика діяльності правоохоронних органів, непоодинокі випадки, коди після відмови в арешті майна та за результатом скасування арешту на майно, відбувається повторний арешт такого майна фактично з тих самих підстав.

Крім того, доречним є внесення змін до ч. 5 ст. 174 КПК України в частині можливості скасування арешту на майно за клопотанням прокурора, слідчого за погодженням з прокурором, а арешту з метою забезпечення цивільного позову – також цивільного позивача, оскільки, на сьогодні, зазначені особи позбавлені ініціативи щодо скасування арешту на майно у випадку, якщо для цього наявні обґрунтовані підстави.

3. Необхідність належного обґрунтування виключності визначення розміру застави в обсягах, що перевищують визначені у ч. 5 ст. 182 КПК України межі, та безпосередньо розрахунку застосованих у такому випадку розмірів застави

Як свідчить практика застосування судами за клопотанням сторони обвинувачення обрання міри запобіжного заходу у вигляді застави, з боку правоохоронних органів та судів, фактично відсутнє належне обґрунтування виключності випадків визначення розміру застави в обсягах, що перевищують визначені у ч. 5 ст. 182 КПК України межі.

При цьому, випадки застосування застави в розмірах, що перевищують визначені законодавцем межі відповідно до класифікації тяжкості злочинів, набули сталої практики, а *розміри визначених у таких випадках застави не містять належного обґрунтування*, відповідного розрахунку із врахуванням обставин справи та далекі від реальних можливостей щодо внесення визначеної застави, що на практиці правоохоронцями використовується як можливість певного тиску, як безпосередньо на осіб, до яких застосовується застава та до суб'єктів господарювання, яких вони представляють.

З огляду на це вбачається необхідність законодавчих змін (у запропонований, чи в інший спосіб) з метою посилення обґрунтування виключності випадків застосування застави в розмірах, що перевищують визначені законодавством, а також з метою зменшення можливості протиправного тиску на платників податків і їх службових осіб безпосереднього визначення у таких випадках розміру застави.

4. Щодо посилення прав підозрюваних при призначенні та проведенні стороною обвинувачення експертиз у кримінальному провадженні, а також щодо необхідності їх ознайомлення з матеріалами таких експертиз тощо.

При здійсненні адвокатської діяльності щодо захисту інтересів суб'єктів господарювання у кримінальних провадженнях з матеріальним складом злочину мають місце непоодинокі факти, коли правоохоронні органи визначають матеріальні збитки у таких кримінальних провадженнях за власними підрахунками, без будь-яких документів, що об'єктивно визначають шкоду, або за документами, які, відповідно до вимог чинного законодавства, не містять належних відомостей про наявні матеріальні збитки (рапорти, довідки оперативних співробітників, Аналітичні продукти БЕБ, протоколи, тощо). Вказані документи про, начебто, наявність матеріальних збитків використовуються для обґрунтування відкриття кримінальних провадження стосовно суб'єктів господарювання, проведення обшуків, вилучення товарно матеріальних цінностей та накладення арешту на майно і рахунки підприємств тощо.

В таких випадках стороною обвинувачення для визначення розміру матеріальних збитків в багатьох випадках не призначаються необхідні експертизи, що призводить до невірних висновків про спричинення матеріальних збитків, необґрунтованого відкриття кримінальних проваджень та формування претензій суб'єктам господарювання.

З метою усунення зазначених прогалин КПК України пропонується викласти положення п. 6 ч. 2 ст. 242 КПК України в редакції, що існувала раніше та яка передбачає необхідність обов'язкового проведення експертизи для визначення розміру матеріальних збитків у кримінальному провадженні.

Також, слід зазначити, що діючи норми КПК України, на наше переконання, містять прогалини, що обмежують права підозрюваного на захист та які пов'язані з тим, що підозрюваний та сторона захисту позбавлені можливості належного захисту, оскільки норми процесуального законодавства не містять норм, що передбачають права підозрюваного та його захисника ознайомлюватись з постановами про призначення експертиз у кримінальному провадженні, мати право ставити питання при призначенні таких експертиз та ознайомлюватись з матеріалами цих експертиз.

Необхідність внесення відповідних змін у цій частині пояснюється тим, що основним способом обґрунтування претензій у кримінальних провадженнях, у тому числі щодо визначення шкоди (збитків), є проведення судових експертиз та отримання їх висновків. Натомість, сторона захисту фактично позбавлена, зазвичай протягом тривалого строку досудового розслідування, здійснювати свій захист у належний спосіб, оскільки не має відомостей про алгоритм та механізм

визначення та/чи розрахунку збитків у кримінальному провадженні стороною обвинувачення, що позбавляє підозрюваного та його захисника а також іншу особу та її представника (захист) проводити судові експертизи на спростування необґрунтованих претензій сторони обвинувачення та порушує принцип змагальності у кримінальному процесі та фактично унеможлиблює збір доказів стороною захисту.

Необхідно звернути увагу, що попередні редакції КПК України містили подібні положення, які належним чином сприяли належному захисту підозрюваного на свій захист, в тому числі проти необґрунтованих претензій правоохоронних органів.

З метою посилення зазначених прав пропонується внести зміни у цій частині та додати положення ст. 243-1КПК України в запропонованій редакції.

Звертаємо вашу увагу, що законопроект № 12439 попри своє загалом позитивне наповнення потребує деталізації та коригування. Український бізнес закликає народних депутатів підтримати проєкт за основу та до другого читання при розгляді законопроекту в Комітеті врахувати пропозиції, викладені у зверненні бізнес-спільноти (<https://urb.org.ua/zakonopro%d1%94kt-%e2%84%9612439-potrebu%d1%94-detalizaczi%d1%97-ta-koriguvannya/>). – 2025. – 25.02).

Звільнення від кримінальної відповідальності через дійове каяття

Матеріал на сайті «Закон і Бізнес»

Про автора: Вадим Колокольников, старший адвокат АО Barristers

Удосконалення процедури звільнення від кримінальної відповідальності через дійове каяття

21.01.2025 у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до статті 45 Кримінального кодексу України щодо умов звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям» (№ 12432). Чи актуальна така ініціатива?

Так, авторами пропонується внести зміни до ст. 45 КК та доповнити цю статтю ч. 2 в такій редакції:

«Особа не може бути звільнена від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям у разі вчинення нею двох кримінальних проступків, які були розділені певним проміжком часу та утворювали реальну сукупність».

На думку авторів законопроекту, необхідність внесення вказаних змін до законодавства про звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям зумовлена тим, що суди під час розгляду справ та прийняття рішень не звертають уваги на обставини, які виключають можливість звільнення на підставі ст. 45 Кримінального кодексу України.

Відповідно до ст. 45 КК однією з основних умов застосування вказаної норми є вчинення кримінального проступку або необережного нетяжкого злочину вперше. Натомість, як вказують автори законопроекту, зазначеною нормою не врегульовано питання звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям у випадку повторності, сукупності чи рецидиву.

Так, Касаційним кримінальним судом у справі № 761/1571/23 зроблено висновок про те, що апеляційний суд під час прийняття рішення допустив неправильне застосування закону України про кримінальну відповідальність.

Апеляційний суд застосував положення ст. 45 КК, які не підлягали застосуванню у зв'язку з тим, що з матеріалів кримінального провадження вбачалося, що орган досудового слідства обвинувачував особу у вчиненні двохкримінальних проступків, які були розділені певним

проміжком часу та утворювали реальну сукупність, що виключає можливість звільнення її від кримінальної відповідальності на підставі ст. 45 КК.

Саме висновки цієї постанови Верховного Суду стали основою для обґрунтувань потреби доповнити ст. 45 КК, оскільки судом також було визначено поняття «реальної» сукупності, а саме:

«Реальна сукупність має місце в тих випадках, коли особа вчиненими в різний час окремими діяннями скоює два або більше кримінальних правопорушення, які мають різні склади і кваліфікуються окремо, або ж у ситуації, коли одне кримінальне правопорушення є умовою для вчинення іншого».

Станом на сьогодні, суди першої, апеляційної та касаційної інстанції широко застосовують положення ст. 45 КК та звільняють осіб від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям за наявності обставин, передбачених положеннями статті, а саме:

- вчинення кримінального проступку або необережного нетяжкого злочину вперше;
- щире каяття;
- активне сприяння розкриттю кримінального правопорушення;
- усунення заподіяної шкоди.

