

# ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

---

## У НОМЕРІ:

- **МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ**

- ∨ *Сенат США пропонує посилити підтримку України у галузі безпеки*

- **ЗАКОНОДАВСТВО**

- ∨ *Криміналізація контрабанди*

- ∨ *Інститут старост:  
зміни в українському законодавстві*

- ∨ *Про Бюро економічної безпеки України*

**№ 8 (213) ТРАВЕНЬ 2021**

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 8 (213) 2021**

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**

Глава держави підписав закон щодо стажу  
служби працівників судової охорони ..... 3  
В. Зеленський підписав Закон України  
«Про основні засади молодіжної політики».. 3

**АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

*Хилько М.*

Сенат США пропонує посилити підтримку  
України у галузі безпеки..... 4  
*Закірова С.*

Криміналізація контрабанди:  
нові підходи до вирішення старих проблем.. 8  
*Беззуб І.*

Інститут старост: зміни в українському  
законодавстві ..... 18  
*Аулін О.*

Про Бюро економічної безпеки України..... 27

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \* ..... 29**



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### Глава держави підписав закон щодо стажу служби працівників судової охорони

**П**резидент В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо врегулювання окремих питань правового статусу працівників Служби судової охорони» № 1417-ІХ, який Верховна Рада України ухвалила 27 квітня 2021 р.

Служба судової охорони почала формуватися з квітня 2019 р. відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» задля підтримання громадського порядку в суді, охорони судових приміщень, забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей. З часом стала очевидною низка проблемних питань, що перешкоджають розвитку Служби.

Зокрема, з'явилася потреба в зарахуванні до стажу роботи у Службі судової охорони часу проходження служби у правоохоронних та інших державних органах, що дозволяло б встановлювати співробітникам судової охорони надбавки за стаж служби, а також надавати їм додаткову оплачувану відпустку.

Закон, який підписав Президент, дозволяє таке зарахування й таким чином забезпечує

права працівників Служби судової охорони на належне грошове та пенсійне забезпечення.

Крім того, документ уточнює та деталізує низку інших норм законодавства, зокрема поширює дію Дисциплінарного статуту Національної поліції України на працівників Служби судової охорони та визначає, що їхню підготовку та підвищення рівня кваліфікації здійснює Національна школа суддів.

Також закон надає право працівникам Служби на відстрочку від призову на строкову військову службу та дозволяє їм створювати професійні об'єднання та профспілки.

Закон набирає чинності на наступний день після опублікування, крім положення щодо розміру посадових окладів працівників центрального органу управління та територіальних підрозділів Служби судової охорони, яке набуває чинності з 1 січня 2022 р. (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-pidpisav-zakon-shodo-stazhu-sluzhbi-pracivnik-68601>). – 2021. – 20.05*).

### В. Зеленський підписав Закон України «Про основні засади молодіжної політики»

**П**резидент України В. Зеленський підписав Закон України № 1414-ІХ «Про основні засади молодіжної політики», який Верховна Рада України ухвалила 27 квітня 2021 р.

Закон імплементує в українське законодавство більшість положень Європейської хартії про участь молоді в суспільному житті на місцевому та регіональному рівні.

Документ визначає, що молодь – це люди віком від 14 до 35 років, та запроваджує дієві механізми залучення молоді до процесу вироблення й ухвалення рішень. На національному рівні – через Національну

раду з питань молоді при Кабінеті Міністрів України, на місцевому – через молодіжні ради та радників з питань молоді.

Закон також урегулює питання діяльності Українського молодіжного фонду. Згідно з документом, фонд є бюджетною установою, що виконує спеціальні функції щодо сприяння реалізації завдань молодіжної політики. Його діяльність спрямовує та координує Міністерство молоді та спорту України. Політика прозорості діяльності фонду забезпечуватиметься збалансованою структурою органів управління та відкритим процесом їхнього формування.

