

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

У НОМЕРІ:

- **ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я**

∨ *Реанімація санітарно-епідеміологічної
служби: думки фахівців та експертів*

- **МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

∨ *Актуальність приєднання України
до Другого протоколу до Гаазької конвенції
про захист культурних цінностей у випадку
збройного конфлікту*

№ 8 (193) ТРАВЕНЬ 2020

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

№ 8 (193) 2020

Інформаційно-аналітичний бюлетень
на базі оперативних матеріалів

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

Засновники:

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

Головний редактор

Ю. Половинчак

Редакційна колегія:

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

Заснований у 2011 році
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна
ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент підписав закон щодо посиленого
тестування на COVID-19.....3
Глава держави підписав закон щодо
формування національної інфраструктури
геопросторових даних.....4

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Беззуб І.

Реанімація санітарно-епідеміологічної
служби: думки фахівців та експертів.....4

Хилько М.

Актуальність приєднання України до Другого
протоколу до Гаазької конвенції про захист
культурних цінностей у випадку збройного
конфлікту.....12

Каменєва Т.

Можливості та межі використання
цифрових технологій в сфері кримінально-
процесуальної діяльності.....17

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *.....22

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент підписав закон щодо посиленого тестування на COVID-19

Президент В. Зеленський підписав Закон України № 587-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України з метою підвищення спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», який Верховна Рада України ухвалила на позачерговому засіданні 7 травня 2020 р.

Документом запроваджується низка змін до законодавства, які діятимуть під час встановленого Кабінетом Міністрів України карантину та ще протягом двох місяців з моменту його скасування.

Так, закон передбачає обов'язкове тестування на амбулаторному та стаціонарному рівнях усіх осіб з ознаками коронавірусної хвороби, а також тих, хто контактував з хворими на COVID-19. Крім того, обов'язкове тестування поширюється на медиків, які працюють у медзакладах з такими хворими, працівників Національної поліції, Національної гвардії та інших працівників, задіяних у здійсненні протиепідемічних заходів, незалежно від того, чи мали вони контакт з хворим на коронавірусну хворобу. Міністерство охорони здоров'я України повинно регулярно оновлювати алгоритм тестування з узгодженням з рекомендаціями ВООЗ та Центру з контролю та профілактики захворювань США.

Закон надає право залучати на волонтерських засадах до протидії поширенню коронавірусу лікарів-інтернів, а також лікарів-спеціалістів, які ще не мають кваліфікаційної категорії, з урахуванням обмежень щодо такого залучення.

З метою підвищення соціального захисту людям, які лікуються у медзакладах або перебувають на самоізоляції, виплачується допомога з тимчасової непрацездатності у

розмірі 50% середньої заробітної плати (доходу) незалежно від страхового стажу. У разі, якщо на лікуванні чи самоізоляції перебувають медичні працівники, їм передбачена виплата допомоги з тимчасової непрацездатності в розмірі 100% середньої зарплати незалежно від страхового стажу.

Кабінет Міністрів України та Міністерство охорони здоров'я України мають розробити порядок визначення закладів охорони здоров'я, призначених для госпіталізації хворих на коронавірус, які належать до першої, другої та третьої хвиль, та тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів), а також черговості їхнього заповнення. Також мають бути розроблені інструкції з навчання медичного та іншого персоналу, залученого до боротьби з COVID-19, щодо запобіжних заходів, спрямованих на попередження інфікування, та порядок дій у разі пікового навантаження на заклади охорони здоров'я, призначені для госпіталізації хворих на коронавірус.

Уряд та МОЗ повинні оприлюднювати на офіційному веб-сайті інформацію щодо результатів тестування та кількості тестів, проведених на амбулаторному та стаціонарному рівнях; забезпеченості закладів охорони здоров'я лікарськими засобами, виробами медичного призначення; кількості та кваліфікації залученого до боротьби з COVID-19 медичного персоналу; проведення закупівель, отримання та розподілу лікарських засобів.

Цей закон набирає чинності з дня його опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-shodo-posilenogo-testuvannya-na-cov-61165>). – 2020. – 15.05*).

Глава держави підписав закон щодо формування національної інфраструктури геопросторових даних

Президент України В. Зеленський підписав Закон України № 554-IX «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», який парламент ухвалив 13 квітня 2020 р.

Закон встановлює правові основи для створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних – геокадастру. Документ дасть змогу сформуванню сучасну систему доступу громадян до всіх видів географічної інформації.

«Впровадження земельного ринку вимагає прозорості. В Україні один із найсучасніших геокадастрів. І так і має бути в країні, яка називає себе житницею Європи. Прозорість і відкритість – це шлях до подолання корупції

та захисту селян і фермерів від рейдерства та махінацій», – наголосив В. Зеленський.

Крім того, закон, який підписав Глава держави, відкриває для українців доступ у мережі Інтернет до геопросторових даних та метаданих, які створюються в публічному секторі та підприємствами-монополістами.

Цей закон також вносить зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою запровадження відповідальності за порушення законодавства про національну інфраструктуру геопросторових даних (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-pidpisav-zakon-shodo-formuvannya-nacionalnoyi-61025>). – 2020. – 6.05*).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

І. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Реанімація санітарно-епідеміологічної служби: думки фахівців та експертів

На тлі стрімкого поширення вірусу COVID-19, що стало серйозним викликом для сфери охорони здоров'я та національної безпеки світових країн, в Україні актуалізувалося питання відновлення діяльності санітарно-епідеміологічної служби, адже з'ясувалося, що після її ліквідації, в країні немає органу, який може оперативно реагувати на поширення небезпечних для людини інфекцій.

23 лютого 2020 р. Рада національної безпеки і оборони України звернулася до Кабінету Міністрів України з пропозицією відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби. Про це заявив секретар РНБО О. Данілов. При цьому функції відомства, за словами посадовця, варто обмежити забезпеченням біологічного захисту, запобіганням і реагуванням на інфекційні захворювання та надзвичайні епідеміологічні ситуації. Натомість, відмовившись від завдань,

пов'язаних із перевіркою «інфекційної благонадійності» бізнесу.

24 лютого 2020 р. у Міністерстві охорони здоров'я заявили, що не мають наміру відновлювати СЕС, але створять систему готовності до реагування, в тому числі на епідеміологічні небезпеки, радіологічні небезпеки, небезпеки, пов'язані з токсикологічним характером. Це буде комплексний підхід, пояснив заступник міністра охорони здоров'я В. Ляшко.

Для координування роботи органів влади щодо реагування на розповсюдження коронавірусу МОЗ відновив посаду державного головного санітарного лікаря – ним став В. Ляшко, який і до того виконував усі ці обов'язки.

У той час, як більшість ЗМІ трансливали це рішення як перший крок до відновлення СЕС новопризначений головний державний

санітарний лікар В. Ляшко заявив, що мова радше йде про створення централізованої системи реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я.

Відновлення зруйнованої системи санітарної епідеміологічної служби анонсував і новообраний міністр охорони здоров'я І. Ємець. Усі ці заяви високопосадовців спричинили хвилю дискусій стосовно доцільності такого рішення.

Нагадаємо, діяльність санітарної епідеміологічної служби була тісно пов'язана з профілактичним напрямом медицини і спрямована на недопущення негативного впливу на людину небезпечних факторів життєдіяльності протягом усього її життя – біологічні, хімічні, фізичні, а також соціальні (харчування, водопостачання, умови побуту, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо), що можуть стати причиною виникнення інфекційних та неінфекційних хвороб. І в цьому її переваги над традиційною системою охорони здоров'я, яка займається уже лікуванням наслідків впливу небезпечних факторів, що і з економічної, і з соціальної точки зору є менш доцільним.

Проте за роки роботи щодо СЕС неодноразово підіймалося питання корупції, адже до її повноважень належали різноманітні перевірки та видачі дозволів. За відсутності епідеміологічних загроз діяльність санепідемслужби асоціювалася у населення з перевітками санітарних умов ведення бізнесу. Саме з цим були пов'язані численні звинувачення у вимаганнях і хабарництві, що лунали на адресу співробітників відомства. Тож не дивно, що корупційна складова була одним із каталізаторів, які свого часу пришвидшили ліквідацію Державної санітарно-епідеміологічної служби України.

Державну санітарно-епідеміологічну службу України, яка була аналогом системи громадського здоров'я розвинутих країн світу, Кабмін ліквідував двічі. Як стверджували чиновники, система санітарних норм та правил, що була сформована за радянських часів, не відповідає ні вимогам сьогодення, ні сучасному законодавчому полю, ні законодавству та кращим практикам ЄС.

Спочатку постановою Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. Держсанепідемслужба була приєднана до Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної ветеринарної та фітосанітарної служби. Необхідність такого кроку тодішній прем'єр-міністр А. Яценюк пояснював тим, що Держсанепідемслужба є ледь не головним гальмом на шляху розвитку малого та середнього бізнесу й що реформа державного управління має полягати в забороні перевірок готелів, закладів харчування, промислових підприємств тощо з боку Держсанепідемслужби, органів пожежного чи екологічного нагляду.

Постановою № 348 від 29 березня 2017 р. уряд вже не просто реорганізував, а взагалі ліквідував Держсанепідемслужбу.

Нині функції СЕС розподілені між двома структурами: Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Центром громадського здоров'я. Проте етап становлення нових органів на практиці затягнувся і організаційно, і фінансово. Особливими успіхами ні Центр громадського здоров'я, ні Держспоживслужба похвалитися не можуть. Звідси й критика, яка посилилася після спалаху коронавірусу у світі і в Україні.

У коментарях експертів та у соцмережах є чимало критики як ухвалених раніше рішень, так і «свіжих» пропозицій щодо виправлення ситуації. Комусь ліквідація СЕС нагадує спроби лікувати головний біль у доволі радикальний спосіб – відтинаючи саму голову. Куди дешевше й фінансово і головне – з огляду на збереження правонаступництва та порядку – було б навести лад у цій службі, обмеживши її вплив на бізнес і зосередивши діяльність винятково на питаннях біобезпеки.

Державну санітарно-епідеміологічну службу України ліквідували необгрунтовано, впевнений відомий український педіатр Є. Комаровський. За його словами, здоров'я країни, санітарно-епідеміологічна ситуація у країні – катастрофічні і країну треба захищати.

Дійсно, на думку фахівців, санітарно-епідеміологічна ситуація нині така, що

може вибухнути епідеміями будь-коли. Все, що сьогодні створено у плані начебто епідеміологічного захисту, абсолютно не працює. Епідеміологічний нагляд фактично поставили на паузу. Якщо казати про біобезпеку, важливою є не кількість спалахів, а здатність їх контролювати. Розвинені країни благополучні у плані інфекцій не тому, що їх там немає априорі, а тому, що держава виділяє величезні гроші на їх стримування, вміє оперативно їх локалізувати. Інфекційні хвороби – це дотаційна сфера медицини. Не дарма інфекціоністів часто порівнюють з пожежниками.

Спалах кору – найяскравіший приклад нашої беззахисності. Невгамовний кір, який через летальність колись називали дитячою чумою, Україна не може локалізувати вже більше двох років. Це епідемія, яку нікому оголосити через відсутність епідеміологічного нагляду. Безумовно, кір однаково прийшов би до України: епідемії виникають там, де є прогалини з вакцинацією, але підтримується спалах відсутністю роботи в осередках. Ізолювання хворих, спостереження за тими, хто з ними контактував, оголошення карантинів у навчальних закладах та багато іншого – це рутинна робота, яку раніше робили епідеміологи, а сьогодні – ніхто.

За даними ВООЗ, захворюваність на кір в Україні є найвищою серед країн Європейського регіону. Так, у 2018 р. на кір захворіло понад 82 тис. людей, частка України за кількістю хворих складає більше половини – понад 53 тис. Слідом йде Сербія – понад 5 тис. хворих, Ізраїль – 2919, Франція – 2913, Італія – 2517, Росія – 2256, Грузія – 2203.

Причиною астрономічної кількості хворих на кір у МОЗ вважають величезну кількість нещеплених, а ось фахівці іншої думки. Інфекціоністи впевнені, що це прямий наслідок ліквідації санепідслужби і відсутності епідеміологічного нагляду. До речі, вакцинопрофілактика була одним з важливих напрямів роботи СЕС. Нині її ніхто не проводить, як наслідок – у країні в останні роки триває масштабна кампанія проти вакцин та ніхто не може на неї адекватно зреагувати, забезпечити правильний підрахунок вакцинації,

потреби населення у вакцинах, контроль за дотриманням холодового ланцюга.

Якщо епідеміологічний нагляд не буде налагоджено найближчим часом, Україна може стати потенційно небезпечною для сусідніх країн, переконана завідувачка кафедри інфекційних хвороб Національного медичного університету ім. Богомольця О. Голубовська. За її словами, бездіяльність призвела до того, що проблема набула міжнародного розмаху і Україна може втратити безвізовий режим. Зокрема, на сайті американського CDC (Центр з контролю та профілактики захворювань в США) Україні присвячена окрема сторінка, оскільки в США кір завезли з нашої країни. Американцям довелося витратити близько 1 млн дол., щоб локалізувати спалах з кількох сотень хворих (яких в Україні – тисячі). Тому і порушувалося питання про припинення безвізу.

Україна не лише попереду по захворюваності на кір, а також лідирує по туберкульозу (в тому числі мультирезистентному), ВІЛ, гепатитах. Крім того, в останні роки почастишали випадки отруєнь у закладах громадського харчування, в дитячих таборах тощо. За даними ВООЗ, неякісне харчування вбиває щорічно майже 500 тис. осіб. Якщо ще років десять тому в Україні фіксували 35–50 спалахів отруєнь на рік, то сьогодні – 200.

Фактична ліквідація санітарно-епідеміологічної служби України створила перешкоди для вжиття заходів щодо боротьби зі спалахом кору. Таку думку висловив народний депутат ВРУ VIII скликання, член комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я І. Шурма. Санепідслужба була ліквідована дуже несвоєчасно і необдуманно. Замість того, щоб трансформувати, її просто ліквідували і сьогодні практично немає фахівців, які б допомогли владі вибудувати правильний алгоритм дій при прийнятті рішення про оголошення епідемії, вважає І. Шурма.

Не таємниця, що чимало функцій, які виконувала СЕС, взагалі не було передано нікому; більшість тих, що передані, не виконуються через законодавчі прогалини і неврегульованість, а ті, що виконуються,

реалізуються вкрай неефективно через провальні реформаторські рішення.

Той факт, що ні Центр громадського здоров'я, ні Держпродспоживслужба повноцінною заміною СЕС так і не стали, ще в серпні 2019 р. визнавав почесний президент клініки «Борис», голова комітету ВРУ з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, народний депутат від партії «Слуга народу» М. Радущкий. Санітарно-епідеміологічну службу зруйнували, але натомість нічого не створили, зазначив він. Щоб не було корупції – слід було забрати повноваження, служба повинна займатися тільки епідеміологічною безпекою.

Таку ж думку висловила народний депутат, член депутатської фракції «Європейська Солідарність» Н. Южаніна. Санітарна служба й інші інспекції мають бути обов'язково в країні. Але з невеликим переліком функцій, які мають бути прозорими, однозначними та дуже чітко виписані. Тоді це буде приносити користь, як у будь-якій іншій державі. Має бути одна норма: прийшов, побачив порушення – склав протокол, протокол оскаржують три дні, рішення приймається один день, і на цьому закривається тема. А коли це перетворюється на місячні процеси, скасування рішень, отримання допуску, дозволу – це елементи, які породжують бажання бізнесу, щоб таких інспекцій не було, переконана народний депутат.

Інфекціоністи констатують, що систему біобезпеки в нашій країні настільки порушили, що навіть за наявності великого бажання і величезної політичної волі на відновлення епідеміологічного нагляду знадобиться кілька років. Найбільша втрата – це професійні кадри. Багаторічний досвід не замінять найпередовіші тренінги. У медичних вишах також скасували спеціальність «епідеміолог». Однак, на думку Г. Супіханов, претендента на посаду голови Держпродспоживслужби, важливою проблемою є дефіцит кваліфікованих кадрів для роботи в СЕС, бо система освіти за останні 5 років не випустила жодного фахівця. На цій важливій проблемі наголошує і О. Голубовська. Саме тому, переконана вона, Україна апіорі не може бути готовою до епідемії коронавіруса та інших.

Необхідно законодавчо закріпити статус епідеміологічного нагляду та інструменти реакції на надзвичайні події, переконаний колишній голова Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів В. Лапа

Урядове рішення про ліквідацію служби суперечило не лише здоровому глузду, а й нормам законодавства та вимогам часу – у період воєнних дій і масового переселення людей санітарно-епідеміологічний нагляд, як правило, посилюється. Це стосується не лише прифронтових територій, а всієї країни.

Аналізуючи думки багатьох експертів, лікарів, керівників органів виконавчої влади, закладів освіти та пересічних свідомих громадян напрошується один висновок – краще було удосконалити Державну санітарно-епідеміологічну службу, як єдину профілактичну структуру, оптимізувавши контролюючі функції до розумних меж. Адже ніхто, крім лікарів служби, не здійснював запобіжний санітарний нагляд на стадії будівництва навчально-виховних закладів, не складав плани-завдання щодо проведення санітарно-оздоровчих та лікувально-профілактичних заходів в оздоровчих таборах, не проводив аналіз виконання норм харчування дітей та не досліджував калорійність добових раціонів з метою визначення основних поживних речовин, не вивчав стан захворюваності дітей і не розробляв заходи щодо її зниження.