Так, наприклад, у справі № 761/23218/21 суди всіх інстанцій виявилися одностайними та дійшли до висновку, що, незважаючи на доводи прокурора про необґрунтованість застосування ст. 45 КК, існували всі законні підстави звільнити особу від кримінальної відповідальності у зв'язку із дійовим каяттям (див. судові рішення першої інстанції, апеляційної інстанції та касаційної інстанції).

Отже, незважаючи на бажання авторів законопроекту надати актуальності та новизни вказаному питанню, необхідність внесення змін до ст. 45 КК, є сумнівною. Адже ще у 2005 році Пленумом Верховного Суду України було винесено постанову «Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності» від 23.12.2005 № 12.

Пунктом 3 цієї постанови визначено: *«Такою, яка вчинила злочин вперше, вважається особа, котра раніше не вчиняла злочинів або раніше вчинила злочин, що вже втратив правове значення. Вчинення триваючого або продовжуваного злочину, двох або більше злочинів невеликої тяжкості, які утворюють сукупність (за винятком реальної) не може бути перешкодою для застосування ст. 45 КК України.»*

Крім того, Верховний Суд неодноразово у своїх постановах визначав поняття «реальної» сукупності під час розгляду справ щодо звільнення осіб від кримінальної відповідальності.

Так постановою ВС від 12.08.2020 у справі № 127/31068/19 визначено:

«Реальна сукупність має місце, коли особа в різний час кількома різними та відокремленими одне від одного діяннями вчинила два або більше злочинів. Кожен зі злочинів, які становлять сукупність, кваліфікується окремо за відповідною статтею (частиною статті) КК.»

Таким чином, судова практика щодо розуміння поняття «реальної» сукупності в контексті вирішення питання можливості звільнення особи від кримінальної відповідальності є більш ніж сформованою та усталеною, а актуальність вказаного законопроекту є сумнівною (https://zib.com.ua/ua/165742-udoskonalennya_proceduri_zviltennya_vid_kriminalnoi_vidpovid.html). – 2025 – 24.02).

Щодо змісту висновку експерта у цивільному процесі

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Чи має висновок експерта містити фразу «для подання до суду»?

У багатьох випадках, особливо до відкриття провадження, замовники отримують висновки експерта без формулювання «для подання до суду». Це змушує їх повторно звертатися за експертизою і нести додаткові витрати.

Таку проблему підняли у Директораті правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України в рамках правового моніторингу.

Зазначається, що на практиці такі формальні вимоги не впливають на зміст висновків і не забезпечують суттєвого впливу на процес правосуддя. Але для усунення зайвого навантаження на учасників справи та експертів доцільно проаналізувати необхідність виключення вимоги про зазначення в документі фрази «для подання до суду» із процесуального законодавства або врегулювання цієї проблеми в інший спосіб.

Свою думку щодо цього питання висловили у Національній асоціації адвокатів України. У Комітеті з питань захисту прав людини вважають, що така вимога не ґрунтується на нормах закону, порушує базові принципи змагальності сторін та диспозитивності судового процесу. Адже таке формулювання у висновку експерта жодним чином не впливає на критерії оцінки доказів щодо їх належності та допустимості.

Водночас, у НААУ звернули увагу на таке. Відповідно до ст.ст. 102, 106 ЦПК висновок експерта може бути підготовлений на замовлення учасника справи або на підставі ухвали суду про призначення експертизи. Учасник справи має право подати до суду висновок експерта, складений на його замовлення.

Слід врахувати, що статус учасника справи особа набуває після відкриття провадження, тому висновок експерта, замовлений особою та складений до відкриття провадження, очевидно одержаний з порушенням порядку, встановленого законом, тобто є недопустимим доказом.

Відтак, необхідно внести доповнення щодо права учасника справи подати до суду висновок експерта, складений на його замовлення, у тому числі до відкриття провадження у справі. У багатьох випадках замовлення та проведення експертизи може передувати зверненню до суду, що, власне, і визначає підстави або доцільність звернення до суду.

Окрім того, відзначили у НААУ, учасник має право подати до суду висновок експерта, складений, у тому числі, не на його замовлення. Відповідно до ч. 1 ст. 103 ЦПК суд призначає експертизу у справі за сукупності таких умов:

- 1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких встановити відповідні обставини неможливо;
- 2) сторонами (стороною) не надані відповідні висновки експертів із цих самих питань або висновки експертів викликають сумніви щодо їх правильності.

Однак згідно з ч. 1 ст. 106 ЦПК учасник справи має право подати до суду висновок експерта, складений на його замовлення.

Відповідно до ст. 42 ЦПК у справах позовного провадження учасниками справи є сторони, треті особи. При розгляді вимог у наказному провадженні учасниками справи є заявник та боржник. У справах окремого провадження учасниками справи є заявники, інші заінтересовані особи.

Тобто суд призначає експертизу у справі, у якій сторонами (стороною) не надані відповідні висновки експертів із цих самих питань або висновки експертів викликають сумніви щодо їх правильності.

Разом з тим, до прикладу, у справах позовного провадження висновок експерта може подати третя особа. У такому випадку висновок експерта, поданий третьою особою, буде не релевантним.

Відтак, у п. 2 ч. 1 ст. 103 ЦПК доцільно змінити слова «сторонами (стороною)» на «учасниками (учасником) справи».

Такі зміни та доповнення розширять процесуальні можливості захисту прав учасників процесу, сприятимуть об'єктивності та всебічності судового процесу, а також економії процесуального часу суду, відведеного на розгляд справи.

З повним текстом пропозицій НААУ, які були надіслані на запит Мін'юсту, можна ознайомитися за посиланням. (<https://unba.org.ua/news/9994-chi-mae-visnovok-eksperta-mistiti-frazu-dlya-podannya-do-sudu.html>). – 2025. – 24.02).

Судовий розгляд справ про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання її недієздатною та поновлення дієздатності: законодавчі прогалини та пропозиції щодо їх усунення

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Обмеження та поновлення дієздатності: НААУ пропонує усунути прогалини

Існуюча правова база, яка регулює порядок розгляду судами справ про обмеження або поновлення цивільної дієздатності фізичних осіб, має суттєві прогалини.

Про це заявили в Директораті правосуддя та кримінальної юстиції Мін'юсту де в рамках правового моніторингу дослідили проблемні моменти практичної реалізації норм Цивільного процесуального кодексу, якими врегульовано порядок розгляду судом справ про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання її недієздатною та поновлення дієздатності.

Зокрема, фахівці звернули увагу, що статті 295–300 ЦПК не передбачають обов'язковий перегляд судових рішень, винесених до 2017 року, в яких не було зазначено строку дії. Це створює умови для невизначеності у правовому статусі особи. Також існує питання щодо необхідності диференціації строку дії рішень залежно від стану здоров'я чи діагнозу особи.

Іншим проблемним питанням цієї теми є те, що законодавство не забезпечує належного механізму компенсації витрат за проведення судово-психіатричної експертизи та процедури опіки над особою на період процесуальних дій, що потребує додаткового врегулювання.

Відсутність чіткої процедури оплати експертиз та недосконалість механізму забезпечення прав осіб з інвалідністю у цивільних справах створюють системні труднощі як для учасників процесу, так і для суддів, у зв'язку з чим постає питання щодо необхідності відповідних змін у законодавстві стосовно звільнення таких осіб від сплати за проведення судово-психіатричних експертиз, а також забезпечити перегляд судових рішень про обмеження дієздатності, винесених до 2017 року.

Враховуючи це, у Мін'юсті звернулися до Національної асоціації адвокатів України з проханням надати пропозиції щодо проблемних питань та шляхів їх вирішення в рамках цієї теми правового моніторингу.

У Комітеті НААУ з питань захисту прав людини зауважили, що одним із перших дискусійних моментів, на який потрібно звернути увагу, – це **невизначеність кола осіб, які можуть бути заявниками**. «Члени сім'ї» та «близькі родичі» згадуються у Сімейному, Кримінальному, Цивільно-процесуальному кодексах, а також інших законодавчих актах.

Так, ст. 296 ЦПК закріплює осіб, які можуть бути заявниками:

- заяву про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи може бути подано членами її сім'ї, органом опіки та піклування, закладом з надання психіатричної допомоги.

- заяву про обмеження права неповнолітньої особи самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією чи іншими доходами або позбавлення її цього права може бути подано батьками (усиновлювачами), піклувальниками, органом опіки та піклування.

- заяву про визнання фізичної особи недієздатною може бути подано членами її сім'ї, близькими родичами, незалежно від їх спільного проживання, органом опіки та піклування, закладом з надання психіатричної допомоги.