На думку Глави держави, оновлення молодіжного законодавства, а також започаткування дієвих фінансових інструментів допоможе створити реальні можливості для кожної молодої людини жити та працювати в

Україні (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-osnovni-zasadi-molodi-68517>)). – 2021. – 18.05).

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

### Сенат США пропонує посилити підтримку України у галузі безпеки

21 квітня 2021 р. Комітет у закордонних справах Сенату США одностайно підтримав проєкт закону S.814 про надання допомоги у галузі безпеки та стратегічну підтримку Україні (Bill to provide security assistance and strategic support to Ukraine...), який також називають «Актом про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року» (Ukraine Security Partnership Act of 2021). У повідомленні на сайті сенатського комітету говориться, що законопроект покликаний розширити та покращити військову підтримку України з боку США, а також надсилати сигнал, що США будуть продовжувати надавати підтримку народу України і його здатності захищати себе, а також демократичному транзиту нашої держави.

Законопроект S.814 було внесено на розгляд Сенату двопартійною групою законодавців 17 березня 2021 р. Його автором виступив республіканець Джеймс Ріш, а співавторами республіканці Роб Портман і Джон Барассо, а також представники Демократичної партії Роберт Менендес, Кріс Мерфі й Джин Шахін. Підтримка проєкту закону представниками обох провідних американських партій надзвичайно важлива і з точки зору перспектив схвалення законопроекту Конгресом, і з точки зору демонстрації єдності американського істеблішменту в питанні підтримки України.

Як значиться на вебсайті Комітету у закордонних справах Сенату США у повідомленні від 21 квітня 2021 р., представляючи законопроект, сенатор

Джеймс Ріш відзначив його актуальність саме зараз, коли Росія зосередила понад 100 тис. військовослужбовців на українському кордоні, більш ніж коли-небудь після вторгнення 2014 р. Сенатор наголосив, що українці мають право самі обирати своє майбутнє, і цей законопроект сприяє цьому, підтримуючи військові реформи західного типу, надаючи летальну та нелетальну військову техніку для захисту від Росії, а також дипломатичну підтримку США для мирних переговорів. Голова Комітету у закордонних справах Сенату США Роберт Менендес, який також є співавтором законопроекту, наголосив, що цим Актом Комітет подав сигнал про «непохитну двосторонню прихильність Сполучених Штатів нашим друзям в Україні, які перебувають на передовій російської агресії», а також «непохитну підтримку народу України та нашу відданість захищати наші інтереси національної безпеки та наших найближчих партнерів».

Сенатор Кріс Мерфі, як повідомив його вебсайт 18 березня 2021 р., відзначив, що Україна продовжує залишатись «важливим випробуванням нашої здатності допомагати тендітним демократіям протистояти тиску внутрішніх та зовнішніх зловмисних сил», тому як ніколи важливо підтвердити рішучу двосторонню підтримку України як у Конгресі, так і в Білому домі. Сенатор також наголосив, що «Акт про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року» відповідає інтересам національної безпеки самих США і допомагає їм зберегти стратегічне партнерство. Вебсайт також

наводить важливі слова сенатора Джина Шахіна, що безпека України та глобальна стабільність пов'язані між собою, тому збереження суверенітету України «має вирішальне значення як для національної безпеки США, так і для всього світового порядку».

«Акт про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року» передбачає суттєве збільшення допомоги Україні у галузі безпеки, включно із поставками смертоносного озброєння. Ключові положення законопроекту наступні:

- протягом 2022–2026 рр. Україні щорічно має виділятися по 300 млн дол. військового фінансування, включно зі смертоносним озброєнням, виділення 150 млн з яких супроводжуватимуться умовами досягнення Києвом достатнього прогресу в ключових оборонних реформах;

- щороку протягом 2022–2026 рр. 4 млн дол. має виділятися на підготовку українських військовослужбовців у рамках Міжнародної програми військової освіти так підготовки (ІМЕТ);

- додатково уряду США доручається у разі необхідності надавати Україні прями позики для закупівлі оборонної продукції та супутніх послуг;