Тому зараз потрібно терміново відбудувати систему протиепідемічного захисту як елемента національної безпеки, наголошує директор Revival Institute for Future, інфекціоніст, консультант з управління змінами В. Арістов. На його думку, вкрай необхідно змінювати законодавство, адаптувавши його до глобального характеру інфекцій, централізувати повноваження на оголошення карантину, потрібно зібрати залишки лабораторій та епідеміологічної служби під єдиною орудою, започаткувати регулярні навчання медиків і епідеміологів на місцях. Експерт нагадує, що в усьому обсязі роботи Держсанепідслужби поточний санітарно-епідеміологічний нагляд за харчовими продуктами і господарською продукцією

становив не більше 7 %. Через занепокоєння корупційними ризиками щодо цієї незначної частини роботи й було демонтовано весь запобіжний і поточний санепіднагляд. Потрібно будувати нову систему з того, що є. Бо новий інститут – Центр громадського здоров'я, який почали розбудовувати замість знищеної системи протиепідемічного захисту, поки що, на думку експерта, залишається недостатньо функціональним і має обмежені повноваження.

Проте не можна погодитися із деякими прибічниками повернення СЕС, які переконують, що при санепідемслужбі проблем не було. Насправді ж, СЕС не впоралась зі спалахами свинячого грипу у 2009–2010 рр., допустила падіння рівня вакцинації; не проводила інформаційні дії, щоб запобігти хворобам, розповідає колишній заступник міністра охорони здоров'я П. Ковтонюк.

Замість того, щоб мобілізувати сили й проінвестувати створений за європейським зразком Центр громадського здоров'я і зосередитися на його посиленні, хочемо скасувати європейську систему забезпечення громадського здоров'я і повернути корупційний спадок, констатує П. Ковтонюк. Він вважає за необхідне за підтримки іноземних партнерів «вдихнути життя» у Центр громадського здоров'я, завершивши його інституційне формування і забезпечивши належну фінансову підтримку.

Ініціатором ліквідації санітарної епідеміологічної служби в Україні була экс-очільниця МОЗ У. Супрун, яка згодом виступила проти поновлення її роботи. Вона розкритикувала ідеї М. Радуцького про відновлення роботи СЕС, зазначивши, що захистом населення від інфекційних та неінфекційних захворювань займається Центр громадського здоров'я МОЗ України.

Екс-прем'єр-міністр В. Гройсман також переконаний, що всі необхідні функції для боротьби з епідемією коронавірусу в Україні є у Центра громадського здоров'я. За його словами, він не розуміє, яке відношення має наявність або відсутність санепідемслужби, яка «тотально «кошмарила» весь український бізнес, до протидії коронавірусу.

На думку експерта К. Телегіної, службу варто було оптимізувати хоча б тому, що СЕС – дуже роздута система, яка має багато непотрібних лабораторій. А оптимізація допоможе правильно використовувати бюджет, людські та фінансові ресурси.

Більшість фахівців погоджуються: реформа наразі себе не виправдовує, систему епідеміологічного контролю треба упорядковувати, а органи, які за неї відповідають – посилювати. І інституційно (певно, навіть, через внесення змін до законодавства, а не лише на рівні нормативно-правових актів), і функціонально, і фінансово.

Як повідомив 12 травня 2020 р. головний державний санітарний лікар України В. Ляшко, нова система протиепідемічного захисту населення з'явиться в Україні протягом двох років. За його словами, у МОЗ хочуть побудувати нову вертикаль, яка буде готова до реагування на всі випадки інфекційних хвороб. У тому числі й на такі, які мають пандемічний потенціал. Ця модель буде розвиватись по принципу побудови центрів по контролю захворювань, заявив В. Ляшко. За прогнозами санлікаря, за два роки можна буде відновити не тільки юридично-правову, а й матеріально-технічну базу. Проблема буде тільки з фахівцями, оскільки фахівців за два роки не навчиш, тому необхідно переглядати освітні програми, зазначив він.

В. Ляшко також наголосив, що є кілька варіантів бачення розвитку і відновлення служби протиепідемічного захисту держави, які спочатку треба обговорити з міністром охорони здоров'я і Прем'єр-міністром, і потім зробити їхню презентацію.

За його словами, на сьогоднішній день МОЗ за згодою Кабміну наділив функціями головних державних санітарних лікарів у регіоні керівників обласних лабораторних центрів. Поки ні інспекторських, ні дозвільних функцій у обласних санітарних лікарів немає.

Епідеміологічний нагляд, як базова функція громадського здоров'я не має дефініції в українському законодавстві.

Відповідно до ст. 49 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного

благополуччя населення», державний санітарно-епідеміологічний нагляд це заходи контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників.

Тож на законодавчому рівні визначено, що ледь не єдиним методом нагляду в Україні є заходи контролю, тобто виявлення та покарання порушників.

У той же час у світі, епідеміологічний нагляд – це систематичний збір, аналіз та розповсюдження медичних даних для прийняття рішень державними інституціями при плануванні, реалізації та оцінці програм у сфері охорони здоров'я.

Це – критична відмінність радянської системи санітарного нагляду від сучасної системи громадського здоров'я. У першому випадку – прийняття рішень здійснюється самостійно за результатами проведення контролю, і на тлі злиденного становища санітарного інспектора однозначно призведе до корупційних ризиків. У другому – проводиться вивчення та аналіз чинників, що викликали порушення здоров'я, але рішення приймаються власником (органами місцевого самоврядування) на підставі отриманих рекомендацій.

Надзвичайні ситуації (наприклад, пандемія COVID-19) чітко продемонстрували, що немає жодної вертикальної системи у світі, яка була б здатна одноосібно забезпечити належну національну відповідь, саме тому на найвищому політичному рівні були створені Національні штаби або оперативні групи, а до заходів реагування долучалися поліція та армія.

Забезпечення якості життя і здоров'я населення України шляхом профілактики захворювань, захисту і зміцнення здоров'я українців, протидії потенційним загрозам здоров'ю – це місія створеного в Україні Центру громадського здоров'я. Тут у нагоді українським експертам став досвід країн, де працюють децентралізовані системи громадського здоров'я: Німеччини, Великобританії, Іспанія, США. У Німеччині

провідною базовою установою, яка опікується питаннями громадського здоров'я, є Інститут імені Роберта Коха, що також здійснює інфекційний контроль. Уже декілька років, як цим шляхом йдуть і наші найближчі сусіди, наприклад, Білорусь, Молдова, Грузія, і такі кроки дозволяють цим країнам поступово наблизитися до європейських стандартів громадського здоров'я. Зокрема, у 2016 р. Білорусь провела широкомасштабне дослідження STEPS (за стандартами ВООЗ) з вивчення розповсюдженості основних факторів ризику неінфекційних захворювань. Це вкрай важлива інформація, яка конче необхідна і Україні.

У США функціонують цілі центри з контролю за захворюваністю. Центри з контролю та профілактики захворювань в США (CDC) – це федеральне агентство міністерства охорони здоров'я США, що працює на національному рівні і розробляє заходи щодо контролю та профілактики захворювань. Установа особливо зосереджує свою увагу на інфекційних захворюваннях, харчових отруєннях, екологічному здоров'ї, охороні праці та здоров'я, забезпеченні здорового способу життя, профілактиці травм, а також проводить освітні заходи, що спрямовані на поліпшення здоров'я американських громадян. Окрім того, CDC проводить дослідження та надає інформацію про неінфекційні захворювання, такі як ожиріння та діабет. CDC є співзасновницею Міжнародної асоціації національних інститутів громадського здоров'я. Мета створення Центру полягає в охороні громадського здоров'я та гарантуванні безпеки шляхом надання необхідної інформації задля покращення рішень у сфері охорони здоров'я. CDC організований у «Центри, інститути та офіси» (Centers/Institute/Offices). Кожен організаційний підрозділ здійснює діяльність у певній галузі експертизи, при цьому тісно між собою співпрацюючи, що дозволяє кожному проблему вивчати комплексно. Епідеміологічна ситуація постійно відстежується не тільки на всій території США, але і в основних країнах світу (як розвинених, так і країнах, що розвиваються). При виникненні на території

США підвищення рівня захворюваності або, з точки зору експертів, загрози подібної колізії, негайно створюється «ударна» група, яка після ретельного аналізу ситуації пропонує програму дій, у т. ч. певних досліджень. Адміністрація штату, як правило, приймає програму і починає її виконання на виділені з місцевого бюджету кошти. Іноді CDC проводить розробку спеціальних програм по замовленнях штатів. Фахівці CDC негайно вирушають до будь-яких точок земної кулі, де відбуваються спалахи невідомих або небезпечних для людини епідемій.

В Європейському Союзі аналогічною до CDC США діяльністю займається Європейський центр профілактики та контролю за захворюваністю (ECDC), розташований у Стокгольмі, Швеція. ECDC – це незалежне відомство ЄС, місією якого є посилення захисту Європи від інфекційних захворювань. Посилення економічної інтеграції ЄС і розширення його відкритих кордонів зумовило необхідність створення такого центру експертами з охорони здоров'я. Після спалаху в 2003 р. атипової пневмонії, її швидкого поширення через кордони країн, у 2004 р. у Стокгольмі (Швеція) був створений ECDC, який у травні 2005 р. розпочав роботу.

Держави-члени ЄС мають національні системи охорони здоров'я, охорони громадського здоров'я та епіднадзора, які відрізняються за своїми правовими основами, організаційними моделями, джерелами фінансування та регіональної децентралізації влади. Створення такого центру мало на меті не заміну існуючих національних систем, а їх інтеграцію.

Нині мережа ECDC включає всі країни-члени ЄС та три країни Європейської економічної зони (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія). У меморандумі про взаєморозуміння від 2005 р. констатується, що Європейське регіональне бюро ВОЗ і ECDC беруть участь у розвитку охорони громадського здоров'я у Європі і мають співпрацювати, зокрема, для забезпечення своєчасної та достовірної інформації для профілактики інфекційних захворювань і контролю на рівні держав-

членів ЄС, своєчасного виявлення загроз інфекційних захворювань, їх оцінки та надання підтримки державам-членам для забезпечення пом'якшення цих загроз.

У період реформування системи охорони здоров'я та розбудови служби громадського здоров'я Україні необхідно враховувати міжнародний та зарубіжний досвід щодо формування та діяльності таких організацій, як CDC (США) і ECDC (ЄС). В Україні теж існувала структура з майже ідентичними функціями – санітарно-епідеміологічна служба. Проте У. Супрун наголошує, що американські відомства не займаються перевітками чи інспекціями, як це робила Держсанепідслужба. Вони займаються епіднаглядом у формі інтерпретації статистики для пошуку надійних і доказових рішень, науковою діяльністю, розробкою програм громадського здоров'я, мають центральну лабораторію біобезпеки, надають загальні поради щодо біобезпеки, біозахисту та запобігання як інфекційним, так і неінфекційним хворобам. Якщо коротко – CDC навчає та інформує людей, як запобігати та протидіяти різним загрозам для здоров'я, а у випадку, коли вони виникають, CDC на них реагує. Основна їхня місія – захист громадян 24/7, наголошує екс-чиновниця.

За її словами, Центр громадського здоров'я (ЦГЗ) в Україні був створений за аналогом CDC і має фактично такі ж завдання.

Основним завданням Центру громадського здоров'я є розвиток системи громадського здоров'я та формування стійкої системи епідеміологічного нагляду в Україні, а саме: попередження і контролю над інфекційними хворобами (ВІЛ/СНІД, туберкульоз, грип, поліомієліт, гепатити та ін.), підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб; попередження та контролю за неінфекційними хворобами, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем у галузі охорони здоров'я; здійснення оцінки ризиків, лабораторних досліджень, прогнозування, матиме ресурси для реагування у випадку надзвичайних ситуацій, пов'язаних зі здоров'ям (наприклад, епідемія) тощо. Однак

перші випадки захворювання на коронавірус продемонстрували, що робота Центру далека від ідеалу, хоча функції СЕС він перейняв ще три роки тому.

Подібним шляхом йде Грузія, де також ліквідували санітарно-епідеміологічну службу. Прогнози, що після цього країну охоплять епідемії, так і не справдилися. Функції СЕС грузини розподілили між Міністерствами охорони здоров'я, сільського господарства та екології. Функції епідемічного нагляду перейшли до ЦГЗ. Колишня очільниця ЦГЗ Грузії Н. Аваліані зазначає, що центри громадського здоров'я – це не адміністративні органи, а інтелектуальні осередки для планування програм та ухвалення стратегічних рішень. На її думку, інспекційно-контрольна функція просто неефективна, є інші механізми захисту споживачів. У Грузії на місцевому рівні існують центри громадського здоров'я, якими керує ЦГЗ.

Отже, очевидно, що СЕС радянсько-українського зразка своє віджила. Але внаслідок некомпетентних дій влади, населення України фактично лишилося без належного санітарно-епідеміологічного нагляду. Звичайно, одним із аргументів на користь ліквідації даної служби слугував високий рівень корумпованості її службовців, проте тут варто було поліпшити кадрову політику, змінити умови і підходи в роботі, обмежити функції, а не просто ліквідувати роками створюваний механізм захисту країни (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: інформаційне агентство «Українські Національні Новини»* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1853966-v-rnbo-prosyat-kabmin-vidnoviti-v-ukrayini-diyalnist-sanepidemsluzhbi>); <https://www.unn.com.ua/uk/news/1739670-u-virmeniyi-zrostaye-kilkist-kharchovikh-otruyen>); веб-сайт «Укрінформ» (<https://www.ukrinform.ua/rubric-health/2883221-sec-poukrainski-2017ij-pozbulisa-2020ij-i-znovu-zdrastujte.html>); веб-портал AgroPolit.com ([\[reanimatsiya-ses--vidnovlennya-naglyaduchi-noviy-rozplidnik-koruptsiyi-otsinki-ekspertiv-ta-parlamentariv\]\(https://reanimatsiya-ses--vidnovlennya-naglyaduchi-noviy-rozplidnik-koruptsiyi-otsinki-ekspertiv-ta-parlamentariv\)\); веб-сайт «Українська правда» \(<https://life.pravda.com.ua/columns/2020/04/30/240814>; <https://life.pravda.com.ua/health/2020/03/11/240161/>; <https://blogs.pravda.com.ua/authors/badikov/5b3a57878efa5/>\); інтернет-портал «Цензор.НЕТ» \(\[https://censor.net.ua/ua/news/3180923/odyn_iz_klyuchovyh_priorytetiv_mozu_vidnovlennya_zruyinovanoyi_systemy_sanepidslujby_ministr_ohorony\]\(https://censor.net.ua/ua/news/3180923/odyn_iz_klyuchovyh_priorytetiv_mozu_vidnovlennya_zruyinovanoyi_systemy_sanepidslujby_ministr_ohorony\)\); веб-портал «Букви» \(<https://bykvu.com/ua/mysli/novastara-sanepidsluzhba-chy-treba-vidnovliuvaty-zabutiyi-orhan/>\); сайт RUpor.info \(<https://www.rupor.info/news/155958/yak-sitnik-znishchuvav-derzhavnu-sanitarno-epidemiologichnu-sluzhbu-ukrayini/>\); офіційний веб-портал Верховної Ради України \(<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-n>\); інтернет-видання «ГОРДОН» \(<https://gordonua.com/ukr/news/health/-komarovskij-ne-treba-rozganjati-sanepidsluzhbi-v-krajini-z-vijnoju-i-masovoju-migratsijeju-naseleennja-manijaki-unih-prosto-vibuduvana-sistema-znishchennjaderzhavi-482054.html>\); радіоплатформа «Українське радіо» \(<http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=84969>; <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=84970>\); сайт телеканала 112 Україна \(<https://ua.112.ua/mnenie/skhamenulysia-u-rozpal-pandemii-vlada-vyrishyla-vidrodzhuvaty-ses-529160.html>\); веб-портал «Слово і Діло» \(<https://www.slovoidilo.ua/articles/8912/2015-04-17/likvidaciya-ses-ne-zaplatyat-li-ukraincy-zdorovem-detej.html>; <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/12/novyna/suspilstvo/lyashko-povidomyv-koly-vidnovlyat-systemu-sanepidstanczij>\); веб-сайт «5 канал» \(<https://www.5.ua/suspilstvo/khochut-reinkarnuvaty-derzhavnoho-zombi-suprunahadala-chomu-sovietska-sanepidsluzhba-neefektyvna-210040.html>\); єдиний веб-портал органів виконавчої влади України «Урядовий портал» \(<https://www.kmu.gov.ua/news/249080727>\)\).](https://agropolit.com/spetsproekty/704-</p>
</div>
<div data-bbox=)

М. Хилько, канд. філос. наук, ст. наук. співроб. ФПУ НБУВ

Актуальність приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту

30 квітня 2020 р. Верховна Рада України 321 голосами парламентарів схвалила законопроект авторства Президента України В. Зеленського № 0036 «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 року». Другий протокол, прийнятий у 1999 р. в Гаазі, деталізує положення Конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту від 1954 р. для застосування її в період збройного конфлікту та регламентує процедуру вдосконалення захисту культурних цінностей як у мирний час, так і в разі збройного конфлікту, у т. ч. захист культурних цінностей на окупованій території (ч. 2 ст. 18 Конвенції) та створення системи посиленого захисту спеціально виділених категорій культурних цінностей.

Другий протокол встановлює додаткові обмеження в застосуванні принципу «військової необхідності» й запроваджує інститут «посиленого захисту». Протоколом розвинуто й регламентовано питання кримінального переслідування за злочини проти культурних цінностей, що значно розширює та посилює відповідальність за злочини у сфері охорони культурної спадщини у разі збройного конфлікту.

Відповідно до ст. 9 Другого протоколу, сторона, яка окупувала цілком або частково територію іншої сторони, забороняє та попереджає стосовно окупованої території: а) будь-який незаконний експорт, інше незаконне переміщення або незаконна передача права власності на культурну цінність; б) будь-які археологічні розкопки, якщо тільки це не вимагається виключно для охорони, обліку чи збереження культурної цінності; с) будь-які модифікації або зміну виду використання культурної цінності, що мають на меті приховання або знищення доказу культурного,

історичного чи наукового характеру. Будь-які археологічні розкопки культурних цінностей на окупованій території, їх модифікації чи зміна виду їх використання здійснюються, якщо тільки це дозволяють обставини, у тісному співробітництві з компетентними національними органами окупованої території.