Ст. 3 Сімейного кодексу закріплює, що сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Подружжя вважається сім'єю і тоді, коли дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно. Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства.

Тож законодавство не передбачає вичерпного переліку членів сім'ї та визначає критерії, за наявності яких особи складають сім'ю. Так, члени сім'ї визначаються через взаємини, засновані на шлюбі, кровному спорідненні або усиновленні. Це:

- подружжя (чоловік і дружина);
- батьки та діти (у тому числі усиновлені діти);
- інші особи, які проживають і ведуть разом спільне господарство (ч. 2 ст. 3 СК).

Такий підхід викладений у постанові КЦС ВС від 23.04.2020 у справі № 686/8440/16-ц.

Конституційний Суд (рішення від 03.06.99 № 5-рп/99) виходив з того, що членами сім'ї є, зокрема, особи, які постійно мешкають і ведуть спільне господарство. До таких осіб належать не тільки близькі родичі (рідні брати, сестри, онуки, дід і баба), але й інші родичі чи особи, які не перебувають з особою у безпосередніх родинних зв'язках (брати, сестри дружини (чоловіка); неповнорідні брати і сестри; вітчим, мачуха; опікуни, піклувальники, пасинки, падчерки й інші).

Для цілей цивільного процесуального права термін «близькі родичі» охоплює подібне коло осіб, у тому числі усиновлювачів та усиновлених дітей (див. ст.ст. 36, 71 щодо підстав для відводу судді, відмови свідка від давання показань).

Закон «Про запобігання корупції» визначає термін «близькі особи» як члени сім'ї суб'єкта, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта.

Ч. 1 ст. 3 КПК також визначає близьких родичів та членів сім'ї: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Статус близьких родичів у правовому плані дає особі певні переваги й передбачає для неї певні обмеження. Тож чітке закріплення, хто належить до членів сім'ї, а хто – до близьких родичів, має велике значення для розуміння, хто має право бути заявниками про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та має право бути заявниками про визнання фізичної особи недієздатною.

Наступною проблемою, на яку звернули увагу у НААУ, є **нечіткість критеріїв обмеження дієздатності**. Це може призводити до суб'єктивного тлумачення та нерівності в судовій практиці.

У ЦК (ст. 36) та ЦПК (ст. 297) вказується, що обмеження дієздатності або її визнання недієздатною базується на медичному та юридичному аспектах. Медичний аспект характеризується «психічним розладом» чи «зловживанням алкоголем або наркотичними засобами». Однак поняття «психічний розлад» є занадто загальним. У сучасній медичній практиці існує класифікація психічних розладів. Наприклад, діагностичний і статистичний посібник з психічних розладів (DSM) – стандартний довідник Американської психіатричної асоціації, що містить понад 450 визначень психічних розладів.

Міжнародна класифікація хвороб (ICD), яку видає Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) – міжнародна система стандартизації класифікації всіх медичних хвороб (International Classification of Diseases (ICD)). ICD містить розділ про психічні та поведінкові розлади.

Однак ні ЦК, ні ЦПК не посилаються на жодні стандарти, що дає можливість для суб'єктивного тлумачення, що є психологічним розладом та нерівністю в судовій практиці.

Щодо юридичного аспекту, а саме можливості особи усвідомлювати власні дії та керувати ними, то такі можливості можуть бути відсутні частково або повністю, що зумовлено саме характером та ступенем розладу психічної діяльності. Наприклад, деякі психічні розлади не обов'язково унеможливають здатність людини діяти в окремих сферах (управління майном, виконання договорів тощо), але все одно можуть призводити до загального обмеження дієздатності. Так, не визначено чітких показників, які суд має враховувати під час оцінки доказів. Наприклад, що є достатнім доказом зменшення спроможності особи діяти в інтересах себе чи інших, яка роль висновків експертів і чи можуть вони бути оскаржені іншими спеціалістами.

Разом із тим, ст. 12 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю вказує, що всі особи, незалежно від стану здоров'я, мають право на юридичне визнання своєї правоздатності.

Отже, підхід до обмеження дієздатності повинен бути виваженим і персоналізованим. Тож, замість повного обмеження дієздатності може бути доцільна система підтримки особи у прийнятих рішеннях, наприклад: запровадження інституту асистентів або опікунів, які допомагають особі прийняти рішення, але не обмежують її право на участь у правовідносинах.

Такою, що заслуговує на врахування, є й позиція Європейського суду з прав людини. У рішенні від 27 березня 2008 року у справі «Штукатуров проти Росії» (заява № 44009/05) він зазначив, що, вирішуючи справу про визнання особи недієздатною виключно на підставі письмових доказів, не побачивши і не почувши особу, суд порушив її право на справедливий судовий розгляд, передбачене ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Про необхідність надання доступу до суду навіть особам, які вже визнані недієздатними, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції наголошується у рішенні ЄСПЛ від 30 травня 2013 року у справі «Наталія Михайленко проти України» (заява № 49069/11).

А Конституційний Суд України у рішенні від 01.06.2016 № 2-рп/2016 зазначив, що недієздатним особам мають надаватися правові можливості для задоволення індивідуальних потреб, реалізації та захисту їх прав і свобод. Хоча за станом здоров'я недієздатні особи не спроможні особисто реалізовувати окремі конституційні права і свободи, у тому числі право на свободу та особисту недоторканність, вони не можуть бути повністю позбавлені цих прав і свобод, тому держава зобов'язана створити ефективні законодавчі механізми та гарантії для їх максимальної реалізації.

Відповідно до ч. 3 ст. 25 Закону «Про психіатричну допомогу» особи, яким надається психіатрична допомога, мають право на особисту участь у судових засіданнях, висловлення своєї думки щодо висновків лікарів-психіатрів у судовому засіданні при вирішенні питань, пов'язаних із наданням їм психіатричної допомоги та обмеженням у зв'язку із цим їхніх прав.

Таким чином, особа, щодо якої розглядається справа окремого провадження про визнання її недієздатною, має право на участь у слуханні справи та на справедливий розгляд своєї справи. Зокрема, така особа повинна бути повідомлена про розгляд справи, їй має бути роз'яснено її права, вона повинна мати можливість за бажання скористатися безоплатною правовою допомогою

і брати участь у судових засіданнях. Навіть у разі наявності реальних, доведених застережень щодо небезпеки безпосередньої участі цієї особи у розгляді справи для інших осіб або для неї самої суд повинен, принаймні, мати візуальний контакт із такою особою, а краще опитати її (за необхідності – дистанційно, у режимі відеоконференції). Якщо на момент розгляду справи особа позбавлена волі як психічно хвора, суд має перевірити законність підстав позбавлення волі такої особи, щоб гарантувати права людини на свободу та справедливий суд.

На особливості розгляду справ про визнання особи недієздатною та можливість її участі у процесі вказував і Касаційний цивільний суд.

Що стосується **відшкодування витрат на проведення експертизи**, то на практиці суди інколи зобов'язують сплачувати експертизу заявника, інколи – органи опіки, а в окремих випадках – залишають витрати за рахунок суду (державного бюджету).

Відповідно ст. 299 ЦПК судові витрати (до яких належить і експертиза), пов'язані з провадженням справи про визнання фізичної особи недієздатною або обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, відносяться на рахунок держави. Суд, установивши, що заявник діяв недобросовісно без достатньої для цього підстави, стягує із заявника всі судові витрати.

Тобто судові витрати на експертизу відшкодовуються у повному обсязі з державного бюджету, і лише у разі, якщо суд у своєму рішенні дійшов висновку про завідому недобросовісність заявника під час подачі ним заяви про обмеження у дієздатності або визнання особи недієздатною, такі витрати відшкодовуються недобросовісним заявником у повному обсязі.

При цьому ч. 3 ст. 39 ЦК закріплено захисний механізм від зловживання недобросовісними заявниками права звернення до суду про обмеження цивільної дієздатності або визнання недієздатною фізичної особи, а саме: якщо суд відмовить у задоволенні заяви про визнання особи недієздатною і буде встановлено, що вимога була заявлена недобросовісно без достатньої для цього підстави, фізична особа, якій такими діями було завдано моральної шкоди, має право вимагати від заявника її відшкодування.

Механізм сплати експертизи для заяви, яку подає родич, оплачує він (з можливістю відшкодування надалі) є цілком виправданим, оскільки виключає ризик зловживань з боку заявників (наприклад, недобросовісні родичі можуть ініціювати справу з власних інтересів або взагалі мати хибне уявлення про психічний стан особи).