- державному департаменту США доручається виділяти протягом 2022–2026 рр. 50 млн дол. США для допомоги Україні у посиленні кібербезпеки, захисті інтелектуальної власності, проведенні секторальних реформ, боротьбі з корупцією;

- державному секретарю США доручається доповісти Конгресу щодо стратегії дипломатичної підтримки України з боку США на період 2022–2026 рр., включно із підтримкою на рівні ООН, ОБСЄ, Ради Європи, НАТО, Нормандської четвірки тощо;

- держсекретарю США також доручається у консультаціях із Міністром оборони США надати відповідним комітетам Конгресу стратегію щодо того, як США заохочуватимуть треті країни передавати надлишкову оборонну техніку Україні;

- президенту США рекомендується призначити на п'ять років спеціального

посланця з питань України ранзі посла, який, зокрема, буде підтримувати контакт із Нормандською четвіркою та сприяти діалогу щодо Чорноморської безпеки;

- заохочується створення робочої групи щодо України з європейськими союзниками (таким чином з'явиться можливість не лише більше координувати дії США на підтримку України із державами ЄС, але й фактично стимулювати останніх до більш дієвої підтримки України);

- від президента США очікується доповісти Конгресу, чи відповідають вимогам накладення санкцій у відповідності до «Закону про захист енергетичної безпеки Європи» компанія Nord Stream 2 AG та 19 інших компаній, які здійснюють будівництво трубопроводу «Північний потік-2» (цю позицією було внесено як поправку сенатором Тедом Крузом, відомим своєю підтримкою України – таким чином ініціюється посилення контролю за протидією добудові газопроводу «Північний потік-2», який несе загрозу позбавити Україну газового транзиту);

- від президента США, Міністра оборони і Держсекретаря у консультаціях із Секретарем Казначейства та керівниками інших відповідних департаментів та установ очікується подання відповідним комітетам Конгресу стратегії підтримки України у захисті її аерокосмічної та оборонної промисловості від «хижих інвестицій» таких держав як КНР (мова йде про інвестиції, які фактично можуть позбавити Україну контролю над власними військовими технологіями, такими як спроби китайської компанії заволодіти «Мотор-Січчю», що серед іншого, випускає двигуни для військової авіації).

Варто відзначити, що на початку «Акту про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року» робиться невеликий екскурс в історію України, зокрема, розповідається про окупацію українських територій у 1919 р. більшовицькими військами і наступний Голодомор 1932–1933 рр., який забрав життя щонайменше 3 мільйонів українців; окупацію українських земель у 1940-х рр. німецькими військами, що призвело до смерті 6,5 млн українців і 1,5 млн євреїв; відновлення



незалежності України в 1991 р. і Будапештський меморандум 1994 р., в якому РФ зобов'язувалася не застосовувати силу проти України і поважати її територіальну цілісність; революції 2004 та 2014 років проти корумпованої влади та за проєвропейський курс; а також нове російське вторгнення у 2014 р., що вже забрало більше 14 тисяч життів.

У законопроекті Україну названо «оплотом проти зловмисного впливу Російської Федерації в Європі» і обґрунтовано важливість для США надавати підтримку Україні, зокрема, нагадано про допомогу з боку України Сполученим Штатам та союзникам розміщенням українських військових в Іраку, Афганістані, місії НАТО у Косово. Відзначено, що «Україна зарекомендувала себе як цінний партнер США у галузі безпеки, а не просто отримувач допомоги», а також, що це «в інтересах національної безпеки Сполучених Штатів продовжувати та поглиблювати партнерство з Україною в галузі безпеки, у тому числі шляхом надання як летальної, так і нелетальної допомоги».

Це дуже важливі моменти, адже попри те, що після 2014 р. більше американських політиків та громадян дізналися про Україну, все ж у США, як і у світі в цілому, досі бракує і знань про Україну, і розуміння, чому потрібно підтримувати її у протистоянні російській агресії.