Ст. 15 Другого протоколу визначає, що будь-яка особа скоює злочин, якщо ця особа навмисно та всупереч Конвенції або цьому Протоколу вчиняє будь-яке з таких дій: а) робить культурні цінності, які перебувають під посиленням захистом, об'єктом нападу; б) використовує культурні цінності, які перебувають під посиленням захистом, чи безпосередньо прилеглі до них місця для підтримки військових дій; с) знищує або присвоює у великих масштабах культурну власність, яка перебуває під захистом відповідно до положень Конвенції й цього Протоколу; д) робить культурні цінності, які перебувають під захистом відповідно до положень Конвенції й цього Протоколу, об'єктами нападу; е) вчиняє акти крадіжки, грабежу або незаконного присвоєння чи акти вандалізму, спрямовані проти культурних цінностей, які перебувають під захистом відповідно до положень Конвенції.

Відповідно до ст. 11 Другого протоколу, в разі початку військових дій сторона конфлікту може в терміновому порядку запросити надання посиленого захисту культурним цінностям, які перебувають у межах її юрисдикції або під її контролем. Ратифікація Другого протоколу надає Україні передбачену ст. 33 Протоколу можливість звертатися до ЮНЕСКО (Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури) з проханнями про надання технічної допомоги в організації належного захисту власних культурних цінностей, підготовчих, профілактичних або організаційних заходів на випадок надзвичайних ситуацій, а також отримати

додаткові інструменти в організації здійснення моніторингу та охорони культурних цінностей на тимчасово окупованих територіях.

Важливо відзначити, що Другий протокол набирає чинності для України негайно після здачі на зберігання Генеральному директору ЮНЕСКО документа України про приєднання – у порядку, передбаченому ст. 44 Протоколу, в якій зазначено, що для сторін конфлікту, які передали на зберігання ратифікаційні грамоти чи документи про прийняття, схвалення Протоколу або приєднання до нього до чи після початку ворожих дій або окупації, Протокол набуває чинності негайно.

Актуальність прийняття законопроекту № 0036 «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 року» обумовлюється фактом тимчасової іноземної окупації частини території України, а саме: Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей. Після незаконної анексії Кримського півострова Росія оголосила, що взяла під свою юрисдикцію всі об'єкти культурного та історичного значення, розташовані на території Криму. Нагадаємо, що до списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО входить кримський заповідник «Херсонес Таврійський» і ще кілька об'єктів є кандидатами на внесення до списку ЮНЕСКО, а саме: Ханський палац у Бахчисараї, Генуезька фортеця в Судаку, Кримська астрофізична обсерваторія, Мангуп-Кале, Ескі-Кермен і Чуфут-Кале.

За повідомленнями експертів та громадських діячів, на окупованих територіях мають місце численні випадки знищення або вивезення культурних цінностей. Зокрема, під час засідання сторін Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 р. та її Другого протоколу 1999 р., що пройшло 2–6 грудня 2019 р. у штаб-квартирі ЮНЕСКО, перша заступниця міністра культури, молоді та спорту України С. Фоменко у своєму виступі наголосила, що дії окупаційної влади в тимчасово окупованому Криму завдають руйнації Ханському палацу в Бахчисараї, сприяють незаконним археологічним розкопкам

та вивезенню історичних пам'яток культурної спадщини на територію Росії.

Пізніше, говорячи про важливість приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції, в. о. міністра культури та інформаційної політики С. Фоменко наголошувала на негайному набиранні ним чинності: «Це означає, що одразу включається чіткий механізм захисту спадщини, яка залишилася на окупованій території. Забороняється її мілітаризація: якраз те, що відбувається в Криму. Наприклад, у буферній зоні Херсонесу Таврійського, який є об'єктом ЮНЕСКО, триває будівництво полігону. Протокол накладає зобов'язання на державу-окупанта щодо збереження спадщини, говорить про те, що ми можемо застосовувати механізми спеціального захисту окремих пам'яток та застосовувати ці механізми на міжнародній арені. Протокол деталізує відповідальність за пошкодження, руйнацію, незаконні розкопки, вивезення з окупованою територією наших культурних цінностей» («Укрінформ», 15.04.2020).

Кримськотатарська активістка, колишній директор музею-заповідника «Ханський палац» Е. Аблялімова відзначала, що після приєднання до Другого протоколу Україні буде легше доводити факти порушень Росією конкретних норм міжнародного права: «Наприклад, він запроваджує більш детальне регулювання захисту культурних цінностей на окупованих територіях. Зокрема, держава-окупант повинна забороняти, попереджати і не вдаватися до археологічних розкопок, за винятком, коли вони потрібні для збереження артефактів. А у нас з 2014 року відбувається шквал археологічних досліджень, які проводить Російська Федерація на території окупованого Криму. Торік ми презентували карту археологічних знищень в Криму – понад 90 пам'яток були знищені внаслідок будівництва траси “Таврида”».

Серед основних видів порушень в Криму Е. Аблялімова називала: привласнення об'єктів культурної спадщини Російською Федерацією; незаконні археологічні дослідження, які проводяться фактично по всьому Криму; незаконне переміщення

музейних предметів з території Криму та Севастополя до РФ. Показовим порушенням є видозміна зовнішнього вигляду пам'яток з метою знищити їхній культурний, історичний і науковий характер та втрата окремих елементів, які порушують автентичність предметів чи об'єктів. Ці порушення найбільш яскраво проявились в ситуації з т. зв. «реставрацією» Бахчисарайського ханського палацу, де на Великій Ханській мечеті автентичність покрівлі частково втрачена і відновити її вже неможливо. А також це стосується становища з Феодосійським будинком-музеєм Айвазовського, де автентичність покрівлі була втрачена повністю (QNA media, 12.02.2020).

Народний депутат, секретар комітету Верховної Ради з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва С. Бобровська, відзначаючи необхідність приєднання до Другого протоколу до Гаазької конвенції, наголошувала: «Ми можемо повернутися у Крим, який вже не буде кримським. Ми фактично не знайдемо нікого, кого зможемо притягти до відповідальності за, наприклад, знищення Ханського палацу в Бахчисараї або відповідального за руйнування пам'яток, спадщини, вивезення цінностей, проведення археологічних розкопок і вивезення їх на територію Російської Федерації. ...У II Протоколі мова йде, по-перше, про персональну кримінальну відповідальність за знищення, вивезення історичних пам'яток, культурної спадщини рухомої чи нерухомої. По-друге, свідоме знищення пам'яток прирівнюється до військового злочину. І одне з найважливіших і найбільш принципових питань – призначення інституційного органу, так званого комітету із захисту культурних цінностей» («Голос України», 23.11.2019).

Під час форуму «Час Криму» (Age of Crimea), що пройшов у Києві 26 лютого 2020 р., тоді Міністр культури, молоді і спорту В. Бородянський відзначав, що приєднання до Другого протоколу «стане основою захисту культурної спадщини у тимчасово окупованому Криму і дозволить притягти країну-агресора до відповідальності. Ми використовуємо міжнародні механізми для захисту наших

Ханського, Лівадійського, Масандрівського і Воронцовського палаців, Херсонеса і монастиря Сурб-Хач. Ми будемо протидіяти незаконним археологічним розкопкам і вивезенню історичних пам'яток культурної спадщини на територію Росії» («Крим.Реалії», 26.02.2020).

Відзначимо, що українські посадовці та експерти вже кілька років заявляли про необхідність приєднання до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту. Так, ще в червні 2016 р. про це говорив посол з особливих доручень з питань ЮНЕСКО МЗС України С. Рева, який наголошував, що одним із пріоритетних завдань має бути направлення до Криму комплексної моніторингової місії, яка складалася б із представників Секретаріату ЮНЕСКО, конвенційних органів і зацікавлених країн-членів, у т. ч. України (УКМЦ, 21.06.2016). Тоді ж почесний президент Українського національного комітету міжнародної ради з питань пам'яток визначних місць, який є гостем нашої студії М. Яковина наголошувала: «Наша держава повинна приєднатися до другого протоколу Гаазької конвенції “Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту”. Ми постійно нагадуємо нашим урядовцям, що потрібно ратифікувати Другий протокол. Це відразу підніме на вищий рівень захисту всю культурну спадщину, зокрема ту, яка перебуває на окупованій і непідконтрольній Україні території. Тому що до базової конвенції 1954 року додаються персональна кримінальна відповідальність і порушення, спрямовані на пошкодження культурних цінностей, будуть кваліфікуватися як воєнний злочин. Крім того, до базової конвенції вводиться поняття посиленого захисту, і це те, що ми зараз маємо просити у міжнародного співтовариства щодо Криму. ...Зараз є тривожні сигнали, що чорний ринок всмоктує цінності, які походять з Криму та Донбасу» («Громадське радіо», 21.06.2016).

Проблеми збереження культурних цінностей Криму і Донбасу в умовах війни та окупації ґрунтовно аналізувалися українськими науковцями та громадськими діячами, у т. ч. із вивченням міжнародного досвіду. Зокрема, серед важливих публікацій з цієї тематики варто

відзначити матеріали круглого столу «Історико-культурний та науковий потенціал Півдня та Сходу України в умовах окупації та воєнних дій: загрози, втрати, перспективи збереження та відновлення» (Київ, 2015 р., видання Інституту історії України НАН України); видання «Зі щитом чи на щиті? Захист культурних цінностей в умовах збройного конфлікту на сході України» (Київ, 2016 р., видання Української Гельсінської спілки з прав людини за фінансової підтримки Уряду Швеції).

Слід відзначити, що загалом міжнародний досвід захисту культурних цінностей під час збройних конфліктів має не надто тривалу й успішну історію. До ХХ ст. вивезення культурних цінностей в якості воєнних трофеїв було звичним явищем. Перші спроби унормувати питання захисту культурних цінностей під час збройних конфліктів відносяться до початку ХХ ст., зокрема, ці питання зачіпалися у підписаній в 1907 р. в Гаазі IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатку до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Першим же міжнародним договором безпосередньо з питань охорони культурних цінностей під час конфліктів став Договір про захист художніх і наукових закладів та історичних пам'яток, відомий як Вашингтонський Пакт Реріха від 1935 р. Утім, практика Другої світової війни продемонструвала неефективність існуючих домовленостей і зневагу воюючих сторін до історичних пам'яток, багато з яких було зруйновано, розграбовано і вивезено в якості військових трофеїв.

Після Другої світової війни провідну роль у питаннях збереження культурного спадку почала відігравати Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, більш відома за своєю аббревіатурою ЮНЕСКО, започаткована 4 листопада 1946 р. У рамках роботи ЮНЕСКО було розроблено десятки міжнародних конвенцій та багатосторонніх договорів, що регулюють міжнародну діяльність у сферах освіти, науки, культури, у т. ч. щодо збереженню культурних цінностей. Основним міжнародно-правовим документом щодо охорони культурної спадщини під час збройних конфліктів стала Гаазька

конвенція із захисту культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 1954 р. та два Протоколи до неї (1954 та 1999 років). Гаазькою конвенцією було визначено поняття культурних цінностей, а також сформульовано положення щодо необхідності їх захисту під час збройних конфліктів.

Необхідність розробки Другого протоколу до Гаазької конвенції була обумовлена недостатньою ефективністю окремих положень Конвенції, а також негативним досвідом щодо поводження із культурними цінностями під час військових конфліктів кінця ХХ ст., включно із конфліктами на Балканах, Близькому Сході, Південній Азії. Серед важливих новацій Другого протоколу до Гаазької конвенції, підписаного в 1999 р., варто відзначити запровадження персональної кримінальної відповідальності за руйнування й неналежне ставлення до культурних цінностей, запровадження «поширеного захисту» культурних цінностей, уточнення формулювань Гаазької конвенції насамперед поняття «військової необхідності», а також розширення переліку заходів, у т. ч. превентивного характеру, що стосуються захисту культурних цінностей під час конфліктів.

Україна як член ЮНЕСКО з 1954 р. ратифікувала значну кількість міжнародних документів щодо охорони пам'яток культури, у 1957 р. УРСР ратифікувала і Гаазьку конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту. Координацією співпраці національних інституцій з ЮНЕСКО покладено на Національну комісію України у справах ЮНЕСКО, створену Указом Президента України в 1996 р. як міжвідомчий орган при Міністерстві закордонних справ. Збройна агресія проти України 2014 р. та окупація частини її території підняли питання необхідності розширення міжнародно-правового потенціалу захисту її культурних цінностей на тимчасово окупованих територіях, що й було зроблено, хоча і зі значною затримкою, 30 квітня 2020 р. прийняттям законопроекту № 0036 «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 року».

Слід відзначити, що приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції є хоча й важливим, але лише одним із низки кроків, які належить зробити з метою захисту наших культурних цінностей на окупованих територіях. Українським правникам-міжнародникам належить провести величезну роботу, щоб належним чином оформити відповідальність російської сторони за шкоду, заподіяну культурним цінностям на окупованих територіях, а також захистити ці цінності від подальшого руйнування і вивезення. Зробити це буде непросто, зважаючи на те, що РФ не підписала Другий протокол до Гаазької конвенції (хоча при цьому РФ є учасником самої Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту), а також на відмову Росії визнавати себе стороною конфлікту.

Існують й інші заходи, яких слід вжити Україні з метою підвищення свого потенціалу захищати культурні цінності, зокрема, такі рекомендації містяться в аналітичній записці «Напрями вдосконалення правових та інституційних механізмів збереження культурної спадщини», підготовленої головним консультантом відділу розвитку політичної системи центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень О. Литвиненко. Однак Верховній Раді України пропонується ратифікувати прийняту в 2017 р. в Нікосії Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями. Дана Конвенція передбачає кваліфікацію як кримінальних злочинів правопорушень щодо рухомих і нерухомих культурних цінностей, визначаючи коло можливих суб'єктів таких правопорушень, зокрема і державних посадовців. Про необхідність ратифікації Нікосійської конвенції говорили і учасники круглого столу «Пам'ятки Криму – сучасний стан культурної спадщини України», що пройшов у Києві 29 травня 2019 р., за участі представників влади та експертів. У 2017 р. тоді міністр юстиції України П. Петренко підписав Нікосійську конвенцію, проте вона досі не ратифікована Верховною Радою України.

Боротьба України за захист культурних цінностей, що перебувають на окупованих територіях, буде прогнозовано складним і тривалим процесом, проте необхідним з точки захисту культурного надбання і національних інтересів (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68039); https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_191); Офіційний портал Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (http://www.nbuv.gov.ua/sites/default/files/all_files/201411_artilces_field_dopmat_files/ukr_klupsz_podst_1_legal_basis.pdf); офіційний вебсайт Національної академії наук України (<http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=5115>); веб-сайт Інституту історії України НАН України (<http://history.org.ua/LiberUA/978-966-02-7932-2/978-966-02-7932-2.pdf>); офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень (<https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/kulturna-spadshchyna-1.pdf>); офіційний портал Постійного представництва України при ЮНЕСКО (<https://unesco.mfa.gov.ua/news/76545-zasidannya-storin-gaazykoji-konvenciji-pro-zahist-kulyturnih-cinnostej-u-vipadku-zbrojnogo-konfliktu-ta-jiji-drugogo-protokolu>); газета «Голос України» (<http://www.golos.com.ua/article/324405>); веб-портал «Укрінформ» (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3006550-svitlana-fomenko-vikonuusa-obovazki-ministra-kulturi-ta-informacijnoi-politiki.html>); «Український кризовий медіа-центр» (<https://uacrisis.org/uk/44422-unesko>); «Крим.Реалі» (<https://ua.krymr.com/a/novyny-krymu-kyyiv-ratyfikuye-protokol-haazkoyi-konventsii-dlya-zakhystu-kulturnoyi-spadshchyny-v-krymu/30456280.html>); «Громадське радіо» (<https://hromadske.radio/podcasts/kyiv-donbas/kradizhka-nashyh-pam-yatok-rosiyeyu-maye-statyyovennym-zlochynom-mykola-yakovyna>); веб-сайт QHA media (<https://qha.com.ua/po-polochkam-uk/gaaga-yak-instrument-zahystu-krymskoyi-kulturnoyi-spadshchyny-v-radu-podano-zakonoprojekt-propyyednannya-do-drugogo-protokolu-gaazkoyi-konventsii-shhodo-kulturnoyi-spadshchyny-pid-chas-vijny>)).*

Т. Каменєва, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Можливості та межі використання цифрових технологій в сфері кримінально-процесуальної діяльності

В Україні 30 квітня стартував запуск пілотного проекту системи електронного кримінального провадження eCase, розробка якого розпочалася ще у 2014 р. за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI). Правову основу запровадження електронного кримінального провадження становлять Конституція України та Кримінально-процесуальний кодекс України, інші закони України, а також чинні міжнародні конвенції, договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Згідно зі ст. 9 Конституції ці правові акти є частиною українського законодавства.

Система eCase є інструментом адміністрування та управління оцифрованою фізичною документацією кримінальних справ – планами кримінальних розслідувань, доказами, допитами, наказами прокурорів, узгодженнями та рапортами, які відтепер ставатимуть доступними онлайн.

Пілот проекту передбачає інтеграцію eCase з системами судових органів та Єдиним реєстром досудових розслідувань, що працює в Україні з 2012 р. Першими функціонування системи eCase в дії апробують антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Вищий антикорупційний суд). За словами заступника Генерального прокурора Г. Мамедова, запуск системи електронного кримінального провадження eCase є важливим елементом реформування органів прокуратури та сфери кримінальної юстиції.