Щодо **строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною**, то це визначається судом. Але він не може перевищувати двох років (ч. 6 ст. 300 ЦПК). Фактично це означає, що стан недієздатності фізичної особи не довічний та обмежений строком у два роки. Зі спливом двох років на підставі ч. 6 ст. 300 ЦПК діє правило про автоматичну втрату чинності рішенням суду про визнання особи недієздатною. Для продовження дії статусу недієздатної особи треба подати клопотання за 15 днів до завершення строку відповідно до положень ст.ст. 299 – 300 ЦПК.

Разом з тим варто звернути увагу, що таке автоматичне скасування стосується тільки статусу недієздатної фізичної особи, а не обмежено дієздатної. Така позиція не є справедливою, оскільки можна зробити висновок, що особа, яка була визнана недієздатною, за два роки одужала і стала дієздатною, а особа з обмеженою дієздатністю – ні. Вбачається доцільним встановити строк дії рішення про визнання фізичної особи обмежено дієздатною як і для особи, що була визнана недієздатною.

З урахуванням викладеного вище, у НААУ вбачають за доцільне:

- закріпити, хто належить до членів сім'ї, а хто – до близьких родичів. Це має значення для розуміння, хто має право бути заявниками про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та має право бути заявниками про визнання фізичної особи недієздатною;
- додати до законодавства посилання на стандарти, наприклад, ICD, із визначенням, які саме розлади можуть бути підставою для обмеження дієздатності. Встановити, що такі розлади мають суттєвий вплив на здатність особи самостійно приймати рішення;

- закріпити в законодавстві обов'язки суду оцінювати не тільки медичний стан, а й здатність особи виконувати конкретні життєві функції (наприклад, управління фінансами, укладання договорів тощо);
- деталізувати норми, які визначають підстави для обмеження або поновлення дієздатності, зокрема із врахуванням міжнародного досвіду (Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю);
- закріпити у ст. 300 ЦПК норму про те, що строк дії рішення суду про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи визначається судом, але не може перевищувати двох років.

З повним текстом пропозицій НААУ, які були надіслані на запит Мін'юсту, можна ознайомитися за посиланням. (<https://unba.org.ua/news/9973-obmezheniya-ta-ponovlennya-diezdatnosti-naau-proponue-usunut-progalini.html>) – 2025. – 18.02.).

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Зауваження до проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності

НААУ опрацювала проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності (реєстр. № 12374-1 від 08.01.2025) і вважає необхідним зазначити таке.

1. З пояснювальної записки, відомо, що метою законопроєкту (реєстр. № 12374-1 від 08.01.2025) є удосконалення правових засад діяльності Національного агентства шляхом встановлення гарантій незалежності, удосконалення порядку конкурсного добору Голови Національного агентства, визначення вичерпного переліку підстав для припинення повноважень Голови Національного агентства та його звільнення, посилення інституційної спроможності Національного агентства, удосконалення процедури проведення незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного агентства, а також удосконалення процедури управління арештованими активами. При цьому, вказується, що реалізація проєкту Закону не потребує фінансування з державного чи місцевих бюджетів.

Як вбачається, запропоновані зміни через непрозорі вимоги, підходи, механізми несуть корупційні ризики щодо відбору кандидатів на посади Голови та працівників Національного агентства.

Так, законопроєктом передбачається доповнення статті 3 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» положенням, що Головою агентства може бути громадянин України, який, в тому числі, є добросовісним і компетентним, здатним за своїми діловими та моральними якостями

виконувати відповідні службові обов'язки. При цьому громадяни України, що є кандидатами на посаду Голови Національного агентства, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі.

Водночас, в законопроекті відсутні чіткі критерії, за якими можна об'єктивно визначити доброчесність, наявність ділових та моральних якостей кандидата на Голову агентства.

І хоча в частині 6 статті 6 автори законопроекту намагаються окреслити конкретні критерії доброчесності, останні все одно залишаються не виправдано оціночними та суб'єктивними, надають можливість для прийняття непрозорого, недоброчесного рішення на користь конкретного кандидата.

2. Авторами законопроекту не зазначається як впливає на прийняття рішення про вибір кандидата його відмова від проходження поліграфа. Чи є це безумовною підставою для підсумкової оцінки «не проходження кандидатом конкурсу»?

В нас діє принцип презумпції невинуватості. Якщо особа не притягнута до кримінальної чи адміністративної відповідальності, то наявність чиєїсь думки про не доброчесність, викладеної, приміром, в засобах масової інформації, не може однозначно свідчити про не порядність людини.

3. Проектом передбачається доповнити частину 4 статті 3 Закону пунктом 13, яким передбачити, що Голова Національного агентства звільняється з посади в разі наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб.

При цьому, в законопроекті взагалі не розкрито поняття «конфлікту інтересів, який має постійний характер».

Вказана підстава для звільнення несе ризики потенційно можливого впливу (тиску) на Голову Національного агентства під загрозою його звільнення за суб'єктивними критеріями.

4. Пропонується внести зміни до частини 1 статті 5 Закону, передбачивши, що Конкурсна комісія з відбору кандидата на посаду Голови Національного агентства в складі 6 осіб фактично формується лише Кабінетом Міністрів України.

Слід звернути увагу, в теперішній час Законом визначено склад Комісії з числа: три особи, визначені Верховною Радою України; одна особа, визначена Генеральним прокурором; одна особа, визначена директором Національного антикорупційного бюро України; одна особа, визначена Міністром юстиції України; одна особа, визначена головою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; одна особа, визначена Міністром фінансів України.

Тобто, наразі Комісія формується різними державними органами, що є запорукою втілення системи стримувань і противаг задля недопущення впливу на відбір Голови Національного агентства з боку якогось одного органу влади.

Одноосібний вплив вищого органу виконавчої влади на процес відбору кандидата на посаду Голови агентства, вважаємо, несе в собі корупційні ризики, що є неприпустимим.

5. Законопроект містить положення про внесення змін до частини 7 статті 6 Закону. Йдеться про новацію відбору Конкурсною комісією не більше двох кандидатів та спрямування подання до Кабінету Міністрів України для призначення однієї з запропонованих кандидатур на посаду Голови Національного агентства.

Складно погодитися з вказаною зміною, адже одночасно з правом відбору двох кандидатів залишається варіант вибору Комісією одного кандидата на посаду Голови.

Таким чином, автори Проекту Закону не сформулювали чітко кому врешті-решт надається право відібрати одного кандидата на посаду Голови – Конкурсній комісії чи Кабінету Міністрів України.

Якщо таке право надається Уряду, тоді норма має бути сформована таким чином, щоб Комісія відбирала дві кандидатури, а Кабінет Міністрів України, в свою чергу, вже обрав Голову з запропонованих двох кандидатів.

6. Змінами до частини 10 статті 7 Закону пропонується увести нових суб'єктів – помічників, які будуть задіяні в процесі відбору кандидатів, та яким буде надана можливість мати доступ до інформації, в тому числі із обмеженим доступом, для виконання доручень членів комісії.

Втім, запропонованими змінами не регламентується статус та облік таких помічників, їхня відповідальність, підзвітність, що несе додаткові корупційні ризики і перспективу зловживань з боку вказаних осіб.

До речі, проектом передбачено, що члени конкурсної комісії у разі розголошення інформації з обмеженим доступом несуть адміністративну та кримінальну відповідальність. В той же час, аналогічна відповідальність помічників не передбачена.

7. Привертає увагу неконкретність запропонованих змін до частини 11 статті 7 Закону в розрізі кількості голосів членів комісії, щоб вважати рішення прийнятим.

З одного боку, пропонується, що така кількість має бути не менше чотирьох членів, в тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій партнерів з розвитку.

З іншого боку, пропонується, якщо за прийняття рішення проголосувала однакова кількість членів комісії (треба розуміти три проти трьох), та під час проведення повторних голосувань з відповідного питання рішення згідно з абзацом першим цієї частини не прийнято протягом 24 годин з моменту першого голосування, вважається прийнятим рішення, за яке проголосували не менше трьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій партнерів з розвитку.

Тобто, автори законопроекту закладають умову, щоб рішення вважалось прийнятим – треба отримати не менше трьох (3) позитивних голосів. Залишаються незрозумілими причини такого заплутаного механізму визначення рішення прийнятим. На нашу думку, достатньо встановити єдиний варіант мінімальної кількості позитивних голосів для ухвалення рішення – три (3) або чотири (4).