Появу «Акту про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року» високо оцінили в Україні. Вітаючи законодавчу ініціативу американських сенаторів, у Офісі Президента України відзначили, що надання додаткового фінансування оборонній сфері України допоможе покращити підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення військових і пришвидшить перехід українського війська на стандарти НАТО. В Офісі Президента також відзначили, що вітатимуть призначення спеціального представника США для участі в переговорах у Нормандському форматі і досягнення миру.

Про високу оцінку Україною підтримки з боку Конгресу США повідомив Голові Комітету у закордонних справах Сенату США Роберту

Менендесу під час телефонних переговорів Міністр закордонних справ України Д. Кулеба. А Посол України у США О. Маркарова відзначила, що законопроект є вкрай своєчасним в умовах ескалації агресивної поведінки Росії щодо України, нарощування військової присутності РФ на кордоні з Україною та в окупованому Криму.

Варто відзначити, що раніше у березні цього року Міністерство оборони США вже повідомило про новий пакет допомоги у 125 млн дол. у рамках «Ініціативи з підтримки безпеки України» (USAI), що включає два додаткові озброєні патрульні катери Mark VI для посилення здатності України патрулювати свої територіальні води, засоби для підвищення вогневої дії, оперативного управління і ситуативної поінформованості збройних сил через надання додаткових протиартилерійських радарів і тактичного устаткування, продовження підтримки здатності супутникового спостереження та аналізу, обладнання для надання медичної допомоги військовим та техніку для евакуації у бойових умовах, військову підготовку і консультативну допомогу українським військовим з метою посилення здатності захищати територіальну цілісність, а також підвищити оперативну сумісність з НАТО.

Ще 150 млн дол. допомоги, виділені Конгресом США для України на цей рік, будуть надані, коли Міністерство оборони США у співпраці з Державним департаментом засвідчать, що Україна зробила достатній поступ у ключових оборонних реформах, які, зокрема, посилюють цивільний контроль за військом, сприяють підвищенню прозорості та підзвітності в оборонній промисловості та закупівлях, модернізують оборонну галузь відповідно до принципів і стандартів НАТО. Загалом же, з 2014 р. США надали Україні допомоги у галузі безпеки вже на понад 2 млрд дол.

Говорячи про безперечно позитивні для України положення «Акту про партнерство з Україною у сфері безпеки 2021 року», потрібно пам'ятати, що підтримка законопроекту в сенатському комітеті автоматично не

гарантує його остаточне прийняття. Згідно законодавчих процедур США, після схвалення комітету проєкт закону ще має бути позитивно проголосований у Сенаті, після чого передано на розгляд до Палати представників Конгресу, і лише у випадку підтримки і там – подано на підпис президенту США.

Нагадаємо, що законопроєкт із аналогічною назвою та змістом вже вносився до Сенату США майже рік тому, в липні 2020 р., сенаторами-демократами Бобом Менендесом, Крісом Мерфі та Джин Шахін, а також республіканцями Джеймсом Рішем, Робом Портманом і Джоном Баррассо. Тоді проєкт «Акту про партнерство з Україною у сфері безпеки» також мав двопартійну підтримку, але так не став законом, імовірно, з тієї причини, що не встиг пройти всі необхідні законодавчі процедури до виборів президента США. І хоча цього разу шанси на прийняття законопроєкту вищі, все ж варто дочекатися повного проходження всіх процедур, перш ніж вести мову про вихід українсько-американського безпекового співробітництва на новий рівень.