Передбачається, що окрім очевидного зменшення масштабів паперового документообігу, цифровізація надаватиме ще ряд суттєвих переваг учасникам процесу досудового розслідування. Так, очікувана автоматизація роботи зі зверненнями громадян (функціонування call-центрів, chat-ботів тощо) забезпечить принципово новий рівень обслуговування населення. Можливість

електронної форми подачі/прийому позовної заяви та всіх доданих до неї документів, завірених електронним підписом позивача, зекономить час усіх учасників процесу та підвищить якість поданих документів, адже їх форма, структура, елементи змісту задаються формалізованою програмною конструкцією. Заповнення такої електронної форми полегшує роботу позивача, а також своєчасно нагадує йому про необхідність дотримання всіх формальних вимог щодо термінів і порядку подачі позову.

Окрім цього, електронна форма подачі/прийому повідомлень про злочини зможе вирішити такі принципові проблеми, як несвоєчасна реєстрація заяв; спроби у той чи інший спосіб уникнути відповідного обліку, наприклад, шляхом умовлянь заявника, переконання в безперспективності справи та т. п., що нерідко виникають на стадії порушення кримінальної справи.

Електронна система управління провадженнями спростить доступ до реєстраційних документів, свідчень, реєстру зброї та навіть відбитків пальців, що дозволить слідчим та прокурорам оперативно отримувати та вивчати всі деталі кримінальних розслідувань. При цьому прогнозується, що оцифрування матеріалів кримінальних справ та доказів унеможливить випадки їх переписування або «вчасного» зникнення – кожен крок в рамках кримінального розслідування записуватиметься та зберігатиметься в системі.

Однак впровадження eCase сприятиме оптимізації процесів управління, позаяк передбачає уникнення більшості виїзних перевірок регіональних і місцевих прокуратур з боку прокуратури вищого рівня та, як наслідок, скорочення грошових витрат та часу. Доступність on-line усієї необхідної документації слугуватиме не лише інструментом об'єктивної та неупередженої оцінки ефективності роботи слідчих органів і прокуратури, а й сприятиме

покращенню їх координації. Насамперед eCase матиме позитивний вплив і на міжвідомчу співпрацю, зокрема, таких органів досудового розслідування як Державна фіскальна служба України та НАБУ.

Система електронного кримінального провадження поживає перебіг самого судового процесу: якщо раніше судді були змушені замовляти паперові документи, що нерідко затягувало судовий процес, то зараз вони матимуть можливість миттєвого доступу до системи навіть в умовах судового засідання для додаткового дослідження доказів і ключових позицій у провадженнях.

Наразі з метою полегшення роботи компетентних органів інструмент електронного кримінального провадження використовується у Великобританії, США, Канаді, Саудівській Аравії, Південній Кореї та ін. Зокрема, країни ЄС, які одними з перших розпочали розробку своїх систем eCase ще на початку 2000-х на сьогодні вже мають у своєму розпорядженні величезну та добре продуману електронну базу даних. У якості прикладу європейської моделі електронних кримінальних проваджень можна розглянути механізм функціонування eCase в Чехії. Там уповноважені поліцейські можуть в онлайн-режимі слідкувати за усіма справами, приписаними їхнім підрозділам, а також бачити хід виконання всіх поставлених ними або прокурорами завдань. Будь-які зміни до електронних файлів системи повинні бути виправданими та відображеними. При цьому питання аутентифікації вирішується використанням електронного паспорта.

Прокурори можуть в онлайн-режимі погоджувати певні кроки в рамках розслідувань. Система пов'язана з 70 різними базами даних поліції та державних адміністрацій, доступ до яких відкритий безпосередньо в самій системі, що значно спрощує життя слідчим.

Уповноважені співробітники можуть в онлайн-режимі бачити хід розгляду конкретних кримінальних справ, а сама система може аналізувати ефективність розслідування в справі. Також існує можливість «витягувати» з системи статистичні дані щодо кримінальних розслідувань. Та найбільш вражаючим є

те, що система використовує «електронні скриньки даних» (data boxes), що є чимось на зразок електронного поштового сервісу, які здійснюють захищену передачу файлів справ зареєстрованим користувачам. За допомогою таких електронних скриньок, які працюють окремо від eCase, офіційні повідомлення, кореспонденція, повістки та запити миттєво надсилаються зареєстрованим користувачам, незалежно від того, де вони фізично знаходяться в конкретний момент. А підтвердженням їх отримання є спеціальний електронний штамп.

Утім, незважаючи на прогресивний характер подібних нововведень, що вочевидь передбачають подальшу широкомасштабну цифровізацію не лише кримінального, а й цивільного, господарського та адміністративного судочинства¹, «оцифровці» кримінально-процесуальної діяльності має передувати ретельне вивчення потенційних ризиків пропонованого порядку модернізації. Адже по суті йдеться про деконструкцію традиційного – далеко не ідеального, проте діючого – механізму кримінального правосуддя.

Зрозуміло, що впровадження eCase в Україні стало черговим та закономірним кроком в рамках загальнонаціонального процесу цифрової трансформації. Однак у випадку з такою специфічною галуззю, як кримінальне правосуддя, застосування загальних підходів щодо цифровізації має бути більш ніж обережним. Потрібно реально оцінювати потенційні ризики, пов'язані з забезпеченням прав людини, гарантій достовірності інформації, забезпечення її збереження та незмінності.

По-перше, належне функціонування в країні системи електронного кримінального провадження неможливе без удосконалення положень чинного Кримінально-процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України, що регулюють правові відносини, пов'язані із запровадженням

¹ Ця тенденція підтверджується, зокрема, фактом прийняття комітетом міністрів Ради Європи Керівних принципів щодо застосування електронних доказів у цивільному та адміністративному судочинстві.

eCase. Наразі норми діючого права не відповідають сучасним викликам, оскільки неврегульованими залишаються багато правових питань, пов'язаних із практикою включення до слідчих дій цифрових технологій та необхідністю оперування віртуальними даними.

Так, у зв'язку з відсутністю чіткого визначення порядку збору та способів дослідження доказів у електронній формі, виникають питання, наприклад, правового визначення слідчих дій із носіями цифрової інформації: у яких випадках даний процес вважати обшуком, а в яких – оглядом? До слова, в США вивчення вмісту файлів на цифровому пристрої вважають обшуком, у рамках якого доказом вважається окремий файл, а не сам жорсткий диск, на якому він зберігається (жорсткий диск – це сховище доказів). У Німеччині та Південній Кореї подібна процедура іменується як правомірна фільтрація інформації для оцінки її доказового значення.

Також українським законодавством встановлюються лише загальні принципи застосування нового – електронного – виду доказів, а тому, на практиці виникає чимало питань щодо їх використання. Зокрема, невизначеними залишаються критерії того, який електронний доказ є оригіналом, а який – копією. Як правило, певні труднощі виникають у доведенні дати та часу створення оригіналу електронного доказу. Неврегульованою залишається і проблема ідентифікації особи, яка є автором та поширювачем того чи іншого електронного документа, що може бути визнаний електронним доказом.

Разом з цим, цікавою видається думка окремих експертів про те, що поява електронних доказів ніяких кардинально нових видів слідчих дій у традиційну систему не привносить, а тому, немає і потреби законодавчого закріплення їх спеціального «статусу» з подальшою деталізацією відповідних процедур. Власне, як не потрібні були спеціальні правила щодо огляду автомобіля, коли з'явилися автомобілі, хоча, звісно, скрізь є своя специфіка.

Тобто насправді йдеться не стільки про новий вид доказів, скільки про способи виготовлення

та зберігання вже існуючих доказових форм, що просто матимуть певні нюанси технічного характеру. І певна логіка у цьому є, адже доказ і вважається доказом, якщо його інформаційний зміст фіксується за допомогою спеціальної, максимально надійної процесуальної форми, поза якою він існувати просто не може. Тому по факту електронні докази потребують усе тих же традиційних доказових форм – протоколів, свідчень, документів, висновків експерта (наприклад, про дату розміщення документу або публікації в соцмережі) тощо. Відповідно, таку слідчу дію, як отримання цифрової інформації можна вважати просто структурним елементом інформаційного забезпечення кримінального процесу, який включає в себе отримання, перевірку та оцінку інформації.

Сама перспектива модернізації процесу фіксації доказової та іншої процесуально значущої інформації шляхом повного переведення його в цифру також не є однозначною. Нерідко необхідність заведення реальних (фізичних) кримінальних справ пов'язана з потребою зберігання речових доказів, значення яких для слідства переоцінити складно. У зв'язку з цим, у фахівців виникає резонне питання щодо того, наскільки якісною буде робота, скажімо, при аналізі 3D-версії генетичних слідів або у випадку потреби проведення повторної експертизи яких-небудь зразків? На практиці переведення частини процесуальних документів у цифру в кращому випадку призведе до дублювання кримінальних справ, що тільки ускладнить і заплує ситуацію: одна (цифрова) частина кримінальної справи надходить до суду, інша (фізична) разом з речовими доказами залишається у слідчого або прокурора і т. п. При цьому орієнтуватися все одно доведеться на реальну частину кримінальної справи – речові докази.

У цьому сенсі не слід забувати, що кримінальний процес за своєю суттю є правовим спором щодо автентичності доказів, а тому ключовими для будь-якого слідства є питання на кшталт «визнавав провини або не визнавав провини, підписував або не підписував, говорив це на допиті або не говорив, добровільно або під примусом, був присутній у тому чи іншому

місці або не був присутній» тощо. І чим більш «фізичною» є та чи інша дія, тим більше інформації вона залишає, у тому числі з точки зору з'ясування та підтвердження відповідної інформації.

Саме тому доволі сумнівними видаються переваги застосування дистанційних форм проведення процесуальних дій на початкових стадіях кримінального судочинства, спрямованих на спрощення процедур подачі заяви або, скажімо, надання свідчень. Адже немає ніяких підстав вважати, що комфорт потерпілого або свідка (можливість не відвідувати слідчий кабінет), не кажучи вже про комфорт слідчого, є більшою цінністю, ніж свобода та репутація обвинуваченого.

З огляду на серйозну ситуацію з поширенням в Україні кіберзлочинності, необхідно також враховувати більш високий ризик потенційного знищення або втрати цифрових матеріалів слідства (у порівнянні з неелектронними). За словами доктора політичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України О. Сосніна, будь-який вид електронної комунікації з точки зору безпеки виключно вразливий – за допомогою технічних засобів з комп'ютерів можна зняти будь-яку інформацію: «Звичайно, існують способи захисту, але стовідсоткової гарантії, що вони спрацюють, немає. Сьогодні вільний ринок технічних засобів цифрової електроніки, на жаль, надає кримінальним структурам доступ до величезних обсягів даних через сучасні мережі комунікації», – зазначає експерт.

Тож об'єктивні ризики витоку інформації вимагають постійної уваги з боку держави до посилення рівня кібербезпеки електронного кримінального провадження. У даному контексті залишаються актуальними питання захисту персональних даних громадян, їх електронних підписів та sim-карт; цифрових сервісів та баз даних, системи цифрового документообігу та каналів передачі інформації тощо. Не менш важливою є розробка дієвого механізму для захисту електронних доказів від можливих фальсифікацій під час копіювання, депонування або огляду електронної інформації, а також створення спеціальних

послуг з перевірки надійності цифрових матеріалів слідства.

Окрім того, якщо виходити з того, що електронна кримінальна справа відтепер може знаходитися не в сейфі слідчого, а в децентралізованій системі віртуального простору, нового технічного рішення потребуватиме й процес забезпечення таємниці слідства та захисту свідків, потерпілих і т. п., оскільки розголошення даних у певних випадках загрожує їх життю та безпеці.

Водночас проблема визначення меж можливостей використання цифрових технологій в даній сфері пов'язана також із наявністю об'єктивних особливостей та самої природи кримінально-процесуальної діяльності – складної, конфліктної та багатоаспектної – на різних етапах її здійснення. Одна справа, коли ми говоримо про технічний аспект, а саме автоматизацію, що надає можливості виготовлення та зберігання певної частини документів в цифровому форматі. Інша – коли йдеться про процеси, що об'єктивно потребують участі людини.

Ряд експертів вже висловлюють своє занепокоєння тим, що новий вектор на формалізацію та поступове відсторонення людини від ключових процесів кримінально-процесуальної діяльності вочевидь применшує значення таких властивих йому феноменів та традиційних цінностей, як справедливість, змагальність, презумпція невинності, таємниця попереднього розслідування, оцінка фахівцем кримінальної справи доказів за внутрішнім переконанням та всебічне розслідування обставин злочину, усвідомлення моральної значимості наслідків свого рішення та ін.

Впровадження системи електронного кримінального провадження дозволяє широко використовувати спеціальні алгоритми для прийняття процесуальних рішень. При цьому основні переваги штучного інтелекту полягають у тому, що він виключає корупційну та емоційну складові, суворо дотримується законодавчих рамок і виносить швидкі рішення на основі обробки величезних масивів даних. Але з іншого боку, традиційний досвід вивчення та розкриття кримінальних справ історично довів

важливість застосування унікальних емоційно-когнітивних здібностей та компетенцій особи, що здійснює слідчі та правозастосовні функції.

Так, поєднання життєвого та професійного досвіду з формальними приписами права дозволяє ефективно вирішувати складні та неоднозначні задачі, що виникають за наявності у ній багатьох невідомих або з причини критичної відсутності юридично значимої інформації, смисловій невизначеності представлених доказів тощо. Наприклад, за певних обставин важливо розрізняти справжні та вдавані інтереси учасників процесу, а також глибинні причини їх поведінки; виокремлювати «надійні» свідчення, від яких можна відштовхуватись і менш надійні, що потребують обережної оцінки або додаткового підтвердження.

Саме людська здатність поєднувати правову обізнаність з когнітивною та емоційною компетенціями дозволяє знаходити оптимальне рішення в ситуації, коли не можна не брати до уваги моральні норми і в протиріччя вступають справедливість та законність. Звідси випливають суто інтуїтивні наміри щодо вивчення додаткових доказів, прийняття рішення про необхідність перекваліфікації злочину, наполягання на звинуваченні або відмови від нього тощо.

Таким чином, у реальній практиці кримінального провадження кожна справа є унікальною, проте цифрова техніка, що зорієнтована на масиви повторюваних даних та їх формалізацію здатна видати лише прямолінійне, формально-правове рішення. Між тим, на кону стоїть реальне життя людей і не менш реальне покарання із застосуванням найсуворіших правових санкцій.

Підсумовуючи зазначимо, що аналіз існуючих на сьогодні поглядів щодо реформування кримінального процесу виявив важливість зваженого підходу до впровадження сучасних модернізаційних лекал із врахуванням українських реалій. Тому, на нашу думку, найбільш доцільною видається поетапна експериментальна апробація цифрових технологій поряд з функціонуванням традиційних форматів кримінально-

процесуальної діяльності, що неодмінно має супроводжуватись відповідним уточненням правового регулювання та своєчасним виявленням усіх недоліків.

Не менш важливою залишається подальша робота з удосконалення існуючих інститутів та процедур, оскільки цифровізація, можливо і спростить вирішення ряду існуючих проблем, але при цьому цілком вірогідно, може створити й нові, часом більш небезпечні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: <https://companion.ua/v-ukrayne-predstavlyu-systemu-elektronnoho-uholovnoho-proyzvodstva-ecase/>; <https://news.finance.ua/ru/news/-/468498/pilotnyj-proekt-sistemy-elektronnogo-ugolovno-go-proizvodstva-startuet-30-aprelya-ofis-genprokurora>; https://zn.ua/internal/sem-shagov-k-prokurature-buduschego-328544_.html; https://protocol.ua/ua/elektronni_dokazi_v_protseualnomu_pravi_yak_tse_pratsyue_v_ukrainskih_realiyah/; Воскобитова Л. А. Уголовное судопроизводство и цифровые технологии: проблемы совместимости. *Lex russica*. 2019;(5):91-104. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.150.5.091-104>; Ищенко П. П. О путях реформирования и цифровизации начального этапа предварительного расследования http://vestnik-msal.ru/netcat_files/503/671/089_099.pdf; Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы в отношении электронных доказательств в гражданском и административном производстве: приняты Комитетом министров 30 января 2019г, на 1335-м заседании заместителей министров // URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/committee-of-ministers-adopts-guidelines-on-electronic-evidence-in-civil-and-administrative-proceedin-1>; <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/modern-e-case-management-system-will-have-radical-impact-on-criminal-investigation-in-ukraine-2/>; Головки Л. В. Цифровизация в уголовном процессе: локальная оптимизация или глобальная революция? *Вестник экономической безопасности*. 2019;(1):15-25; <https://yvu.com.ua/>; https://jurliga.ligakon.net/news/194374_30-aprelya-startuet-pilot-sistemy-elektronnogo-ugolovno-go-proizvodstva-ecase; <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/tsyfrovizatsiya-yak-nova-realnist-ukrayiny/>).*

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Микола Мельник, директор аналітичної групи «Левіафан»

Ринок незареєстрованих лікарських засобів. Аналіз законопроектів №3369 та №3370

Минулого тижня було зареєстровано два доволі цікаві законопроекти, які можуть мати ознаки прихованого лобізму в сфері імпорту в сфері незареєстрованих лікарських засобів.

Мова йде про законопроекти № 3369 та №3370 народних депутатів А.Мотилівця і А. Дубнова, які стосуються внесення змін до Митного та Податкового кодексів України щодо звільнення від оподаткування незареєстрованих лікарських засобів для індивідуального використання громадянами.

Суть законопроектів доволі проста – звільнення від оподаткування незареєстрованих лікарських засобів, які ввозяться громадянами на митну територію України.