8. Автори законопроекту пропонують внести зміни до частини 1 статті 12 Закону щодо діяльності Комісії з проведення незалежного зовнішнього оцінювання ефективності діяльності Національного агентства. Зокрема, пропонується, щоб склад Комісії з проведення оцінювання в кількості трьох осіб формувався Кабінетом Міністрів України, тоді як зараз він формується Президентом України, Верховною Радою України та Урядом.

Як вже зазначалося, звуження контролю з боку однієї гілки влади призведе до порушення системи стримувань і противаги.

9. Викликає занепокоєння новела по наданню права членам Комісії з проведення оцінювання проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками органів прокуратури. Не розкрита мета таких інтерв'ю та чи не буде це спробою тиску на Голову Комісії.

10. Як зазначалося вище, введення інституту помічників членів Комісії з проведення оцінювання за одночасної відсутності визначення конкретного статусу таких помічників, їх обов'язків та відповідальності є проявом неналежної регламентованості та несе ризики зловживань і розголошення конфіденційної інформації.

11. Запропонованими змінами передбачено: висновок зовнішнього незалежного оцінювання ефективності діяльності Національного агентства вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени Комісії з проведення оцінювання. Проте нічого не зазначено, як діяти, якщо не всі члени комісії за нього проголосували.

12. Автори законопроекту передбачили, що невід'ємною складовою незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності Національного агентства є щорічний зовнішній аудит діяльності Національного агентства.

При цьому, зовнішній аудит діяльності Національного агентства проводиться виключно аудиторською фірмою іноземної держави або національною аудиторською фірмою, яка є визнаною та має добру репутацію.

Водночас, не зазначені жодні критерії, щоб визначити чи має така аудиторська фірма «добру репутацію» чи ні. В даному формулюванні закладені ризики підбору «зручної» аудиторської фірми для отримання «потрібного висновку».

13. Законопроект пропонує внести зміни до частини 2 статті 12 Закону і передбачити, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Раду громадського контролю при Національному агентстві, при цьому, її склад (Ради) затверджується Кабінетом Міністрів України з дев'яти осіб на підставі результатів конкурсу. Рада громадського контролю при Національному агентстві є повноважною, якщо до її складу входять не менше семи осіб.

Вважаємо, держава сама спроможна ефективно здійснювати контроль за діяльністю Національного агентства і ніякий додатковий контроль з боку Ради громадського контролю не потрібний.

14. Законопроектом передбачені зміни до статті 13 Закону в частині підвищення до п'яти (5) разів розмірів посадових окладів працівників Національного агентства та встановлення надбавки за особливий характер роботи і інтенсивність праці. Також пропонується щомісячна надбавка працівникам за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці.

При цьому, в Пояснювальній записці до проекту Закону зазначено, що реалізація проекту Закону не потребує фінансування з державного чи місцевих бюджетів.

Дисбаланс положень законопроекту і Пояснювальної записки свідчить про неналежне опрацювання законопроекту, при тому, що в додатках до нього відсутній експертний розрахунок бюджетних можливостей реалізації законотворчих новел.

15. Пропонується внесення змін до статті 20 Закону, що в разі надходження рішення прокурора або судового рішення, що набрало законної сили, яким скасовано арешт розміщених на рахунках Національного агентства грошових коштів або банківських металів, Національне агентство за умови наявності судового рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень перераховує відповідні кошти та нараховані за ними проценти або здійснює переказ банківських металів та нарахованих за ними процентів на рахунок їх законного власника протягом десяти робочих днів з дня надання ним інформації про реквізити рахунка.

В умовах періодичного обмеження чи припинення роботи реєстрів, в тому числі Єдиного державного реєстру судових рішень, вважаємо недоцільно ставити умову про обов'язкову наявність судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень.

В випадку сумнівів в оригінальності поданого документу, Національне агентство може звернутися до відповідного суду та перевірити відповідне судове рішення. Так само відсутні підстави збільшувати термін повернення активів з трьох до десяти робочих днів. Такими змінами вважаємо будуть суттєво та необґрунтовано порушуватися права власників майна.

16. Авторами Проекту безпідставно пропонується зменшити поріг з 50 до 30 відсотків вартості витрат на зберігання рухомого майна протягом одного календарного року як умови для реалізації рухомого майна без згоди власника за рішенням слідчого судді. Вказаними змінами суттєво порушується інститут права власності в Україні. Якщо відсутня економічна доцільність управління майном, то воно має бути повернуто власникові.

17. Щодо нерухомого майна. Пропонується ввести можливість його реалізації без згоди власника до винесення обвинувального вироку суду, що набрав законної сили, або іншого судового рішення, що набрало законної сили, яке є підставою для застосування спеціальної конфіскації відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, або судового рішення, яке набрало законної сили, про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, якщо нерухоме майно, яке передається для реалізації потребує витрат із забезпечення спеціальних умов зберігання якого чи управління яким рівнозначне з його вартістю.

Вказане формулювання є неконкретним, оскільки відсутнє визначення періоду несення таких витрат та хто їх має визначати.

Вважаємо, в будь-якому разі Національне агентство не має наділятися правом реалізації нерухомого майна до постановлення кінцевого рішення суду. Варто розглянути можливість повернення законному власнику такого майна зі збереженням арешту без права його відчуження. Запропоновані зміни підривають інститут права власності і порушують Протокол 1 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод.

18. Безпідставно пропонується надати право Національному агентству використовувати до 15 % від управління та реалізації активів для забезпечення збереження активів, правового супроводу в міжнародних судах, а також для вдосконалення його матеріально-технічного забезпечення.

Вважаємо, всі доходи, отримані внаслідок такого управління мають зберігатися на спеціальних рахунках до постановлення кінцевого судового рішення в справі. А в випадку скасування арешту з майна Національне агентство має негайно повернути майно та всі отримані доходи від його управління законному власнику.

З підстав, які зазначені вище, відсутня доцільність для внесення змін до статті 24 Закону в частині розподілу перерахування надходжень від управління в розмірі 85 % – до державного бюджету, 15 % – на спеціальний рахунок АРМА, відкритий в Державній казначейській службі України.

НААУ вважаємо, що всі надходження мають зараховуватися до Державного бюджету України з можливістю їхнього негайного повернення законному власнику (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/12374-1.pdf>). – 2025. – 04.02).

Зауваження до проєкту Закону України про внесення змін до статті 6 Закону України «Про медіацію» щодо інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проєкту Закону України про внесення змін до статті 6 Закону України «Про медіацію» щодо інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної (реєстр. № 12448 від 27.01.2025)

НААУ опрацювала проєкт Закону про внесення змін до статті 6 Закону України «Про медіацію» щодо інформації, яка не може бути віднесена до конфіденційної (реєстр. № 12448 від 27.01.2025) (далі – Законопроект) і вважає необхідним зазначити таке.

Відповідність законодавства України щодо медіації положенням Директиви 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про деякі аспекти медіації у цивільних та комерційних справах» від 21 травня 2008 року (далі – Директива 2008/52/ЄС) була предметом нещодавнього скринінгу в межах переговорного процесу щодо вступу до ЄС.

Чинна редакція ст. 6 Закону України «Про медіацію» повністю відповідає положенням ст. 7 Директиви 2008/52/ЄС, оскільки:

- дає сторонам медіації право самостійно визначати межі конфіденційності, зокрема для здійснення чи виконання угоди за результатами медіації, що відповідає ключовому принципу самовизначення сторін медіації;
- вже передбачає можливість обмеження конфіденційності законом, що узгоджується з міжнародною практикою.

Це формулювання цілком дозволяє досягати мети забезпечення захисту найкращих інтересів дітей або запобігання шкоди фізичній чи психологічній недоторканності особи.

Зокрема, 20.11.2024 Верховна Рада України прийняла Закон України «Провнесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі» № 4073-ІХ. Закони України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та «Про запобігання та протидію домашньому насильству» були доповнені положеннями такого змісту:

– громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, яким стало відомо про вчинення насильства за ознакою статі, зобов'язані невідкладно повідомити про це місцеву державну адміністрацію, орган місцевого самоврядування, уповноважений підрозділ органу Національної поліції України або докол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, сексуальному насильству, пов'язаному зі збройною агресією Російської Федерації проти України, протидії торгівлі людьми та з питань захисту прав дитини;

– громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, яким стало відомо про вчинення домашнього насильства, зокрема якщо постраждалими особами є або можуть бути діти, зобов'язані невідкладно повідомити про це місцеву державну адміністрацію, виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, уповноважений підрозділ органу Національної поліції України або до цілодобового кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, сексуальному насильству, пов'язаному зі збройною агресією Російської Федерації проти України, протидії торгівлі людьми та з питань захисту прав дитини.