При цьому, підстави для оптимізму є, адже питання збільшення безпекової допомоги Україні у США активно просувають і підтримують низка відомих експертів та колишніх дипломатів. Зокрема, у березні цього року впливовий аналітичний центр Atlantic Council опублікував своє бачення стратегії щодо України для Адміністрації президента США Джо Байдена. Експерти та дипломати Александер Вершбоу (колишній заступник міністра оборони США з питань міжнародної безпеки та экс-заступник генерального секретаря НАТО), Джон Гербст (колишній посол США в Україні, а нині – директор Євразійського центру Atlantic Council), Вільям Тейлор (екс-посол США в Україні, нині – віце-президент Інституту миру США), Деніел Фрід (колишній помічник держсекретаря США з європейських та євразійських справ), Мелінда Герінг (заступниця директора Євразійського центру Atlantic Council), Андерс Аслунд (старший науковий співробітник Євразійського центру Atlantic Council) пропонують суттєво збільшити військову допомогу Україні,

поглибити її інтеграцію з НАТО, підвищити роль США у переговорах про встановлення миру, а також підтримати Кримську платформу, яку створює українська влада.

Наголошуючи, що у 2014 р. російське вторгнення в Україну порушило не лише її суверенітет, але й зобов'язання та угоди, на яких ґрунтувалася європейська та міжнародна безпека від часів Другої Світової війни, експерти пропонують Адміністрації Джо Байдена, зокрема, наступні кроки: разом із Конгресом працювати над збільшенням військової допомоги Україні до 500 млн дол. США на рік; поглиблювати інтеграцію України в НАТО; надати Україні статус головного союзника США поза НАТО (Major Non-NATO Ally); підвищити рівень безпеки у Південно-Східній Європі та Чорному морі, консультуючись із союзниками та партнерами по НАТО; попередити Росію, що у випадку продовження її агресивної політики проти України – Вашингтон розгляне додаткові кроки, включаючи створення постійної військової присутності США в українському навчальному центрі неподалік від окупованих територій та запуск Плану дій щодо членства України в НАТО; взяти на себе лідерство у дипломатичних зусиллях, пов'язаних із врегулюванням на Донбасі, посилити роль США у переговорах про закінчення війни; спільно із ЄС і партнерами по G7 розробити концепцію санкцій проти Росії, які вступатимуть у дію у разі продовження російської агресії проти України; дотримуватися курсу на припинення проєкту «Північний потік-2»; підтримувати зусилля України щодо організації Кримської платформи.

Окрім того, експерти Atlantic Council також радять сприяти внутрішнім реформам в Україні, для чого, зокрема, призначити відповідального за ці питання високопосадовця США; вжити заходів проти головних корумпованих осіб, які підривають реформи в Україні; сприяти відновленню повноважень НАБУ і незалежності НБУ; допомагати у реформуванні судової системи, Генпрокуратури, СБУ, держслужби, антимонопольного законодавства, а також продовженні реформ у системі охорони здоров'я, енергетичного ринку тощо.



Отже, наразі в американській владі та в експертному середовищі є консенсус щодо необхідності нарощувати підтримку Україні, а дискусії ведуться щодо обсягу і конкретних шляхів збільшення такої підтримки. При цьому, варто брати до уваги, що і представники Конгресу, і експерти та дипломати, поруч із закликами посилити допомогу Україні, традиційно згадують про необхідність продовження реформ як необхідної запоруки збереження підтримки з боку західних партнерів (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: вебсайт МЗС України (<https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-ta-robort-menendes-obgovorili-zbilshennya-vijskovoyi-dopomogi-ssha-na-tli-zagostrennya-rf-bezpekovo-yi-situaciyi>); вебсайт Комітету Сенату США із закордонних відносин (<https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/risch-menendez-on-committee-passage-of-ukraine-security-partnership-act>; <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/bipartisan-group-of-senators-introduce-legislation-to-provide-assistance-support-for-ukraine>); вебсайт сенатора Кріса Мерфі (<https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-bipartisan-group-of-senators-re-introduce-legislation-to-provide-assistance-support-for-ukraine>); вебсайт Посольства США в Україні ([\*uk/defense-department-announces-125m-for-ukraine/\); вебсайт «Atlantic Council» \(<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/biden-and-ukraine-a-strategy-for-the-new-administration/>\); «Голос Америк» \(<https://ukrainian.voanews.com/a/ogliad-zakonoproektu-ukraine-security-partnership-act/5865565.html>\); «Deutsche Welle» \(<https://www.dw.com/uk/u-ssha-predstavlyly-zakonoproiekt-shchodo-pidtrymky-ukrainy-u-sferi-bezpeky/a-56923830>; <https://www.dw.com/uk/pentahon-vydiliaie-ukraini-125-milioniv-dolariv/a-56740586>\); «Укрінформ» \(<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3232522-komitetsenatu-ssa-uhvaliv-zakonoproekt-pro-posilenna-pidtrimki-ukraini-na-tli-agresii-rf.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3210987-usenat-ssa-vnesli-zakonoproekt-pro-pidtrimku-ukraini-u-sferi-bezpeki-ta-oboroni.html>\); «Новое время» \(<https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/viyskova-dopomoga-ssha-senatori-proponuyut-shchoroku-vidilyati-300-mln-ukrajini-ostanninovini-50148612.html>; <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/viyskova-dopomoga-v-senati-ssha-zaproponovali-shchorichno-vidilyati-ukrajini-300-mln-dolariv-ostanni-novini-50103273.html>; <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/bayden-ta-ukrajina-atlantic-council-rozrobiv-strategiyudlya-prezidenta-ssha-novini-ukrajini-50146849.html>\).\*](https://ua.usembassy.gov/</a></i></p></div><div data-bbox=)*