Ввіз на територію України незареєстрованих лікарських засобів регламентується Наказом МОЗ №237 від 26.04.2011 і дозволяється у наступних випадках:

- клінічних випробувань;
- державної реєстрації лікарських засобів в Україні;
- експонування на виставках, конференціях тощо;
- медичного забезпечення підрозділів збройних сил інших держав, які відповідно до закону допущені на територію України;
- індивідуального використання громадянами;
- використання у випадках стихійного лиха, катастроф, епідемічного захворювання тощо за окремим рішенням Міністерства охорони здоров'я України за наявності документів, що підтверджують їх реєстрацію і використання в країнах, звідки ввозяться препарати;
- для медичного забезпечення (медичного застосування) військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які виконують завдання під час проведення

антитерористичної операції, під час дії надзвичайного стану, особливого періоду, за окремим рішенням Міністерства охорони здоров'я України за наявності документів, що підтверджують реєстрацію і використання лікарських засобів у таких державах;

- лікування рідкісних (орфанних) захворювань за рішенням Міністерства охорони здоров'я України.

Не слід пояснювати, що при таких обмеженнях держава, з одного боку, була захищена від неякісних фармацевтичних виробів іноземного походження, а з іншого, захищала українського виробника від дешевих іноземних аналогів.

За великим рахунком, до квітня 2020 року незареєстровані лікарські засоби не могли бути прописані лікарем, або реалізовані через мережу аптек, але із прийняттям Закону, про «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби (COVID-19)» (р.№3268).

Законом дозволено застосування незареєстрованих в Україні лікарських засобів, які рекомендовані офіційним органом США, країн – членів ЄС, Великобританії, Швейцарської Конфедерації, Австралії, Ізраїлю, Канади, Китайської Народної Республіки, Японії для лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) у відповідній країні, а також зареєстрованих лікарських засобів за показаннями, які не визначені інструкцією для медичного застосування, за умови наявності доведеної ефективності щодо лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) та/або, якщо ці лікарські засоби рекомендовані офіційним органом однієї із зазначених вище країн для лікування цієї хвороби у відповідній країні.

Відповідні зміни внесено до ст. 44 Основ законодавства про охорону здоров'я та ч. 8 ст. 7 Закону «Про лікарські засоби».

* Збережено стиль і граматику оригіналу

Фактично український ринок імпорту лікарських засобів, який зараз складає близько 2 млрд \$, відкрили для світу. А законопроекти № 3369 та №3370, пропонують скасувати ввізні мита на:

- незареєстровані лікарські засоби, які ввозяться на митну територію України для індивідуального використання громадянами відповідно до Закону України «Про лікарські засоби».

- незареєстровані лікарські засоби для індивідуального використання, які надходять на адресу фізичних осіб в міжнародних поштових та експрес-відправленнях в обсягах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Цими правками можуть скористатись «сірі» імпортери, які займаються контрабандою товарів і в тому числі лікарських засобів за сірими схемами «піджаків» та «посилок», що мається на увазі.

«Піджаки»

Митний кодекс дозволяє будь-якій фізичній особі раз на добу завозити в Україну, без сплати ПДВ та мита, товари для особистого використання на суму до 500 євро і вагою не більше 50 кг.

Хоч товари на зазначену суму можна ввозити лише для власного використання, в реальності це давно перетворилося на потужний канал доставки контрабанди.

Так, в місяць тільки одна особа, не сплативши жодної копійки в держбюджет, може ввезти в Україну товарів на 15 тисяч євро, які потім розподіляються по торгових точках і реалізуються ФОПами без документів та фіскальних чеків.

За підрахунками Цензор.нет сума ввезених товарів може сягнути 1,5 млрд євро.

Такий товар, зазвичай, продається через ФОПи другої групи, яким дозволено працювати без фіскальних апаратів (систем РРО) та документів на походження товару при обороті до одного мільйона в рік.

Насправді обороти таких ФОПів сягають декількох мільйонів. Але, за відсутності фіскальних апаратів та документів на походження, їх наявність нереально доказати.

«Посилочки»

Митним кодексом України дозволено громадянам, без сплати митних платежів, отримувати поштовими відправленнями товари, вартість яких не перевищує 100 євро та 50 кг, для ФОПів – 150 євро. Це правило не стосується підакцизних товарів.

Поряд зі звичайними покупцями, які імпортують для себе, в цю схему вбудувалися певні групи осіб, які, користуючись нормою про розмір безмитного ввезення товару до 150 євро, подрібнюють партії різноманітного товару та пересилають їх поштою на підставних осіб. І це, на відміну від прямої купівлі споживачем в закордонному інтернет-магазині, є контрабандою.

Уже в Україні товар, оформлений на формальних отримувачів (вважай найманих працівників), формується в дрібні оптові партії та продається ФОПами (без фіскальних чеків та документів походження товару) через інтернет-магазини, або бутики великих торгових центрів. Часто такі продавці взагалі ніяк не оформлені.

За місяць, якщо отримувати по одній посылці в день, одна фізособа може прийняти товару на 3 тисяч євро, а ФОП на 4,5 тисяч євро. При цьому в Україні відсутні обмеження щодо кількості посилок на одну особу.

Об'єм замовлень посилок із-за кордону в Україну оцінюють в 30-35 млн посилок. Припустимо, що середня вартість посылки становила \$50, і з метою перепродажі було ввезено не більше половини посилок. В такому випадку в країну було ввезено товару на 850 млн дол без сплат податків.

Законопроект же пропонує звільнити від сплати мита посылки, вартість яких перевищує встановлені ліміти, що може потягнути за собою безконтрольний ввіз незареєстрованих лікарських засобів в Україну, чим нанесе шкоду і українській фармакологічній галузі, так і бюджету України, який недоотримає кошти від сплати мита.

Хто від цього виграє? Відповідь однозначна – аптеки. При чому, як великі мережі так і не дуже, які збільшать свій асортимент за рахунок дешевих ліків з-за кордону. Тож попри всю риторику авторів законопроекту, щодо покращення життя рядових українців, я вважаю,

що ці законопроекти несуть в собі величезні лоббійські і корупційні ризики (https://censor.net.ua/blogs/3192252/rinok_nezarestrovanih_lkarskih_zasoby_analz_zakonoproektv_3369_ta_3370). – 2020. – 29.04).

Блог на сайті «Українська правда»

Про автора: Тимофій Бадіков, громадський діяч

Комп'ютеризація лікарень. Вимушений крок чи нові можливості?

З 1 квітня 2020 року в Україні розпочався другий етап медичної реформи. Відтепер лікарні та національні центри фінансуються Національною службою здоров'я України (НСЗУ) згідно з укладеними договорами, за обраними ними пакетами медичних послуг.

Неналежний стан комп'ютеризації лікарень, проблеми з передачею даних до НСЗУ, знервований медичний персонал. Такими бачимо реалії першого місяця 2-го етапу реформи. Чи можливо за таких умов лікарням отримати фінансування, повноцінно працювати, не втратити кадри та довіру до реформи?

Переконали, що так – цілком можливо, і надважливим критерієм успішності є належна комп'ютеризація і цифровізація закладів охорони здоров'я.

Вимогам НСЗУ відповідають 57% лікарень

НСЗУ, як замовник послуг, сплачує закладу за кожного пролікованого в стаціонарі пацієнта та за кожну виконану процедуру, що входить до переліку пріоритетних. Оплата відбувається за умови наявності в центральній базі даних eHealth відповідного направлення та відсутності помилок у поданих лікарнями відповідних звітів (медичних записів). Лікарня має вносити необхідну інформацію в свою медичну інформаційну систему (МІС) в режимі реального часу.

Отже, комп'ютеризація і цифровізація – необхідний крок, від якого залежить фінансування лікарень. Якщо комп'ютери, мережа та система працюють несправно,

або техніки не вистачає, то у лікарні не буде можливості обмінюватись інформацією з НСЗУ. Заклад не зможе отримати кошти.

За стандартними вимогами НСЗУ, мінімальна потреба в оснащенні комп'ютерами, підключеними до локальної мережі, дорівнює кількості робочих місць, плюс щонайменше 1 комп'ютер в кожному підрозділі, приймальному відділенні, в реєстратурі та кабінеті статистики. Тут важливо розуміти, що ці вимоги розраховані, виходячи лише з забезпечення виконання завдання НСЗУ – кому, скільки, і за що сплачувати. Скільки та яких комп'ютерів потрібно самому закладу для розвитку, яке прикладне та медичне програмне забезпечення там має бути встановлене – це зовсім інше завдання. Тут рішення приймають власник та керівництво закладу.

Разом з тим, за даними НСЗУ від 21.04.2020, лише 57% закладів вторинної та третинної ланки в Україні відповідають мінімальним вимогам комп'ютеризації. Іншим треба надолужувати. Причина навіть не в браку коштів, а в неефективному їх використанні на цілі комп'ютеризації.

Рішення про вибір комп'ютерної техніки та МІС часто приймаються без аналізу та усвідомлення комплексних потреб установи. Це призводить до необхідності змінювати оснащення та систему, перенавчати персонал, що вимагає додаткових ресурсів.

Дослідження, проведене ГО «Платформа здоров'я», свідчить, що економія коштів фактично стоїть на першому місці при виборі лікарнею комп'ютерного оснащення. Так не має бути, адже потреби закладів різняться, одним можна взяти більше комп'ютерів з меншою продуктивністю, які невдовзі доведеться змінювати, а іншим потрібні потужні рішення.

У керівництва закладів немає уніфікованого рішення по техніці для лікарень та чітких вказівок по розгортанню мережі. Тому природньо, що їм складно прийняти ефективне рішення.

План розвитку ІТ-інфраструктури лікарні: з чого почати

Хороші комп'ютери, правильна обрана МІС – це ті кошти, які дозволять лікарні вирішити проблеми і з ремонтом, і з мотивацією лікарів,

і з харчуванням пацієнтів, і з закупівлею нового обладнання. Однак мета комп'ютеризації абсолютно не обмежується потребами співпраці НСЗУ. Навіть якщо лікарня відповідає вимогам НСЗУ за поточним станом, це, на жаль, не гарантує їй сталої роботи в осяжній перспективі.

Належна комп'ютеризація закладу охорони здоров'я – це, перш за все, невід'ємна складова його успішної роботи та розвитку. Це ознака сучасності закладу, його конкурентоздатності та спроможності відповідати потребам пацієнтів.

Повноцінна МІС та комп'ютерне оснащення покликані допомагати керівнику закладу отримувати необхідну узагальнену та аналітичну інформацію, аналізувати ефективність та якість медичних послуг, створювати реєстри та управляти потоком пацієнтів, допомагати пацієнтам закладу брати на себе відповідальність за своє здоров'я.

Практика свідчить, що для закладу вигідніше одразу купити нормальний набір комп'ютерної техніки та МІС, ніж витратити кошти на перероблення, переналаштування та амортизацію того, що є в наявності.

Розробка плану розвитку ІТ-інфраструктури лікарні має враховувати перспективи розвитку та спеціалізацію закладу, план розвитку госпітальних округів. З цією метою потрібно провести технічний аудит наявного обладнання, спираючись на структуру лікарні.

Варто розпочати з проведення технічного аудиту свого закладу, щоб отримати реальну картину інфраструктури та матеріально-технічної бази. Також лікарням вкрай необхідно здійснити фінансовий аналіз своєї діяльності і прорахувати свої видатки та фінансові ризики.

Як керівництву закладу визначити скільки та якої техніки потрібно? Зрозуміло, що медикам складно приймати рішення в таких специфічних питаннях, як автоматизація процесів в закладі охорони здоров'я.

Закликаю лікарні скористатися можливістю отримати допомогу експертів в проведенні технічного аудиту наявного обладнання. Результати цього аудиту допоможуть розробити обґрунтований план розвитку ІТ-інфраструктури медичного закладу

(<https://blogs.pravda.com.ua/authors/badikov/5effa47eabf9/>). – 2020. – 04.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»

Про автора: Тетяна Шевченко, суддя-спікер Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду

Про суд у деталях: касаційний перегляд судового рішення

Чому на результати касаційного розгляду не впливають висловлені сторонами під час засідання доводи, що відсутні в касаційній скарзі, і з якими проханнями скаржники не повинні звертатися до суду касаційної інстанції.

У попередньому дописі наголошувалося, що звернення до суду касаційної інстанції має бути досить відповідальною та кропіткою роботою юристів. І велика за обсягом касаційна скарга – не завжди означає «якісна скарга».

Дійсно, кількість сторінок касаційної скарги зовсім не дорівнює її переконливості і не гарантує наслідку у виді відкриття касаційного провадження та її задоволення.

Потрібно виходити з принципу *jura novit curia* (з лат. – «суд знає закони»). Тому не слід переобтяжувати касаційну скаргу переписуванням великої кількості статей кримінального і кримінального процесуального кодексів та посиланням на численні рішення Європейського суду з прав людини.

У таких випадках, читаючи касаційну скаргу та вирішуючи питання щодо її прийнятності, суддя вимушений, як старатель, вишукувати часточки «золота» сенсу у «піску» слів, тобто відокремлювати доводи касаційної скарги, які відповідають вимогам процесуального закону.

Значно важливішим є те, щоб зміст скарги точно відповідав тим вимогам закону до її форми та змісту, про які йшлося у попередньому дописі.

Якщо вашу скаргу прийнято до розгляду Касаційним кримінальним судом у складі Верховного Суду і ви готуетесь особисто підтримати її у судовому засіданні або спростувати доводи касаційної скарги іншої

сторони, необхідно ретельно підготуватися до виступу у суді касаційної інстанції.

У тому разі, коли ви хочете бути почутими, насамперед, згадайте, що суд касаційної інстанції є судом права, а не факту. Як уже зазначалося, до його повноважень не входить встановлення фактичних обставин справи. Це означає, що не слід переконувати касаційний суд у недостовірності доказів. Судді з більшим інтересом слухатимуть про використання судом першої чи апеляційної інстанцій недопустимих доказів або про неправильну оцінку доказів з точки зору їхньої достатності. І тому варто залишити всі театральні та ораторські таланти для судів нижчих інстанцій – судів факту. П'ять хвилин суто конкретної розмови про недоліки судових рішень із вище зазначених питань здатні принести вам успіх та убезпечити від зауважень суддів із проханням говорити «по суті».

Щодо меж касаційного перегляду. Слід нагадати, що відповідно до ч. 1 ст. 433 Кримінального процесуального кодексу України, суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин і не має права досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в оскарженому судовому рішенні, вирішувати питання про достовірність того або іншого доказу.

Частиною 2 цієї норми передбачено, що суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги. Суд касаційної інстанції вправі вийти за межі касаційних вимог, якщо цим не погіршується становище засудженого, виправданого чи особи, стосовно якої вирішувалося питання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Якщо задоволення скарги дає підстави для прийняття рішення на користь інших засуджених, від яких не надійшли скарги, суд касаційної інстанції зобов'язаний прийняти таке рішення. Однак це не означає, що суд касаційної інстанції зобов'язаний перевіряти

касаційне провадження у повному обсязі, як про це було зазначено у КПК 1960 року (до змін 2001 року), наприклад, у статтях 363, 394.

Стаття 363 КПК 1960 року передбачала, що при розгляді справи в касаційному порядку суд перевіряє законність та обґрунтованість вироку за наявними у справі і додатково поданими матеріалами. Суд не зв'язаний доводами касаційної скарги чи поданням і перевіряє справу в повному обсязі щодо всіх засуджених, в тому числі й тих, які скарг не подали і щодо яких не принесено касаційного подання.

Але у КПК 1960 року не згадувалося про принцип диспозитивності, натомість на суд, як і на прокурора, і на слідчого, покладался обов'язок вжити всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдують обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують та обтяжують його відповідальність.

Зовсім інша ситуація сьогодні. Частина 3 ст. 26 КПК України передбачає, що слідчий суддя, суд у кримінальному провадженні вирішують лише ті питання, що винесені на їхній розгляд сторонами та віднесені до їхніх повноважень цим Кодексом. Тому й сторони як у касаційних скаргах, так і під час надання пояснень у суді касаційної інстанції не повинні звертатися до суду з проханнями, які є поза межами його компетенції.

Окремо слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 434 КПК України, касаційний розгляд полягає у вислуховуванні доводів сторін, проведення судових дебатів та реплік законом не передбачено. Тому дещо дивним виглядає намагання учасників касаційного розгляду прокоментувати виступ представника опонента вже після свого власного виступу.

Не впливає на результати касаційного розгляду й те, що сторони висловлюють під час свого виступу доводи, які відсутні у касаційній скарзі. Вони не можуть братись до уваги судом.

Дійсно, у деяких, можна сказати, виключних випадках, касаційний суд, переглядаючи судові рішення за доводами касаційних скарг, може вийти за їх межі із дотриманням вимог закону

(ч. 2 ст. 433 КПК України). Але це не означає, що недоліки касаційної скарги можна усунути, заявляючи у виступі в суді зовсім інші доводи, ніж ті, що зазначені у скарзі та доповненнях до неї.

Як правило, суд виходить за межі касаційної скарги, коли до цього наштотує її зміст. Наприклад, коли у касаційній скарзі йшлося про недоведеність винуватості, а суд, погоджуючись в цілому з її доводами, вважає за необхідне акцентувати увагу ще на інших порушеннях закону, які встановив, перевіряючи провадження за доводами скарги.

Або якщо суд не погоджується з доводами захисту про необхідність скасування судових рішень, а натомість вбачає необхідність звільнення особи від покарання у зв'язку зі збігом строку давності.

Також ч. 2 ст. 433 КПК України застосовується у разі необхідності виправлення судових рішень у частині зарахування строку попереднього ув'язнення, в тому числі і щодо особи, яка не подавала касаційної скарги.

Отже, сподівання на те, що недоліки касаційних скарг можна виправити під час участі сторін у суді касаційної інстанції, є марними. До речі, дуже слушно про необхідність активної роботи сторін протягом всього кримінального провадження, а не тільки у суді касаційної інстанції, йдеться у постанові ККС ВС від 28 січня 2020 року у справі № 456/2742/15-к (провадження № 51-1528км18), з якою можна ознайомитися за посиланням.