Ці положення також поширюються і на медіатора, і на усіх учасників медіації, які не просто мають право на розкриття конфіденційної інформації (у межах встановленого законом винятку з конфіденційності в медіації), а зобов'язані вжити активних дій з інформування уповноважених органів про насильство.

Слід також врахувати, що ч. 2 ст. 7 Директиви 2008/52/ЄС підкреслює особливу важливість захисту конфіденційності в медіації та прямо вказує, що «ніщо в пункті 1 не перешкоджає державам-членам запроваджувати суворіші заходи для захисту конфіденційності медіації». Запропоновані у Законопроекті зміни загрожують конфіденційності медіації, адже є занадто широкими та створюють простір для потенційних зловживань.

Крім того, у тексті запропонованих змін введено новий термін – «угода про медіацію», визначення якого відсутнє у статті 1 закону України «Про медіацію». Це є неприпустимим з точки зору законотворчої техніки. Отже, за результатами аналізу тексту Законопроекту можна зробити висновки про недоцільність його прийняття.

1. Чинна редакція статті 6 Закону України «Про медіацію» вже відповідає Директиві 2008/52/ЄС, а також передбачає необхідні винятки з конфіденційності.

2. Запропоновані зміни є надмірно широкими, що створює ризики зловживань і підриває ключовий принцип конфіденційності медіації.

3. Запропоновані зміни з термінологічної точки зору не відповідають законодавству України.

4. Якщо виникає необхідність обмеження конфіденційності у певних випадках (наприклад, щодо громадського порядку), це має бути врегульовано в інших законах, а не шляхом внесення змін до Закону «Про медіацію» (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%97%D0%9F%2012448.pdf>). – 2025. – 26.02).

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Зміни до законодавства щодо обігу підакцизних товарів

Матеріал на сайті «Європейська Бізнес Асоціація»

ЕВА закликає усунути нерівність правил для імпортерів і виробників підакцизних товарів та врегулювати правові розбіжності

Європейська Бізнес Асоціація звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики, Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України з пропозицією внести зміни до законодавства щодо обігу підакцизних товарів. Асоціація пропонує дозволити ввезення на митну територію України підакцизних товарів, маркованих паперовими акцизними марками, за товарно-транспортними документами або документами мультимодального перевезення вантажів, що були складені до 1 січня 2026 року.

Такі зміни забезпечать однакові умови діяльності для імпортерів і національних виробників, які виникли через норми перехідних положень Законів України № 3173-IX від 29 червня 2023 року та № 3817-IX від 18 червня 2024 року. Згідно з чинним законодавством, українські виробники можуть маркувати алкогольні напої, тютюнові вироби та рідини для електронних сигарет паперовими акцизними марками до 1 січня 2026 року, і до 1 липня 2027 року на них не будуть розповсюджуватися нові правила законодавства щодо обігу. Тобто навіть якщо продукція була фізично вироблена 31 грудня 2025 року, вона може реалізовуватися в Україні з паперовими акцизними марками ще понад півтора року після введення в дію нових правил.

Водночас імпорт підакцизних товарів, маркованих паперовими акцизними марками, дозволений лише до 1 січня 2026 року, що створює нерівні умови та ризики для бізнесу. Асоціація звертає увагу на те, що імпортерам необхідно враховувати час на транспортування продукції, що може призвести до ситуації, коли компанії будуть змушені зупинити імпорт за кілька місяців до 2026 року, щоб уникнути ризику несвоєчасного ввезення. Наприклад, якщо товар буде відвантажений експортерами 31 грудня 2025 року, він фізично не встигне перетнути кордон України до визначеного законодавством терміну.

Асоціація підкреслює, що уніфікація правил дозволить імпортерам уникнути дестабілізації логістичних процесів. Крім того, це відповідатиме принципам вільного ринку та економічної конкуренції, які є важливими в контексті європейської інтеграції України.

Окрім цього, Асоціація наголошує на необхідності усунення правової колізії, що виникла через розбіжності у формулюваннях згаданих раніше Законів. Так, перший закон застосовує термін «імпортовані в Україну» підакцизні товари, а другий – «ввезені на митну територію України». Ці поняття не є тотожними, адже товар може бути ввезений, але не оформлений у режимі імпорту. Через ці розбіжності можливе неоднозначне трактування норм митними органами, що може призвести до додаткових ускладнень у роботі імпортерів та гальмування постачання товарів.

Асоціація пропонує уніфікувати формулювання, закріпивши підхід, за яким підакцизними товарами, на які розповсюджуються вимоги законодавства щодо обігу, яке діяло до 1 січня 2026 року, вважаються товари, що «ввезені на митну територію України до 1 січня 2026 року». Це допоможе уникнути правових суперечностей та сприятиме прозорості регулювання ринку підакцизних товарів (<https://eba.com.ua/eva-zaklykaye-usunuty-nerivnist-pravyl-dlya-importeriv-i-vyrobnykiv-pidaktsyznyh-tovariv-ta-vregulyuvaty-pravovi-rozbizhnosti/>). – 2025 – 05.02).

Правові питання щодо розвитку портової галузі

Матеріал на сайті «Європейська Бізнес Асоціація»

Бізнес виступає за збалансований підхід у внесенні змін до законодавства про приватизацію та концесію у портовій галузі

З огляду на стратегічну роль портів у розвитку міжнародних торговельних відносин та значний ступінь ушкоджень внаслідок російської військової агресії, залучення масштабних інвестицій в інфраструктуру морських портів має стати одним із ключових елементів післявоєнного економічного відновлення України.

На думку бізнесу, ефективним інструментом залучення інвестицій може бути приватизація або концесія портової інфраструктури. Водночас приватизаційний і концесійний сценарії розвитку портової галузі не мають сприйматися як взаємовиключні. Адже обидва сценарії є лише потенційно можливими опціями для залучення коштів. Кожен з цих сценаріїв може застосовуватись у відповідному морському порту (чи щодо його окремих об'єктів / терміналів) залежно від економічних, технологічних, юридичних та інших особливостей та управлінських рішень Уряду чи іншого органу.

Експерти Європейської Бізнес Асоціації вважають, що головним завданням держави в цьому питанні є створення прозорих, справедливих та збалансованих «правил гри», які дозволять ефективно залучати інвестиції у портову галузь як в межах приватизаційних процесів, так і в межах проєктів концесії.

Тож Асоціація висловлює свою позицію стосовно двох законопроєктів, які спрямовані на врегулювання згаданих питань та наразі перебувають на розгляді у Парламенті.

- Проєкт закону № 12230 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду, який вже був прийнятий за основу у першому читанні із подальшим доопрацюванням.

Задекларованими завданнями цього проєкту Закону є забезпечення конкурентності приватизації об'єктів державної та комунальної власності, зокрема вирішення проблеми непрозорого позаконкурсного викупу об'єктів їх орендарями за заниженою ціною задля уникнення збитків місцевим бюджетам, а також залучення додаткових коштів у розвиток громад та зменшення корупційних ризиків.

Бізнес в цілому вітає ініціативу щодо удосконалення законодавства про приватизацію та підтримує задекларовані цілі законопроєкту. Водночас відображений у поточній редакції спосіб досягнення цілей категорично не підтримується бізнесом. Адже він призведе до грубого порушення прав та законних інтересів добросовісних інвесторів, які вклали значні обсяги фінансування у розвиток орендованих об'єктів портової інфраструктури, дотримуючись чинних на момент здійснення інвестування законодавчих прав і процедур. Це порушення призведе до істотного погіршення інвестиційного клімату у морегосподарському секторі.

З огляду на це, Асоціація не підтримує ухвалення проєкту закону № 12230 у поточній редакції та наполягає на необхідності його суттєвого доопрацювання. В останньому має бути знайдений розумний та справедливий баланс, що дозволить би досягти задекларованої мети законопроєкту, не допустивши стагнацію та занепад портової інфраструктури.

- Проєкт закону № 7508 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України, який також був прийнятий за основу у першому читанні.

Зараз на сайті Парламенту опублікована порівняльна таблиця до цього проєкту закону в підготованій до другого читання редакції, яка серед іншого пропонує внести зміни до поточної

редакції Закону України «Про концесію». Зміни пропонуються в частині врегулювання процедури переходу з договорів оренди державного майна на концесійні договори з метою подальшого інвестування у розвиток відповідної інфраструктури, зокрема портової.