С. Закірова, канд. іст. наук, доц., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

## Криміналізація контрабанди: нові підходи до вирішення старих проблем

**Е**фективність економічного розвитку країни багато у чому залежить від роботи різних систем і структур держави. Натомість є галузі, де проведення економічних реформ є не просто необхідним, а життєво важливим для розвитку країни. Саме до таких сфер експерти відносять митницю та податкові органи, бо від їх роботи напряду залежить надходження до державного бюджету.

Тож, не дивно, що Президент України В. Зеленський назвав «економічним тероризмом

проти України» протиправну діяльність сучасних контрабандистів. За розрахунками фахівців, збитки через контрабанду сягають 300 млрд грн, що недоотримав державний бюджет України. З них понад 100 млрд – внаслідок неефективної роботи митниці.

У квітні цього року питання боротьби з контрабандою суттєво активізувалося: РНБО України запровадила санкції проти «топ-контрабандистів», почалися перевірки кадрового складу митних органів, активізувалася законодавча робота.

23 квітня 2021 р. Президентом України В. Зеленським був поданий до парламенту проєкт закону № 5420 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів». Про терміновість та актуальність розгляду і прийняття документу свідчить той факт, що законопроект визначений Главою держави як невідкладний.

Для обґрунтування необхідності відновлення в Україні кримінальної відповідальності за контрабандну діяльність у пояснювальній записці до законопроектів наведено конкретні дані про відкриті провадження, судові справи і втрати бюджету від порушення митних правил. Зокрема, за інформацією Державної казначейської служби України, тільки за 2020 р. надходження від митних платежів склали 296 959,2 млн грн, що на 28 511,8 млн грн нижче від запланованих держбюджетом обсягів.

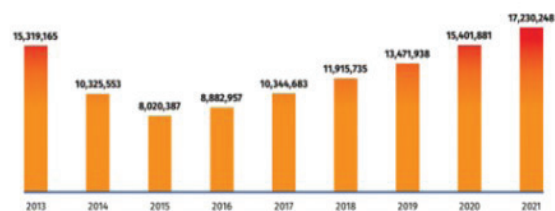
Втрачені від контрабандної діяльності нашою державою фінанси є співставними із розміром допомоги Україні від Міжнародного валютного фонду. Так, за даними Міністерства фінансів України, у 2020 р. Україною отримано

2,1 млрд дол. США, які було спрямовано до Державного бюджету України. До цього, попереднім траншем МВФ було виділення у грудні 2018 р. близько 1,38 млрд дол. США. Загалом за 25 років (з 1994 р.) у рамках співробітництва з МВФ Україна отримала 35 млрд дол. США.