Тільки добросовісна професійна робота адвокатів і прокурорів у судах всіх інстанцій може сприяти тому, що буде прийнято законне та обгрунтоване рішення у справі (<https://sud.ua/ru/news/blog/166525-pro-sud-u-detalyakh-kasatsiyiny-pereglyad-sudovogo-rishennya>). – 2020. – 04.05).

Блог на сайті «Судово-юридична газета»
Про автора: Ян Берназюк, суддя Верховного Суду

Процесуальні засоби забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості

судового рішення в адміністративному судочинстві

КАС України визначає систему процесуальних засобів, які адміністративні суди вправі застосовувати для забезпечення своєчасного, точного, неухильного та повного виконання судового рішення.

Важливою конституційною гарантією забезпечення обов'язковості судового рішення є судовий контроль за його виконанням. З цією метою КАС України визначає систему процесуальних засобів, які адміністративні суди вправі застосовувати для забезпечення своєчасного, точного, неухильного та повного виконання судового рішення. Забезпечення обов'язковості судового рішення частково стосується висвітлених раніше питань, зокрема, таких аспектів, як «Поняття та критерії мотивованості судового рішення як одна з гарантій дотримання судами принципу верховенства права», «Основні етапи підготовки мотивованого судового рішення: вимоги процесуального закону в світлі положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод».

В аналітичній доповіді в рамках проекту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» (2018 рік) стосовно огляду практики ЄСПЛ щодо захисту права на розгляд справи та виконання судового рішення в розумний строк узагальнено критерії ефективності засобів забезпечення виконання цього права: 1) засіб є ефективним, якщо його можна використати для прискорення ухвалення рішення судом, що розглядає справу; 2) найбільш ефективними є засоби, спрямовані на попередження, а не на компенсацію за затримку розгляду справи чи виконання судового рішення; 3) поєднання пришвидшувального та компенсаторного засобів захисту є найкращим варіантом тощо.

Аналіз положень КАС України дає підстави виокремити такі основні процесуальні засоби, за допомогою яких адміністративний суд забезпечує належне виконання судового рішення, яке набрало законної сили: 1) роз'яснення судового рішення (ст. 254); 2) судовий контроль за виконанням судового

рішення (ст.ст. 382, 383); 3) заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379); 4) поновлення пропущеного з поважних причин строку пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 376); 5) відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, зміна чи встановлення способу і порядку виконання (ст. 378); 6) зупинення виконання судових рішень лише у виключних випадках (ст. 375); 7) застосування як преюдиційних обставин, встановлених у судовому рішенні, що набуло законної сили, під час судового розгляду іншої справи (частини четверта – сьома ст. 78) тощо.

Так, стосовно роз'яснення судового рішення, то в судовій практиці сформувалася стала правова позиція, відповідно до якої необхідність у такому роз'ясненні зумовлена:

– нечіткістю судового рішення за змістом або коли воно є незрозумілим як для осіб, стосовно яких воно ухвалене, так і для тих, які будуть здійснювати його виконання;

– роз'яснено може бути рішення суду, якщо без такого роз'яснення його реалізація є ускладнена, оскільки спостерігається значна ймовірність неправильного його виконання внаслідок неясності резолютивної частини рішення.

Тобто роз'яснення рішення суду – це засіб виправлення формальних недоліків судового акта, який полягає в усуненні неясності судового акта, викладення рішення суду у більш ясній та зрозумілій формі. При цьому конкретного та вичерпного переліку критеріїв для визнання рішення незрозумілим процесуальний закон не визначає, але з його змісту слідує, що обґрунтування щодо незрозумілості має навести особа, яка звертається із заявою про роз'яснення судового рішення.

До такого висновку дійшов Верховний Суд, зокрема, в ухвалах від 18 жовтня 2018 р. у справі № 823/867/16, від 21 серпня 2018 р. у справі № 803/3805/15 тощо. Касаційний суд відмовив у задоволенні заяв про роз'яснення судового рішення, виходячи з того, що із зазначених заявниками мотивів звернення не вбачалося зв'язку між порушеними питаннями та змістом винесеного рішення.

Тобто заявники не вказали, у чому саме полягає нечіткість, незрозумілість останнього та неточність формулювань, застосованих в рішенні суду, та що викликає труднощі у розумінні його змісту. Верховний Суд підкреслив необхідність чіткого визначення в заяві про роз'яснення судового рішення, у чому саме полягає незрозумілість його змісту; які формулювання викликають труднощі у його розумінні або виконанні.

Ще одним процесуальним засобом забезпечення належного та своєчасного виконання судового рішення є судовий контроль, підстави та порядок здійснення якого визначені ст. 382 та ст. 383 КАС України.

Стосовно сутності судового контролю у постанові Верховного Суду від 21 серпня 2019 р. у справі № 295/13613/16-а зазначено, що ст.ст. 382–383 КАС України визначено такі види судового контролю за виконанням судового рішення, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення та визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду.

У цій справі Верховний Суд акцентував увагу, що зазначені правові норми КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача, та обставини, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних із невиконанням судового рішення в цій справі.

При цьому Верховний Суд зазначив, що наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, виключає можливість застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача шляхом подання нового позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється у порядку, передбаченому в КАС, який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що вимоги про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які прийняті (вчинені або не вчинені) на виконання судового рішення, в окремому судовому провадженні не розглядаються.

Слід зазначити, що аналогічна правова позиція міститься також у постановках Верховного Суду від 17 квітня 2018 р. у справі № 819/1430/17, від 12 листопада 2018 р. у справі № 806/3099/17 та від 21 листопада 2019 р. у справі № 802/1933/18-а.

Таким чином, Верховний Суд вказав, що судові рішення виконуються безпосередньо, та для його виконання не вимагається ухвалення будь-яких інших, додаткових судових рішень. Суд також врахував, що винесення судового рішення, яке передбачає оцінку судового рішення прийнятого в іншій справі, буде суперечити ст. 129-1 Конституції України.

Заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379 КАС України) як процесуальний засіб забезпечення належного виконання судового рішення в адміністративній справі застосовується адміністративними судами у разі необхідності заміни сторони, яка має виконати судові рішення, якщо така сторона вибула зі складу учасників виконавчого провадження внаслідок її ліквідації або передачі повноважень у відповідній сфері іншому суб'єкту. Така заміна здійснюється у порядку процесуального правонаступництва.

Стосовно наявності підстав для заміни сторони виконавчого провадження у судовій практиці сформувалася правова позиція, відповідно до якої визначальним фактором, необхідним для встановлення факту правонаступництва, є перехід функцій від відповідача, що є стороною виконавчого провадження, до іншого суб'єкта. Тобто правонаступництво в сфері управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (публічне правонаступництво) передбачає повне або часткове передання (набуття) адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації)

до іншого або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Зазначена правова позиція міститься, зокрема, у постановках Верховного Суду від 25 квітня 2019 р. у справах № 2а-8478/12/1370, № 815/2345/13-а, № 2а-9319/12/1370, № 813/3876/13-а тощо. У цих справах Суд дійшов висновку про те, що у разі, якщо повноваження, які необхідні органу для виконання судового рішення, зберігаються за таким органом, то відсутні підстави для заміни сторони виконавчого провадження.

Водночас у випадку, якщо відповідний орган хоча й зберігає відповідні повноваження, але тимчасово їх не здійснює, що призводить до тривалого невиконання судового рішення, адміністративний суд може допустити заміну сторони виконавчого провадження.

Так, у постанові від 27 грудня 2019 р. у справі № 757/42871/15-а Верховний Суд, розглянувши касаційну скаргу фізичної особи на рішення судів першої та апеляційної інстанції щодо відмови у задоволенні подання державного виконавця щодо заміни сторони виконавчого провадження стосовно поновлення виплати пенсії, дійшов висновку, що суди неправильно застосували норми матеріального та процесуального права стосовно заміни сторони виконавчого провадження її правонаступником, відмовивши у задоволенні відповідного подання.

Зокрема, Верховний Суд зазначив, що суди першої та апеляційної інстанцій не врахували такі обставини цієї справи: судові рішення набрали законної сили та не виконуються більше ніж 3,5 року; позивачами у цій справі є особи, які виїхали на постійне місце проживання за межі України; встановлення можливості заміни сторони виконавчого провадження ініціювала саме держава в особі державного виконавця; мотивом відповідного подання державного виконавця була неможливість виконання судового рішення, яке набрало законної сили, через фактичну відсутність боржника за місцем реєстрації.

У зв'язку із цим колегія суддів Верховного Суду дійшла висновку, що відсутність

механізму визначення правонаступника територіальних органів Пенсійного фонду України, які тимчасово не здійснюють своїх повноважень, не може бути підставою для невиконання судового рішення, що набрало законної сили.

У цій справі Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої для встановлення можливості заміни сторони виконавчого провадження – суб'єкта владних повноважень, який тимчасово не здійснює своєї діяльності, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень необхідно застосовувати положення ч. 6 ст. 7 КАС України (у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону – виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права)).

Відповідно до ст. 376 КАС України, адміністративні суди можуть застосовувати такий засіб забезпечення обов'язковості судового рішення, як поновлення пропущеного з поважних причин строку пред'явлення виконавчого листа до виконання.

З приводу підстав поновлення строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання у судовій практиці сформувалася позиція, відповідно до якої такими підставами можуть бути лише визнані судом поважні причини пропуску строку. При цьому, при встановленні можливості визнання поважними причин пропуску строку суд має встановити дійсні обставини, що зумовили таку ситуацію, та належним чином мотивувати своє рішення. Поважними за змістом ст. 376 КАС України визнаються лише обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення сторони та пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення сторонами у справі відповідних процесуальних дій.

У постанові від 7 лютого 2019 р. у справі № 2а/1570/3419/2011 Верховний Суд зазначив, що підставою для відмови особі в поновленні строку для пред'явлення виконавчого листа до

виконання є вчасне отримання нею примірника виконавчого листа та не вчинення, без поважних причин, юридично значущих дій для виконання судового рішення. При цьому, якщо сторона виконавчого провадження вважає, що державним виконавцем безпідставно повернуто виконавчий лист у зв'язку з пропуском строку пред'явлення його до виконання або у зв'язку з безвідповідальним відношенням державних виконавців до своїх посадових обов'язків, то вона не позбавляється можливості в установленому законом порядку оскаржити відповідні дії та рішення державних виконавців.

З метою забезпечення належного виконання судового рішення в публічно-правових спорах адміністративні суди можуть здійснювати відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, зміну чи встановлення способу та порядку виконання (ст. 378 КАС України). Вказані процесуальні засоби адміністративні суди можуть застосовувати у виключних випадках, зокрема, якщо сторона доведе наявність обставин, що суттєво ускладнюють або унеможливають виконання судового рішення.

Згідно зі сформованою судовою практикою до обставин, що ускладнюють виконання судового рішення та які є підставою для розстрочення його виконання, належать, зокрема, хвороба боржника або членів його сім'ї, скрутне матеріальне становище боржника, наявність загрози банкрутства юридичної особи-боржника, стихійне лихо, інші об'єктивні екстраординарні події тощо. При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 червня 2013 р. № 5-рп/2013, розстрочення виконання рішення суду означає виконання його частинами, встановленими судом, з визначеним інтервалом у часі; строки виконання рішення частинами (сплата грошових сум частками тощо) визначаються судом.

Конституційний Суд України у цьому ж Рішенні також зазначив, що розстрочення виконання рішення має базуватися на принципах співмірності та пропорційності з метою забезпечення балансу прав і законних інтересів стягувачів і боржників. При встановленні

можливості розстрочення виконання рішення, суд не може змінювати суті винесеного у справі рішення.

Приміром, у постанові від 11 грудня 2018 р. у справі № 2а-9247/10/0570 Верховний Суд погодився із судом апеляційної інстанції про наявність обставин, що перешкоджають належному виконанню судового рішення та визнав можливим відстрочити виконання постанови суду першої інстанції строком на 12 місяців. При цьому, обставиною, що перешкождала належному виконанню судового рішення, визнано скрутне фінансово-економічне становище підприємства-боржника та наміри погашення заборгованості в майбутньому, оскільки підприємство планувало життя заходів для отримання прибутку, необхідного, зокрема, для реалізації обов'язків щодо виконання судового рішення.

По суті, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення застосовується з метою зменшення надмірного тягара на боржника, якщо такий тягар може призвести до виникнення ситуації, за якої виконання судового рішення стане взагалі неможливим.

До процесуальних засобів, пов'язаних із забезпеченням обов'язковості судового рішення, слід віднести також право суду касаційної інстанції зупинити виконання рішення суду, що набрало законної сили, лише у виключних випадках (ст. 375 КАС України).

За загальним правилом, якщо під час касаційного перегляду рішень судів першої та/або апеляційної інстанцій сторона подає клопотання про зупинення виконання судового рішення, яке набуло законної сили, Верховний Суд виходить з того, що для зупинення виконання судових рішень, що допускається як винятковий захід, мають бути поважні причини. Заява про зупинення виконання судового рішення має бути мотивованою, містити підстави для зупинення виконання судового рішення, підтвержені належними доказами. Водночас, сподівання та припущення заявника на конкретні результати касаційного розгляду справи не можуть бути підставою для зупинення виконання судового рішення, що набрало законної сили. Таке зупинення не може порушувати баланс

інтересів сторін, а також прав осіб, які брали участь у справі, та які не брали такої участі, але суд у своєму рішенні вирішив питання про їхні права, свободи чи обов'язки.

Ще одним із процесуальних засобів забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості судового рішення є застосування як преюдиційних обставин, встановлених у судовому рішенні, що набрало законної сили, під час судового розгляду іншої справи (частини четверта – сьома ст. 78 КАС України).

Відповідно до сталої судової практики преюдиція – це обов'язковість фактів, установлених судовим рішенням, що набуло законної сили, в одній справі для суду при розгляді інших справ. Преюдиційно встановлені факти не підлягають доказуванню.

Звільнення від доказування з підстав установлення преюдиційних обставин в іншому судовому рішенні, передбачене частиною четвертою ст. 78 КАС України. Так, учасники адміністративного процесу не зобов'язані повторно доказувати ті обставини, які були встановлені чинним судовим рішенням в іншій адміністративній, цивільній або господарській справі, якщо в цій справі брали участь особи, щодо яких відповідні обставини встановлені.

Тобто, учасники адміністративного процесу звільнені від надання доказів на підтвердження обставин, які встановлені судом при розгляді іншої справи. Водночас, звільнення від доказування не має абсолютного характеру та не може сприйматися судами як неможливість спростування під час судового розгляду обставин, які зазначені в іншому судовому рішенні. Адміністративні суди не вправі сприймати як обов'язкові та незаперечні висновки щодо фактичних обставин, наведені в судових рішеннях в інших адміністративних, цивільних чи господарських справах. Для спростування преюдиційних обставин учасник адміністративного процесу, який ці обставини заперечує, зобов'язаний подати суду належні та допустимі докази. Ці докази має оцінити суд, що розглядає справу, у загальному порядку за правилами ст. 90 КАС України.

В окремих випадках преюдиційний характер встановлених у судовому рішенні, що набуло

законної сили, обставин справи виявляється в тому, що суд враховує такі обставини, навіть у випадку, якщо це судові рішення не було виконано фактично.

Приміром, у постанові від 29 листопада 2019 р. у справі № 805/5043/15-а Верховний Суд дійшов висновку, що набуття позивачем у цій справі статусу вкладника було пов'язано, зокрема, з укладенням додаткової угоди з банком. Суд своїм рішенням, яке набуло законної сили, зобов'язав банк укласти відповідну угоду. Однак зазначена угода не була укладена внаслідок невиконання банком взятих на себе зобов'язань, а після запровадження тимчасової адміністрації – невиконання уповноваженою особою Фонду такого рішення суду. На цій підставі Верховний Суд погодився із судами попередніх інстанцій із фактом набуття позивачем статусу вкладника всупереч існуванню фактичного неукладення додаткової угоди, оскільки, якби рішення суду, що набуло законної сили, було виконано, то відповідна угода мала бути укладеною.

Ще одним прикладом преюдиції в судовій практиці є випадки, за яких рішення суду, набуваючи силу обов'язкового, має виконуватися навіть всупереч певним гарантіям, встановленим законом для особи, яка була стороною судового провадження.

Так, у справі № 826/11708/17 позивач – суб'єкт господарювання оскаржував правомірність проведення щодо нього перевірки дотримання земельного законодавства, посилаючись на встановлений законом мораторій на таку перевірку. Суди становили, що перевірку проведено на підставі ухвали суду, тобто за наявності достатніх підстав. Враховуючи викладене, Верховний Суд у постанові від 13 березня 2019 р. дійшов висновку, що відповідач, отримавши ухвалу суду, був зобов'язаний її виконати відповідно до положень чинного законодавства.

Отже, за правовою позицією Верховного Суду невиконання судового рішення, яке набуло законної сили, надання йому переоцінки, за загальним правилом, суперечить принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності.

Висновки.