На думку експертів Асоціації, вказані положення проекту закону № 7508 позитивно вплинуть на розвиток портової галузі України. Зокрема, вони сприятимуть покращенню інвестиційної привабливості і додатково стимулюватимуть національних та іноземних інвесторів вкладати гроші у розвиток портових перевантажувальних потужностей, гідротехнічних споруд та інших об'єктів портової інфраструктури (зі збереженням розумного та прозорого балансу між державними та інтересами інвесторів).

Бізнес-спільнота повністю підтримує положення проекту закону № 7508, спрямовані на вдосконалення процедури переходу з оренди (та інших поточних форм експлуатації об'єктів портової інфраструктури) на концесію. Представники бізнесу сподіваються на збереження таких положень в остаточній редакції законопроекту, яка буде виноситись на розгляд у Парламенті на друге читання.

Експерти Асоціації сподіваються на врахування позиції бізнес-спільноти в процесі розгляду обох законопроектів № 12230 та № 7508 (<https://eba.com.ua/biznes-vystupaye-za-zbalansovanyj-pidhid-u-vnesenni-zmin-do-zakonodavstva-pro-pryvatyzatsiyu-ta-kontsesiyu-u-portovij-galuzi/>). – 2025 – 03.02).

Зауваження до проекту Закону «Про систему страхування воєнних ризиків»

Матеріал на сайті «Українська рада бізнесу»

*Законопроект про страхування воєнних ризиків зроблений для банків та не допоможе бізнесу і громадянам**

Генеральний директор Асоціації «Страховий бізнес» Вячеслав Черняхівський виступив із доповіддю щодо проекту Закону «Про систему страхування воєнних ризиків» № 12372 від 30.12.2024.

Законопроект має на меті регулювати відносини у сфері страхування воєнних ризиків з метою захисту страхових інтересів фізичних і юридичних осіб та спрямований на забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної їм внаслідок військової агресії.

Генеральний директор Асоціації зауважив, що питання розширення можливостей для страхування воєнних ризиків є важливим для збереження та розвитку економіки України за військових умов, проте законопроект № 12372 не враховує реальні потреби громадян та бізнесу, тому має бути докорінно змінений.

Документ передбачає створення державної страхової компанії – Державної агенції зі страхування воєнних ризиків, статутний фонд якої формуватиметься за рахунок державного бюджету, і яка матиме широке коло повноважень та функцій. Значну частину таких функцій, як правило, вже давно виконують приватні страхові компанії, які з середини 2022 року почали впроваджувати нові програми такого страхування.

Страховиками в системі страхування воєнних ризиків можуть бути Державна агенція та авторизовані Агенцією страховики.

Безпосередньо договори страхування та/або перестраховування в системі страхування воєнних ризиків можуть укладатися за участю страхових посередників (ними можуть виступати страхові агенти, зокрема, банки тощо).

* Матеріал подається у скороченому вигляді

При цьому в законопроекті про страхування воєнних ризиків відсутній перелік цих ризиків, що протирічить нормопроектувальній практиці, а їх визначення віднесено до компетенції Кабінетом Міністрів України за складною бюрократичною системою – за поданням Державної агенції та за погодженням із Національним банком України.

Під обов'язкове страхування згідно проекту Закону підпадає лише обмежене коло об'єктів та без згоди на це їх власників:

- майно, передане банкам в заставу/іпотеку, протягом всього строку дії договору застави/іпотеки;
- об'єкти житлового будівництва протягом всього періоду нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту (протягом строку дії документів, що дають право на виконання будівельних робіт до дати прийняття такого об'єкта в експлуатацію, навіть, якщо воєнний стан буде скасований).

Обмежена територія, де можна страхувати воєнні ризики. З під дії закону виведена «територія підвищеного ризику – територія, на якій ведуться активні бойові дії з державою, що здійснює або здійснювала збройну агресію проти України або тимчасово окупована такою державою, та/або інша територія, визначена у стандартизованому страховому продукті Державною агенцією як територія з підвищеним ступенем ризику реалізації воєнних ризиків».

Тобто крім територій, що окуповані чи де ведуться активні бойові дії, Агенція може виключати інші території із-під дії закону вже після його прийняття. При цьому встановлена умова, що може відбутися припинення договору страхування для об'єктів, місце розташування яких потрапило до території підвищеного ризику протягом строку дії договору страхування, що залишить без страхового захисту об'єкти на найбільш вразливий для дій ворога території, а їх власників – без страхових виплат, що прямо протирічить законодавству щодо односторонніх змін умов договору.

«Таким чином, – говорить Вячеслав Черняховський, – законопроект не створює законодавчої бази для надійного захисту інтересів людей та бізнесу. – «Виглядає так, наче система будуватиметься майже виключно задля зменшення ризиків у банків, а не для захисту від воєнних ризиків інтересів бізнесу та фізичних осіб».

Він додає, що принципи документу також не відповідають міжнародним практикам в частині страхування воєнних ризиків:

«По-перше, обов'язковість страхування майна – це нетиповий підхід. Як правило тому, що власник самостійно розпоряджається ним, зокрема і в питаннях страхового захисту. Таке страхування застосовується лише в деяких країнах саме в найбільш небезпечних регіонах (наприклад, страхування від землетрусів в Туреччині).

По-друге, як правило, для страхування катастрофічних ризиків держава надає допомогу через спеціальне перестраховування на пільгових умовах задля зниження страхових тарифів у страховиків для населення. Прикладом може бути американська Національна програма страхування від повеней. І до такого перестраховування мають доступ всі компанії, а не лише «обрані» за певними критеріями, як це намагаються зробити у нас для страхування воєнних ризиків»

Вячеслав Черняховський заявив, що прийняття законопроекту в такому вигляді, як він зараз, викличе цілу низку негативних наслідків, зокрема:

1. Не дозволяє всім бажаючим підприємцям та громадянам скористатися такою державною програмою.

2. Створення Державної агенції зі страхування воєнних ризиків збільшує витрати дефіцитного Держбюджету на внесок до статутного фонду (від 8 млрд грн.).

3. Фактично це означає створення державної страхової компанії, що є контрпродуктивним в поточній ситуації, а також протирічить програмі приватизації та зменшенню участі держави у бізнесі, про що днями заявив Данило Гетманцев.

4. Високі витрати на підтримку діяльності Агенції, необхідність мати велику кількість співробітників та структурних підрозділів як у повноцінної страхової компанії та складного корпоративного управління – не на часі.

5. Можливість монопольного встановлення цін на страхування, а також сплата комісійної винагороди посередникам (в першу чергу, банкам) призведе до нетарифного тиску на собівартість продукції всіх підприємців-позичальників в більший бік, що буде додатковим фактором інфляційного тиску та зменшенню надходжень до держбюджету.

6. Корупційні ризики через норму про необхідність «авторизації» страховика для участі в системі страхування воєнних ризиків.

7. Ризик неконтрольованого набрання на Державну агенцію боргів, тому що планується, що «для забезпечення виконання своїх зобов'язань може залучати додаткове фінансування у вигляді отриманих позик та/або емісії боргових цінних паперів у порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України».

«Державні перестрахові компанії, які є єдиними, кому страховики повинні передавати свої ризики для подальшого розміщення на міжнародних ринках, є фактично тільки в білорусі та росії», – зауважує Вячеслав Черняхівський. – «Не вважаю за потрібне, що б ми обирали для нашої країни аналогічні підходи».

Натомість він зауважує, що **Асоціація пропонує інші підходи до розширення системи страхування воєнних ризиків**, які будуть одночасно ефективними та не нести корупційних ризиків та додаткового навантаження на державний бюджет та інституції:

1. Створити і впровадити програму часткового субсидування державою добровільного страхування військових ризиків з можливістю доступу всіх підприємств та їхніх співробітників, а також життя, здоров'я і майна громадян.

2. Замість створення Державної агенції, зобов'язати Експортно-кредитну агенцію, яка має за Статутом таке право, перестраховувати воєнні ризики, що передаватимуть страхові компанії, за задалегідь визначеними умовами та правилами.

3. Сконцентрувати зусилля Держави на розширення програм міжнародного перестраховування для всіх воєнних ризиків, часткового фінансування страхових виплат за такими ризиками, що підвищить зацікавленість ринкових перестраховиків-нерезидентів у наданні українським страховим компаніям відповідного покриття та перестрахової ємності (<https://urb.org.ua/zakonopro%d1%94kt-pro-strahuvannya-vo%d1%94nnih-rizikiv-zroblenij-dlya-bankiv-ta-ne-dopomozhe-biznesu-i-gromadyanam/>). – 2025 – 18.02).