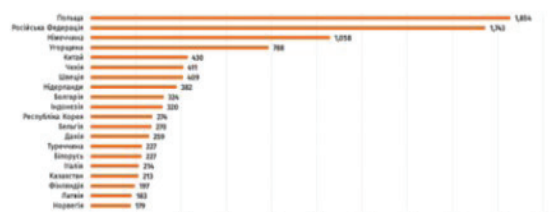
Натомість за оцінками експертів і фахівців, обсяги недоотриманих державою платежів від контрабанди за ті ж самі роки є значно більшими. Так, економічна експертка Т. Острікова зазначає, що ці втрати оцінюються від 80 до 100 млрд грн щороку. У той час, підкреслює експертка, коли Україна тривалий час вже очікує наступного траншу МВФ у розмірі 700 млн дол..

За словами віцепрезидента Волинської торгово-промислової палати В. Киричука, тільки за 2019 р. обсяги контрабанди товарів комерційного призначення оцінюють у понад 13 млрд дол. США. А за попередніми прогнозами адвоката, експерта проєкту «Товарна контрабанда: криміналізувати чи ні? Погляд з прикордонної Волині» С. Степанюка, у 2021 р. Україна може недоотримати надходжень до держбюджету від контрабанди на суму близько 17 млрд дол. США.

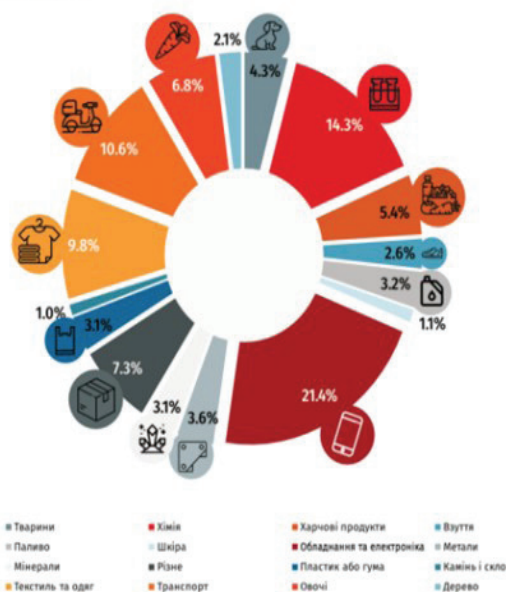
Обсяги контрабандної продукції, ввезеної в Україну у 2013-2021 (прогноз), млрд \$



ТОП-10 країн - постачальників контрабандної продукції в Україну (2017-2018), млрд \$



Розподіл контрабанди за товарною групою в 2018 році (%)

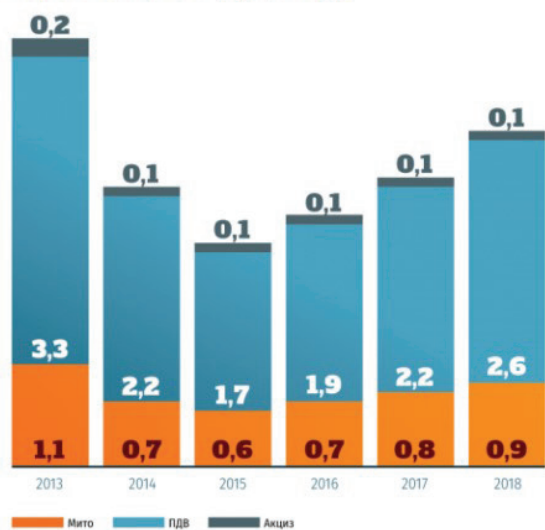


Джерело: <https://dubno.rayon.in.ua/topics/6240-kontrabas-i-aki-shemi-pratsiuiut-na-kordoni-ta-chomu-ukrayina-vtrachae-miliardi>

Втрати української держави від контрабанди спричиняє неналежним чином вибудована стратегія боротьби з незаконним обігом товарів. Як пояснює адвокат С. Степанюк, недонадходження до бюджету йде у вигляді мита, податку на додану вартість та акцизу. Це

саме ті обов'язкові митні і податкові платежі, які мають бути сплачені при законному ввезенні товару в Україну. За його словами, система протидії контрабанді дала б можливість залучити до державного бюджету у тій чи іншій формі не менше 10 млрд дол. США.