З метою забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості судового рішення адміністративні суди, зокрема, застосовують такі процесуальні механізми:

1) роз'яснення судового рішення, яке полягає у виправленні формальних недоліків, усуненні неясності судового акта, викладенні рішення суду в більш ясній та зрозумілій формі; як наслідок, учасники справи та особа, на яку покладається виконання судового рішення, мають можливість зрозуміти спосіб і порядок виконання та неухильно цього дотримуватись;

2) судовий контроль за виконанням судового рішення полягає у перевірці судом належного, точного та своєчасного виконання судового рішення у спосіб отримання звіту про таке виконання або спонукання до виконання судового рішення через визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з невиконанням судового рішення у справі; наявність судового контролю за виконанням судового рішення передбачає безпосереднє виконання останнього та виключає можливості подання окремого позову, предметом якого є протиправні дії або бездіяльність суб'єкта, який має виконати таке рішення;

3) адміністративні суди здійснюють заміну сторони виконавчого провадження в разі, зокрема, об'єктивної необхідності визначення нової сторони, яка має виконати судові рішення; підставою для цього є вибуття такої сторони зі складу учасників виконавчого провадження внаслідок її ліквідації або передачі повноважень у відповідній сфері іншому суб'єкту (процесуальне правонаступництво); спеціальною підставою для заміни сторони виконавчого провадження є виникнення ситуації, за якої відповідний орган, хоча й зберігає повноваження, необхідні для виконання судового рішення, однак тимчасово їх не здійснює, що призводить до тривалого невиконання судового рішення (у такому разі суд може допустити процесуальне правонаступництво навіть за відсутності законодавчо визначеного механізму, застосовуючи аналогію закону);

4) поновлення пропущеного з поважних причин строку пред'явлення виконавчого листа до виконання застосовується в разі несвоєчасного пред'явлення виконавчого листа до примусового виконання за наявності та доведеності поважних причин такого пропуску; відмова в поновленні пропущеного строку може мати місце, зокрема, за умови вчасного отримання стороною примірника виконавчого листа та невчинення, без поважних причин, юридично значущих дій для виконання судового рішення;

5) відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення – це процесуальні засоби, які адміністративні суди застосовують у виключних випадках, зокрема, якщо сторона доведе наявність обставин, що суттєво ускладнюють або унеможливають виконання судового рішення; ці процесуальні засоби застосовується з метою зменшення надмірного тягаря на боржника, якщо такий тягар може призвести до виникнення ситуації, за якої виконання судового рішення в подальшому стане взагалі неможливим;

6) зупинення виконання судових рішень відбувається лише у виключних випадках та за умови, що таке зупинення не порушуватиме балансу інтересів сторін, прав осіб, які брали участь у справі та які не брали такої участі, але суд вирішив питання про їхні права, свободи чи обов'язки;

7) застосування як преюдиційних обставин, встановлених у судовому рішенні, що набуло законної сили, передбачас обов'язковість фактів, установлених цим судовим рішенням, для суду при розгляді інших справ, без необхідності їх нового доказування; преюдиційні обставини, встановлені в судовому рішенні, що набуло законної сили, суд зобов'язаний враховувати під час розгляду іншої справи навіть у випадку, якщо фактично це судові рішення не було виконано; для спростування преюдиційних обставин, встановлених в іншій справі, учасник адміністративного процесу, який ці обставини заперечує, має подати суду належні та допустимі докази, які суд оцінює в загальному порядку ([https://sud.ua/ru/news/blog/166108-protsestualni-zasobi-zabezpechennya-realizatsiyi-konstitutsiyoyi-](https://sud.ua/ru/news/blog/166108-protsestualni-zasobi-zabezpechennya-realizatsiyi-konstitutsiyoyi-garantiyi-obovyazkovosti-sudovogo-rishennya-v-administrativnomu-sudochinstvi)

garantiyi-obovyazkovosti-sudovogo-rishennya-v-administrativnomu-sudochinstvi). – 2020. – 05.05).

Блог на сайті «Цензор.Нет»

Про автора: Николай Капацына, судовладелец, акционер компании «Рейдовый терминал «Конкорд»

Новые «дорожные правила» для реки: что осталось за кадром законопроекта о речных перевозках?

Одна из горячих тем, которую сегодня обсуждают в морской отрасли, – это законопроект «Про внутренний водный транспорт», который был принят в первом чтении 24 апреля.

За многие годы Независимости это первая попытка сформулировать «правила дорожного движения» для рек Украины. И именно поэтому этот законопроект обсуждался четыре года двумя ключевыми группами – практиками (представителями аграрного бизнеса и речных перевозок) и теоретиками (экспертами Министерства инфраструктуры). На каком-то этапе практикам даже удалось внести некоторые дополнения. Но за обсуждением отдельных положений был утерян смысл законодательного акта.

Когда министр инфраструктуры Владислав Криклий ссылается на мнение инвесторов, то чаще всего этими инвесторами выступает не бизнес, а международные финансовые институции такие как – Мировой банк, ЕБРР, ИФС, которые предоставляют кредиты под государственные гарантии в инфраструктурные проекты развивающихся стран.

Но давайте, прежде чем выписывать условия для «внешних инвесторов» посмотрим на сложившийся рынок, чтобы не выплеснуть младенца вместе с водой. Украинское государство должно заботиться о благополучии своего бизнеса, потому что это налоги, развитие внутреннего рынка, в том числе рынка труда.

Для чего на самом деле нужен закон и на что он должен повлиять?

Власть утверждает, что этот закон будет способствовать либерализации рынка. Его

участники считают, что «новые правила» скорее угрожают украинскому бизнесу и государству. Вот несколько ключевых аргументов.

1. Бюрократизация рынка

Зачастую хорошо сформулированные и правильно выписанные в теории процедуры на практике превращаются в новые коррупционные схемы, которые усложняют жизнь украинскому бизнесу. Проект закона предлагает массу дополнительных бюрократических процедур в тех процессах, где их раньше не было. Например, самое простое – необходимость отчитываться о передвижениях судна, получение лицензий, необходимость согласования с Мининфраструктуры проектов по строительству портовых объектов. Для этого процесса как раз законодательной базы всегда было достаточно. Доказательство тому появление большого количества новых мест погрузки и все большего числа украинских судовладельцев.

Рынок уходит в тень

Законопроект декларирует намерение гармонизировать законодательство, согласовать базовые понятия и условия, и в то же время провоцирует уход рынка в тень.

Абсолютно понятно, что суда под иностранным флагом окажутся в лучших условиях работы, и будут уходить от налогов в Украине.

Речные перевозки, пережив всевозможные кризисы раннего украинского государства, начали активно восстанавливаться после 2000-х. Никаких законов не было, а развитие и инвестиции – были. Отрасль шла в ногу с развитием аграрного сектора, выстраивались логистические цепочки, партнерства, строилась портовая инфраструктура, агрокомпании покупали и модернизировали баржи, строили новые. Например, «Нибулон» с 2005 года построил более 70 судов. Грейн-Траншипмент, Укрречфлот, Агропросперис и другие компании уже сегодня активно инвестируют в собственный флот и наращивают возможности для внутренней перевозки.

Все эти компании ведут деятельность в Украине. Вся финансовая активность ведется в гривне. Украинские перевозчики платят налоги в Украине. В денежном балансе страны

оборачивается более 2-х миллиардов гривен от речных перевозок ежегодно. Так вот и новые участники и действующие будут вынуждены увести эти финансовые потоки в оффшоры. А налоги от операционной деятельности оффшорных компаний уйдут в понятном всем направлении. Иными словами, произойдет масштабная «тенизация» отрасли и Украина потеряет существенную часть денежных поступлений.

Неконкурентные преимущества оффшорным компаниям

Закон предлагает открыть реку для иностранных компаний. К чему это приведет?

К тому, что финансово более состоятельные иностранные компании, зайдут во внутренние перевозки и фактически сделают украинский бизнес не конкурентным. Все существующие на сегодня перевозчики уже понесли колоссальные затраты на покупку флота, его модернизацию, строительство. Все эти затраты включали в себя импортные пошлины, НДС при растаможивании и прочие организационные расходы. Законопроект фактически освобождает от всего этого. Наряду с тем, что иностранные компании имеют доступ к дешевым деньгам и контролируют грузопотоки это приведет к вытеснению в конечном счете украинских операторов, которые платят налоги в украинский бюджет.

Национальная безопасность

Закон не делает главного – не становится инструментом для развития рынка в интересах украинского государства. Государство сейчас выступает в роли пассивного наблюдателя.

Но задача как раз государственного масштаба – это проектировать развитие, смотреть на два-три шага вперед. И уже сейчас готовиться к расширению возможностей.

Задача государства – это содержание и инвестирование в стратегические объекты. Создание новых и безопасных каналов, причалов и акваторий.

Акватории – это и есть «точка» стратегического контроля для государства, инвестируя в которую можно значительно улучшить условия для украинского бизнеса и сохранить рабочие места для тысяч украинских

квалифицированных специалистов, на которых есть спрос во всем мире. В акватории внутренних водных путей необходимо создать условия для процветания национального перевозчика, условия для максимального роста денежного оборота в отрасли, что безусловно увеличит поступления в бюджеты, создаст рабочие места и стимулирует судостроение. Ведь национальная безопасность это в первую очередь национальное благосостояние. Которое проект закона ставит под колоссальную угрозу.

Давайте не бояться быть протекционистами. В некоторых сферах государство должно защитить свои стратегические интересы. Вот представьте, если бы рынок земли запустили в 2000-х и разрешили покупать землю иностранцам. Возможно, на украинской земле сейчас выращивали бы в три раз больше урожая, только делали бы этого не украинские производители. Наши аграрии того времени вряд ли бы выдержали конкуренцию с международным бизнесом за такой актив как земля. И вряд ли мы сейчас имели бы такой мощный аграрный сектор украинского происхождения. Кто-то назовет это отсталостью законодательства, но именно она позволила местному аграрному бизнесу встать на ноги. И сейчас уже имеет возможности конкурировать на внешних рынках.

И на последок. В нынешнем законопроекте закрепляется положение о том, что правительство должно разработать и принять стратегию водного транспорта. Но не логичнее ли было бы сначала разработать стратегию развития отрасли, а затем уже закон – как инструмент реализации стратегии. А так получается телега впереди лошади (https://censor.net.ua/blogs/3193671/novye_dorojnye_pravila_dlya_reki_chno_ostalos_za_kadrom_zakonoproekta_o_rechnyh_perevozkah). – 2020. – 06.05).

Блог на сайті «Освіта.ua»

Про автора: Віктор Бондаренко, доктор філософських наук, професор, член-кореспондент НАПНУ.

В. Бондаренко: про плату за освіту та інші реалії життя

Освітні послуги, як відомо, річ не дешева, однак вони б мали тісніше ув'язуватися з реаліями нашого життя, аби робити його кращим для усіх учасників освітнього процесу. Не претендуючи на глобальні висновки у цій царині, хочу запропонувати освітньо-науковій громадськості оцінити лише один документ, спрямований, за задумом його авторів, на поліпшення ситуації у цій справі. Ідеться про Постанову КМ України «Деякі питання запровадження індикативної собівартості», прийняту 3 березня поточного року за №191.

Можливість вільного ознайомлення експертного середовища з такого роду документами дає можливість без зайвого переказу його змісту зосередитися на особливостях цієї постанови та можливих наслідків її застосування. Однак я просив би читача все-таки ознайомитись також і з самим документом.

Його автори стверджують, що, за узагальненими оцінками, підготовка одного студента-бюджетника коштує державі 43 тис. грн на рік, у той час коли контрактникові це вартує усього 16,5 тис. грн. У цьому вони побачили прямий вияв соціальної несправедливості. Справді, 16,5 тис. грн поступаються відповідним видаткам з бюджету на ті ж цілі у 2,6 рази.

Однак на цю проблему варто було б подивитися об'ємніше. Слід пам'ятати, що батьки контрактника, працюючи та сплачуючи податки, формують бюджет країни, з якого і оплачуються бюджетні місця у ВНЗ. Згодом вони змушені платити ще і за навчання своїх дітей, заключаючи контракти на їхнє навчання. Хто ж ці батьки і хто ці діти? Значна частина з них – це ті, у кого не було можливості навчатися у просто хорошій або спеціалізованій школі, платити репетиторам, навчитися писати красиві мотиваційні листи тощо. Це сільські діти, діти із малозабезпечених сімей і, звичайно, ті хто слабо засвоїв шкільну програму.

Звичайно ж, хтось скаже, що ломоносови проб'ються до своєї мети у будь-якому випадку. Але усі, хто учився на стаціонарі, могли помічати,

як саме ці діти, які вчилися у слабеньких школах та змушені були працювати у полі чи на іншому виробництві на шкоду можливості отримати ґрунтовні знання, до третього курсу виривалися за своїми показниками у навчанні вперед, а потім саме з тих, хто звик з дитинства до труднощів, виходили великі вчені, керівники виробництв, ректори, депутати та інші помітні у суспільстві люди.

При вступі до ВНЗ ці діти потребують допомоги, однак згадана постанова діє у прямо протилежному напрямку, закриваючи для багатьох із них один-єдиний шлях вийти «із грязі у князі», підтверджуючи тим самим брехливість запевнень влади про «країну рівних можливостей», «соціальні ліфти» тощо. Якщо батьки з фінансових або інших міркувань не зможуть учти таких дітей, то система вищої освіти в Україні понесе багатотисячні втрати студентства. Ми ж повинні у будь-який спосіб рятувати свою систему вищої освіти, пам'ятаючи, що її без студентів не буває.

Ця постанова викликає також цілий ряд інших питань. Зокрема хочу поцікавитися, на чому базуються нові індикатори платні за навчання на контракті. Чому придумані саме 60, 70 та 80 відсотків від 43 тисяч гривень, а не 80, 90 чи 100 відсотків цієї суми. Тоді усе виглядало б зовсім перфектно. Однак треба думати про рівень оплати праці в Україні та про часи, що очікують левову частку наших громадян після пандемії у зв'язку з безальтернативно очікуваною економічною кризою. Чи зможе така велика кількість батьків учти своїх дітей за власні кошти у ВНЗ взагалі?

Хочеться також запитати у авторів постанови про науковий підмуок цього документу, з якого витікає, що вони так глибоко дослідили ринок праці в Україні та за її межами, щоб дійти висновку про необхідність застосування своїх формул саме до конкретних 38 спеціальностей, що стануть тепер «дорожчими» для контрактників. Як говорив герой одного кінофільму «Меня терзают смутные сомнения», що цей вибір продиктований саме закономірностями розвитку українського та міжнародного ринків праці. Як цей ринок взагалі можна вивчити, коли країна «мертва»,

люди сотнями тисяч їдуть за кордон, а бізнес значною мірою загнаний у «тінь».

Дослідженням ринку праці займалися «відомі» фахівці, які готували та підписали цю постанову. Із їхніх слів виявляється, що наш ринок праці перенасичений фахівцями з одинадцяти медичних спеціальностей та філологами, а також спеціалістами п'ятох економічних спеціальностей та стількох же спеціальностей з галузі інформаційних технологій т. ін.

Мені (і не лише мені) здається, що все тут відбувається з точністю до навпаки. Про це взагалі немає чого говорити, окрім окличної фрази класика театру: «А я не вірю!» Запропоновані висновки висмоктані із пальця. Так само, як і вигадки про багатства і статки, які має принести ця «реформа», з дозволу сказати, кінцевому бенефіціару запланованих змін – професорсько-викладацькому складу українських ВНЗ.

Нині заробітна плата наших вузівських викладачів знаходиться десь у межах 140-го місця у світовому рейтингу і становить для професора усього близько 20 тис. грн на місяць. Тобто дорівнює оплаті праці низової ланки освітньої бюрократії, наприклад, головного спеціаліста МОН України. Хочу нагадати, що в пріснопам'ятні радянські часи професор отримував утричі більшу зарплату за починаючого бюрократа. За таких умов ця постанова, що пропонує збирання із світу по нитці, не принесе голому сорочки, перш за все тому, що сам цей світ (батьки студентів-контрактників) сам голий і босий, тобто бідний.

Крім того, постанова чомусь розповсюджується лише на державні ВНЗ, що само по собі зароджує підозру. Адже за великим рахунком державні і приватні ВНЗ повинні бути рівними перед законом.

Тому, читаючи цю постанову, не можеш відігнати від себе думку про те, що це «постріл у ногу» українській вищій освіті, або, як говорять у країні-агресорі, дорівнює «бомбардуванню росіянами Воронежа». У разі запровадження у життя такого документа десятки тисяч наших випускників просто

втрачати надію на отримання вищої освіти, решта ж поїдуть навчатися за кордон, адже ціни за навчання «тут» і «там» майже зрівняються, а життєві перспективи, пов'язані з отриманням освіти, залишаються незрівнянними. А що ж тоді «кінцевий бенефіціар»? Він буде змушений іти працювати на базар, у разі, якщо дійде до нього. Треба ж і середній вік української професури ураховувати.

Невесело! Хай нас Господь береже від таких «реформ», таких «реформаторів» та їхніх постанов (<https://osvita.ua/blogs/73386/>). – 2020. – 04.05).

Блог на сайті «Освіта.ua»

Про автора: Володимир Белий, екзаступник директора з НВР, фізико-технічний ліцей м. Херсона.

В. Белий: пробуксовування реформ має багато причин

Кому розум заважає бути розумним

У контексті змін у організації діяльності, які став вимагати час, у переважній більшості саме таке діється з тими дійсно розумними людьми, які вже мають успішний досвід практичної діяльності.

У тих, хто не має ніякого досвіду, тут справи ще гірші, бо вони не лише не усвідомлюють, до якого нового треба тягтися, а й ще не зрозуміли всієї повноти того, де вони перебувають.

Ця проблема у загально-суспільному сегменті у разі поглиблюється, коли як перші (розумні практики-традиціоналісти), так і дурні (нові, у контексті молоді, обличчя) опиняються на керівних посадах.

Більше того, за такої кадрової політики можна дожитися й до стану національної катастрофи, бо без переходу на актуальні світові практики в епоху глобалізму система держуправління стає таким гальмом до суспільно-економічного розвитку, який апріорі не може не перетворитися у деградацію. Свідченням початку такого стану стає зростання відтоку населення на роботу та навчання за кордоном з причини низьких заробітків та неякісної освіти.

Освіта

У цьому сегменті пробуксовування задекларованих реформ тільки зовні має багато причин. Насправді основою невдач є якраз оті розумні та колись успішні керівники, що родом з радянського минулого та пострадянського українського теперішнього.

Саме вони тримають систему освіти на традиційних рейках, де акцент ставиться на те, щоб учні/студенти «знали, як і що називається та з чого воно складається» (Владимир Спиваковський).

Замість навчати молодь тому, «як робиться те, що рухає прогрес та втілюється у доходи, і (тут увага!) приносить емоційне піднесення та радість духу».