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Зауваження до проєкту Закону «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про судовий збір» щодо пільг від сплати судового збору»

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Проект про звільнення жертв насильства від судового збору має прогалини

Звільнення жертв домашнього насильства від сплати судового збору усуває перешкоди та створює передумови для ефективної реалізації права на судовий захист. Втім, необхідно прибрати деякі процесуальні прогалини.

Такий висновок зробили у Комітеті Національної асоціації адвокатів України з питань митного та податкового права за наслідками аналізу проєкту Закону № 12322 від 16.12.2024 «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про судовий збір» щодо пільг від сплати судового збору».

Документ передбачає звільнення від сплати судового збору позивачів у справах про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з домашнім насильством, а також кримінальними правопорушеннями проти статевої свободи та статевої недоторканості особи.

На думку НААУ, запропоновані зміни узгоджуються з міжнародними зобов'язаннями України, зокрема з положеннями Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція), яка вимагає забезпечення ефективного доступу до правосуддя для жертв насильства.

Імплементация запропонованих законодавчих змін матиме позитивний вплив на механізм захисту прав постраждалих від домашнього насильства та злочинів проти статевої свободи. Адже більшість постраждалих від домашнього насильства перебувають у стані економічної залежності від кривдника (що обмежує можливості звернення до суду).

Серед недоліків проєкту називається правова невизначеність щодо процесуального моменту виникнення права на звільнення від сплати судового збору. Що є достатньою підставою: факт внесення відомостей до ЄРДР, наявність процесуальних рішень у кримінальному провадженні (повідомлення про підозру, обвинувальний вирок)? Це створює ризики неоднакового правозастосування та порушення принципу правової визначеності, переконані у комітеті НААУ.

Ще одним питанням є належні та допустимі докази, які позивач має надати на підтвердження підстав для звільнення від сплати судового збору. Відсутність чітких критеріїв оцінки доказів може призвести як до необґрунтованих відмов у застосуванні пільги, так і до зловживань процесуальними правами при зверненні до суду.

З огляду на наведене, роблять висновок адвокати, було б доцільно конкретизувати підстави для звільнення від сплати судового збору, зазначивши, що таке право виникає з моменту внесення відомостей до ЄРДР, а також визначити перелік документів, достатніх для підтвердження права на звільнення від сплати судового збору (витяг з ЄРДР, копія повідомлення про підозру, обвинувальний вирок, ухвала про закриття провадження тощо).

Ці зауваження і пропозиції направлені Комітету ВР з питань гуманітарної та інформаційної політики (<https://unba.org.ua/news/10000-proekt-pro-zvil-nennya-zhertv-nasil-stva-vid-sudovogo-zboru-mae-progalini.html>) – 2025. – 25.02).

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Пропозиції до проєкту Закону «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо визначення терміну «медична практика»

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Для цілей визначення медичної практики слід розрізняти допомогу і послуги, – комітет НААУ

Аби закріпити на законодавчому рівні термін «медична практика», у Міністерстві охорони здоров'я підготували зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я. Втім запропоноване визначення є недосконалим.

На це звернули увагу в Комітеті медичного та фармацевтичного права та біоетики Національної асоціації адвокатів України за підсумками аналізу проєкту Закону «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо визначення терміну «медична практика», оприлюдненого для обговорення на сайті МОЗ.

У міністерстві виходили з того, що згідно із законом медична практика підлягає ліцензуванню. При цьому саме поняття визначено не законом, а на підзаконному рівні (Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджені постановою Кабміну від 02.03.2016 № 285). На цю прогалину звертала увагу Рахункова палата під час аудиту щодо аналізу ефективності та обґрунтованості застосування податкових пільг з податку на додану вартість за операціями з постачання послуг з охорони здоров'я у 2022 році.

Тож у МОЗ пропонують надати таке визначення:

«Господарська діяльність з медичної практики (медична практика) – вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами – підприємцями з метою надання медичної (реабілітаційної) допомоги (послуги) та медичного обслуговування».

У профільному комітеті НААУ зауважили на необхідності розмежування термінів «медична допомога» та «медична послуга». Адже господарську діяльність провадять суб'єкти господарювання, якими є заклади охорони здоров'я, а також фізичні особи – підприємці, які зареєстровані та одержали ліцензію.

З урахуванням ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я, надавачем послуг з медичного обслуговування населення (медичної послуги) є заклад охорони здоров'я, реабілітаційний заклад або фізична особа – підприємець, яка зареєстрована та одержала в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики.

А медична допомога – це діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику та лікування у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами.

Аналогічним є підхід і в контексті конструкцій «реабілітаційна допомога» та «реабілітаційна послуга».

З урахуванням наведеного, на думку комітету НААУ, більш коректним було б наступне визначення:

«Господарська діяльність з медичної практики (медична практика) – вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що провадиться закладами охорони здоров'я

та фізичними особами – підприємцями з метою надання медичних та/або реабілітаційних послуг, а також медичного обслуговування».

Повний текст зауважень і пропозицій до проєкту Закону «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо визначення терміну «медична практика», направлених Міністерству охорони здоров'я, можна переглянути за посиланням. (<https://unba.org.ua/news/9975-dlya-cilej-viznachennya-medichnoi-praktiki-slid-rozriznyati-dopomogu-i-poslugi-komitet-naau.html>). – 2025. – 20.02.).

Зауваження до проєкту Закону про основні засади житлової політики

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Куди ведуть нові напрями житлової політики України?

Основні засади житлової політики, запропоновані Кабміном у проєкті Закону № 12377, є декларативними, містять суттєві неузгодженості та протиріччя. Відтак, законодавча ініціатива потребує ґрунтовного доопрацювання.

Комітет Національної асоціації з питань будівельного права зробив такий висновок за підсумками правового аналізу проєкту.

Його було розроблено у Мінінфраструктури з метою встановлення нових засад та напрямів, які визначатимуть житлову політику України. Адже чинна редакція Житлового кодексу була введена у дію у 1984 році. І незважаючи на численні зміни, вже не відповідає соціально-економічному та політичному устрою держави, включаючи перехід України до ринкової економіки.

Адвокати зокрема звернули увагу, що проєкт включає 39 статей і при цьому містить бланкетні норми у ст.ст. 1, 2, 3, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 36, 37. Отже, майже третина норм пропонованого законопроєкту регулюється іншими законами, що ставить під сумнів доцільність його прийняття в такій редакції.

Стаття 15 проєкту покладає на Кабінет Міністрів України затвердження низки актів, а саме:

- порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи;
- порядку заміни житла;
- порядку виключення житла з житлового фонду;
- порядку реалізації фінансово-кредитних механізмів підтримки будівництва (придбання) житла за рахунок коштів державного бюджету;
- порядку надання соціального житла;
- переліку категорій осіб, яким може бути надано житло з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад;
- порядку визнання підприємств, установ та організацій операторами доступного житла.

Отже, для реалізації майбутньої Державної стратегії житлової політики України та на виконання цього закону, у разі його прийняття, необхідно буде приймати низку підзаконних актів. Але ж механізми реалізації конституційного права на житло мають бути передбачені законами!

Також законодавчою ініціативою пропонується створити Єдину інформаційно-аналітичну житлову систему (ст. 31). До неї мають бути включені відомості щодо місця проживання, сімейного, фінансового та майнового стану власників житла. У комітеті НААУ зауважили, що це положення порушує ст. 32 Конституції, яка гарантує, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім

випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. При цьому згадана норма проекту визначає широке коло користувачів системи, які отримають доступ до персональних даних та конфіденційної інформації власників житла.

При цьому така система фактично лише дублюватиме інформацію з інших державних реєстрів, зокрема державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстру прав власності на нерухоме майно, державного реєстру іпотек, єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, реєстру актів цивільного стану громадян та інших.

Зважаючи на ці та інші зауваження (повністю їх можна переглянути за посиланням) у комітеті НААУ зробили висновок про недосконалість проекту, який потребує ґрунтовного доопрацювання, узгодження його з нормами Конституції та іншими законодавчими актами (<https://unba.org.ua/news/9932-kudi-vedut-novi-napryami-zhitlovoi-politiki-ukraini.html>). – 2025. – 05.02).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

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

№ 2 (лютий 2025)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

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