Адже це у період відірваності радянського суспільства від процесів глобалізації світу на принципах міжнародного розподілу праці та постійного дефіциту товарів і послуг головним «енерджайзером» радянського населення був особистий ІНТЕРЕС. Тепер же на основну мотиваційну позицію все більше виходить, як каже Савік Шустер, людська ЕМОЦІЯ. Особливо у теперішніх дітей, яких батьки забезпечують всім і відразу, забігаючи поперед того життєвого «потягу», на якому мали б рухатися молоді люди після завершення етапу навчання, сродного їхнім душам (емоції) та природним схильностям/здатностям.

Продуктивна освіта

Чому керівники нашої системи держслужби у царині освіти ніяк не наважаться реально перебудувати модель освіти формальних знань (усім усього потроху) на модель профільно-продуктивної освіти (пріоритетний вибір учня-старшокласника/студента)?

Тому що впевнені: «Я так вчився і он чого досяг, так і всі мають таку ж змогу. Тільки й треба бути старанним та мати гарним, як у мене вчителів».

Тільки тут вони не усвідомлюють тієї «западні», яку підсунув планеті процес сталого розвитку, який охопив весь світ (глобалізація) – вони вчилися в умовах, коли голову учня/студента в основному заповнював зміст, що йшов від вчителів/викладачів. Навіть нові кінофільми були рідкісним явищем та й то в

основному про одне й те ж. Лишалось читати, читати й читати, бо ж не слухати весь час одні й ті ж «притчі» про життєві дефіцити від дорослих.

Відтак тодішнє навчання у тодішніх суспільно-загальних умовах було у рази краще, ніж теперішня його копія в умовах інформаційного перенасичення матеріалом, який у рази цікавіший, ніж предметні програми, та ще й дозволяє «вольності» у його застосуванні на свій смак.

Утім, надія є.

Ми, українці, поступово наближаємося до точки бифуркації у свідомості нашого освітнього менеджменту вищого державного рівня, що задля збереження перспектив розвитку нації, подолання стану стагнації (скільки можна жити на позики з таким природним і людським потенціалом!) не має іншої альтернативи, як кардинальний перехід на модель освіти продуктивного спрямування, у якій, починаючи з старшої ланки і продовжуючи університетом та коледжами/училищами, зміст та форму освіти вибирають її здобувачі, а держава те забезпечує матеріально та відповідними педагогічними кадрами (<https://osvita.ua/blogs/73290/>). – 2020. – 28.04).

Блог на сайті «AgroPolit.com»

Про автора: Леонід Корейба голова громадської спілки «Центр розвитку земельних правовідносин в Україні»

Закон про геопросторові дані № 554-IX: основні зміни та ризики для агросектору

Верховна Рада України нарешті звернула увагу на кричущу проблему українського кадастру та прийняла закон 554-IX (реєстраційний номер №2370) «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», який вводиться в дію з 1 січня 2021 року. Це дуже необхідне, важливе рішення. Дійсно Україна конче потребує удосконалення кадастрових даних в усіх аспектах. Оскільки дана ланка взагалі не відповідає рівню кадастрів Європи та розвитку суспільних національних відносин.

Позитивні сторони закону 554-IX «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»:

1. Напрямок на інтеграцію у європейські кадастри та задоволення потреб суспільства.

2. Визначення видів необхідної геопросторової інформації.

3. Інноваційний принцип створення та функціонування національної інфраструктури геопросторових даних.

4. Основними наповнювачами даних залишаються приватні або юридичні особи, які здійснюють їх виробництво (інженери-землепорядники, які є фахівцями цієї справи).

5. Існування власного геопорталу виробників даних.

6. Врахування моніторингу навколишнього природного середовища.

7. Розширення базових та наявність профільних, або так званих тематичних даних, що створюються на основі базових геопросторових даних.

8. Безоплатний доступ користувачів.

9. Можливість оприлюднення певних даних та їх обмін між виробниками геоданих та держателями у векторному вигляді.

10. Об'єднання даних природно-заповідного фонду, територій з відходами, даних рослинного і тваринного світу, територій культурної спадщини, курортів, містобудівної діяльності та геокадастру.

Давно чуємо про ліквідацію Держгеокадастру. Але що ж буде з ним насправді, як буде виглядати ця структура згодом, коли усі проекти законів вступають в дію? Щодо його статусу у майбутньому, як державної структури з певними повноваженнями та правилами існування, є невизначеність в нових законодавчих документах.

Наприклад, сьогоднішній день держателем геопросторових даних є Держгеокадастр, який у відповідності до закону прийнятому у першому читанні Верховною Радою (№2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин») має ліквідуватись на користь іншого Центрального

органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кадастрової діяльності та геопросторових даних. Проте відповідно до Закону «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», цікавим є факт створення ще одного Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних.

Виникає запитання – це про одну й ту саму структуру йдеться?

Наразі не зрозуміло, яка доля Держгеокадастру запроєктована у новітніх законах. Хто, все ж таки, буде головним (Центральним) держателем та керівником геоданих? Чи дана структура буде у котре перейменована, або створиться нова? Хто, у цьому випадку, увійде до її складу?

Крім того, залишається ще ряд питань до авторів закону 554-ІХ «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»:

1. Чи створення нової структури виконавчих органів не підвищить вагу бюрократичної складової?

2. Як нова служба буде забезпечена фахівцями, якщо у окремій службі Держгеокадастру їх обмаль?

3. Яким чином буде забезпечено інтероперабельність (здатність до програмної та функціональної взаємодії)?

4. Який вигляд буде власного геопорталу, яка буде його взаємодія з національним геопорталом, чи буде він зручний виробникам геоданих?

5. В чому конкретно полягає принцип іноваційності при створенні та функціонуванні національної інфраструктури геопросторових даних та яким чином даний процес забезпечить інтеграцію у європейські кадастри?

6. Чи будуть працювати щойно відкриті онлайн сервіси, які стали найбільшим проривом земельного кадастру:

7. Зокрема онлайн видача витягу з ДЗК та висновку про погодження документації із землеустрою. Що позбавляє чекання місяцями вердикту, який виносить держслужбовець, та пришвидшує реєстрацію прав на землю.

8. А також наявність доступу до координат ділянок, які вже зареєстровані в кадастрі,

що спрощує розробку документації із землеустрою, а також зменшує корупцію по відношенню до держателів геопросторових даних (<https://agropolit.com/blog/377-zakon-pro-geoprostorovi-dani-2370-osnovni-zmini-tariziki-dlya-agrosektoru>). – 2020. – 08.05).

Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

Про автора: Олексій Маловацький, заступник голови Вищої ради правосуддя

Судова система: гра в реформи чи сталий розвиток

Судова реформа – одна з найулюбленіших тем вітчизняного політикуму, експертного середовища та громадських активістів. Судова система не встигає оговтатися від чергового нововведення, як пропонується наступне, а потім – ще одне, що впроваджує «новаторські» ідеї декількох «експертів» про створення нового правопорядку, що задовольняє тільки їх клієнтів. Як не прикро, однак ціллю «реформ судів» залишається: звільнення судді, який виніс «невірне» рішення; заміна членів органів суддівського врядування (ВРП, ВККС та РСА) – «оскільки не тих обрали» або взагалі відмова від функції правосуддя державою під гаслом «судді недоброчесні», а суди «несправедливі», а тому національні суди потрібно замінити іноземними – міжнародними комерційними арбітражами Лондону, Парижу або Стокгольму.

Вказане реформування не має нічого спільного з вирішенням поточних проблем судочинства: браку кадрів, недофінансування, недосконалості законодавства, подолання комплексу залежності суддів від політичної влади, а також відсутності стратегічного планування та уяви про майбутню модель судової системи. Як наслідок, відбувається гра в «реформи», що створює ще більше проблем і поглиблює кризу влади.

В черговий раз інформаційним простором ширяться повідомлення про чергові плани з «удосконалення» судової системи. Міністр юстиції зазначив, що «на даний момент глобально відпрацьованої судової реформи

немає», але вона «продовжитья в рамках окремих кроків». Такими кроками, за словами міністра, має стати впровадження механізмів перевірки доброчесності членів Вищої ради правосуддя та удосконалення дисциплінарної процедури.

Водночас, нещодавно рішенням Конституційного Суду України було визнано неконституційними ряд статей Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (Закон №193-ІХ). Серед іншого, статтю 28-1 Закону №193-ІХ, яка передбачала створення комісії з питань доброчесності та етики при ВРП, яка «створюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України». КСУ наголосив, що конституційний орган – ВРП не може бути підзвітний неконституційному органу, чим роз'яснив особливість статусу ВРП. Потрібно розуміти, що рішення КСУ мають преюдиційне значення, а тому у випадку зміни законодавства рішення КСУ щодо застосування Конституції мають обов'язковий характер для Верховної Ради України.

Відтак, відновлення механізму звільнення членів ВРП, між іншим ця комісія не могла прийняти інше рішення окрім звільнення, закон такого права їй не надавав, – майбутній крок у неконституційне минуле.

Дивує те, що про неконституційність Закону №193-ІХ попереджала Рада Європи, ЄС, ВРП, Верховний Суд та низка професійних національних організацій.

Може виникнути запитання, як же забезпечується підзвітність суспільству членів ВРП та чи взагалі вони підпадають перевірці?

Відповідь «реформаторам»: «Так»! Перед призначенням члени ВРП проходять спеціальну перевірку у 36 органах державної влади та отримують відповідну довідку про можливість займати посаду. Під час здійснення повноважень члени ВРП підпадають під перевірку НАЗК, НАБУ, ДБР, прокуратури, поліції, ДПІ та ін. уповноважених державної влади.

Також, Закон «Про Вищу раду правосуддя» наділяє ВРП повноваженнями у випадку порушення членом ВРП присяги члена, прийняти рішення про звільнення члена з посади, якщо за це проголосувало 14 членів ВРП. Для порівняння така ж кількість голосів потрібна для призначення судді на посаду, а відповідно процедура є чіткою та зрозумілою. Остаточне рішення про звільнення члена ВРП ухвалюється суб'єктом – органом, який його призначив. Практика ВРЮ в попередні роки свідчила про ухвалення рішень про звільнення членів з посад за порушення присяги. Тобто реформа щодо створення етичної комісії в повній мірі не відповідає заявленій меті – унормування відсутності відповідальності членів ВРП, а переслідує просте завдання – заміну складу ВРП у неконституційний спосіб. Водночас половина складу ВРП зміниться уже навесні 2021 році, через сплив строку призначення.

Реформи не можуть мати самоціллю – реформи. Метою реформ мають бути поступові зміни на краще. Така логіка має застосовуватися до реформ судової системи. Спершу потрібно проаналізувати та виокремити нагальні проблеми судочинства.

Зокрема проблемою залишається тривалий термін розгляду справ. Як вирішити цю проблему, коли в судах не вистачає 30% суддів? Відповідь проста – призначити суддів, однак процес призначення тривалий, відповідно його потрібно спростити, але вимоги до кандидатів у суддів потрібно підвищити.

Нагальною проблемою залишається здійснення правосуддя у судах під час пандемії COVID-19 та введення карантину. Законодавчі зміни внесені, справи в судах можливо розглядати у віддаленому режимі, а не отримувати довідки про відсутність технічної можливості у суді, жодних перешкод не існує, виникла проблема світогляду. І ця проблема не є неподоланно, в судову систему потрібно залучати найкращих фахівців, молодих та перспективних кандидатів, відданих ідеалам справедливості.

Проблему «несправедливих» судових рішень потрібно вирішувати на законодавчому рівні.

Не суд має відшукувати, чи норма справедлива чи ні, усупереч вимогам Конституції і законів. «Несправедливі» рішення мають давати поштовх для законодавчих змін, а не суд має відшукувати справедливу та несправедливу норму і вибірково застосовувати її, створюючи новий «закон». Судова практика не є джерелом права, за виключенням правових позицій Верховного Суду. А останній не є судом факту, він має створювати загальну практику і якщо вона несправедлива – реагувати: звертатися до КСУ чи до Парламенту з ініціативою про зміни (на жаль така функція відсутня).

Зрозумілість і сталість практики застосування законодавства, встановленої Верховним Судом, забезпечить ефективність дисциплінарної процедури, де свавільне відхилення від такої буде складати дисциплінарний проступок і відповідно надасть можливість ВРП реагувати на «несправедливі» рішення.

Однак, жодних із вищенаведених проблем чергова «точкова» реформа поки не має наміру вирішувати (https://censor.net.ua/blogs/3194380/sudova_sistema_gra_v_reformi_chi_staliyi_rozvitok). – 2020. – 08.05).

Блог на сайті «Інформатор»

Про автора: Дмитро Снегирьов

Новий закон про соцзахист лікарів – це декларація політичних намірів, а не реальні кроки

Днями Верховна Рада ухвалила закон №3380, що підвищує соціальний захист медиків, які працюють з інфікованими коронавірусом COVID-19. Згідно з документом, медичні працівники, які перебувають на самоізоляції через роботу з хворими на коронавірус, мають отримувати 100% заробітної плати, незалежно від страхового стажу. Закон також визначає розмір допомоги громадянам, які перебувають на самоізоляції під наглядом медиків, – 50% середньої зарплати незалежно від страхового стажу. Крім того, документом передбачене обов'язкове тестування медичних працівників, які контактують із хворими на COVID-19 та

працюють у закладах, де надають медичну допомогу інфікованим коронавірусом. Утім лікарі, які перебувають на самоізоляції через роботу з хворими на коронавірус, навряд чи не отримають передбачені новим законом 100% заробітної плати без урахування страхового стажу, через брак коштів у держбюджеті та слабкість центральної влади у втіленні подібних ініціатив на місцях. У мене є сумніви у практичному втіленні передбачених новим законом виплат. В якості прикладу нагадаю численні факти невиконання інших подібних ініціатив. 17 березня Верховна Рада ухвалила законопроект №3219. Згідно з ним, медичним працівникам, які працюють з інфікованими коронавірусом людьми, буде виплачуватися надбавка до зарплати до 200%. Однак 30 березня парламент ухвалив зміни до закону і ця надбавка була підвищена до 300%, що передбачалося ще Наказом №145 Мінсоцполітики від 2003 року. Водночас, загальноукраїнська програма національного рівня не працює. Так, наприклад, міністр охорони здоров'я Максим Степанов заявив, що уряд перерахував на місця всі обіцяні кошти для виплати 300% надбавок. Водночас, лікарі масово скаржаться на невиплату обіцяної надбавки за березень. В свою чергу президент Зеленський звинуватив чиновників у саботуванні цих виплат лікарям. Все це свідчать про слабкість центральної влади. Ухваливши новий закон, що підвищує соціальний захист медиків, які працюють з інфікованими коронавірусом COVID-19, законодавча влада зробила певні кроки у питанні соціального захисту медиків. Інше питання, як відреагує виконавча гілка влади і чи буде спроможна центральна влада довести ухвалені рішення до їхнього логічного втілення на практиці. Ще однією причиною невиконання подібних виплат лікарям, є занадто високий рівень тіньової економіки, через що держбюджет недоотримає фінансування на відповідні соціальні програми. Переконалий, що наповнення бюджету під великим питанням, адже 35% української економіки перебуває в «тіні». Економіка не готова до жорсткого карантину і захисту малого та середнього бізнесу, – тобто фінансової його підтримки.

Не готова, передусім тому, що її лєвова частка перебуває за межами реального сектору і реального впливу в аспекті оподаткування. Економіка жодної країни світу неспроможна вирішувати проблеми, коли її третина звільнена від оподаткування і перебуває під ручним управлінням корумпованих правоохоронних органів. І карантин наочно це підтвердив. На жаль, ті комерційні структури, які мають корупційні зв'язки з представниками влади і правоохоронних органів, відверто нехтували ухваленими Верховною Радою постановами про запровадження карантину. Відповідно, якщо немає надходжень до бюджету від тїньової корумпованої економіки, казати про те, що ми виконаємо власні ж рішення українського парламенту, недоречно. Це питання “зависло в повітрі”. Крім того, українська економіка стала заручником підкилимних політичних ігор. Коли у Верховній Раді розгораються баталії довкола націоналізації чи реприватизації тих чи інших фінансових установ, то фактично нехтуються інтереси пересічних українців. Варто зазначити, що без зовнішніх позик, без співпраці з міжнародними донорами, насамперед МВФ, ми не зможемо вийти з ситуації, що створилася. Тим часом, отримати ці позики останнім часом – досить

проблематично. Замість 8 кредитів, які ми повинні були отримати з 2015 року, коли була підписана розширена програма співпраці України і МВФ на 17,5 млрд., ми отримали всього чотири транші. За оцінками фахівців, якщо міжнародні організації припинять співпрацю з Україною, нас чекає або штучна девальвація національної валюти (коли долар коштуватиме дорожче 30 грн), або НБУ включить друкарський верстат і почне паралельно розпродавати золотовалютні резерви, намагаючись відтягнути неминуче – дефолт. Однак співпраця з МВФ фактично блокується представниками української політичної еліти. Але без цієї допомоги, вітчизняна економіка не зможе витримати карантин і виклик епідемії коронавірусу. Якщо не буде відновлена програма економічної співпраці з міжнародними фінансовими інституціями, ми навряд чи виконаємо рішення щодо відшкодування заподіяних коронавірусом збитків, передусім щодо захисту медичних працівників. Тому ухвалений парламентом закон – це, на жаль, скоріше декларація політичних намірів, ніж реальні кроки (<https://blogs.informator.press/novy-zakon-pro-sotszakhyst-likariv-tse-deklaratsiia-politychnykh-namiriv-a-ne-real-ni-kroky/>). – 2020. – 11.05).

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ
№ 8 (193) 2020**

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

Редактори:
Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:
Н. Крапіва

Підп. до друку 15.05.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 3,74.
Наклад 2000 пр.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

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