Бюджетні недонадходження через контрабанду, \$ млрд



Щорічний обсяг контрабанди в Україні понад **\$10,8 млрд**

що спричиняє щорічні втрати



Джерело: <https://dubno.rayon.in.ua/topics/6240-kontrabas-i-aki-shemi-pratsiuiut-na-kordoni-ta-chomu-ukrayina-vtrachae-miliardi>

Ідею відновлення кримінальної відповідальності за контрабанду підтримує і більшість українських громадян. Як зазначає старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» А. Бутін, у 2020 р. більше половини опитаних респондентів (55,4 %) вважають за необхідне запровадити кримінальну відповідальність за контрабанду будь-яких товарів незалежно від обсягів. І лише 4,6 % респондентів вважають за необхідне кримінально карати контрабанду лише підакцизних товарів.

Питання законодавчого забезпечення боротьби з контрабандою в Україні має власну історію. До 2012 р. в Україні контрабанда, вчинена у великих розмірах, тягнула за собою кримінальну відповідальність.

Після прийняття Верховною Радою України Закону України № 4025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення

у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 р., що вступив у юридичну силу з 18 січня 2012 р., переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів не є контрабандою і не вважається кримінальним злочином. Виняток, за яким настає кримінальна відповідальність, складає контрабанда культурних цінностей; отруйних, сильнодіючих або вибухових речовин; радіоактивних матеріалів; зброї, боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї); частин вогнепальної нарізної зброї та спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

З 2012 р. час від часу до Верховної Ради України поступали законодавчі ініціативи щодо відновлення кримінальної відповідальності за такий вид правопорушень. Зокрема, у 2015 р. до Верховної Ради України було подано законопроект № 3254 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо

криміналізації контрабанди алкогольних напоїв, тютюнових виробів». У 2018 р. у парламенті було зареєстровано законопроект № 8543 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів». Утім обидва документи не отримали достатньої підтримки парламентарів, тож законодавче регулювання залишилося на попередньому рівні, а переміщення через кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів не є контрабандою і не вважається злочином, а тягне за собою тільки адміністративну відповідальність.

Новим законопроектом № 5420 пропонується доповнити Кримінальний кодекс України новими статтями 201-2 «Контрабанда товарів», 201-3 «Контрабанда підакцизних товарів» і 201-4 «Недостовірне декларування товарів».

Як зазначив керуючий партнер Адвокатського об'єднання «Бауман Кондратюк» адвокат Ю. Бауман, у новому законопроекті контрабандою вважається переміщення через митний кордон України товарів поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів. Крім того, її розмір має перевищити в 100 і більше разів установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян (109 450 грн).

На сайті Національного комітету по боротьбі з корупцією звертають увагу на те, що у президентському законопроекті запропоновано певне уточнення до визначення контрабанди: цей злочин буде полягати не лише у переміщенні, а й у «діях, спрямованих на переміщення». Це автоматично розширює коло осіб, які нести будуть відповідальність у разі прийняття закону. Експерти також зазначають, що подібні зміни вносяться до нової статті 201-1 Кримінального кодексу, щодо відповідальності за контрабанду, зокрема, деревини. У Кримінальному кодексі з'являться нові статті про досудове розслідування слідчими органами, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства.

І хоча всі експерти погоджуються з необхідністю боротьби з контрабандою як

загрозливим і вкрай небезпечним явищем, утім частина фахівців не поділяють думку про обов'язковість відновлення криміналізації контрабанди.

Позитивно оцінює новий законопроект директор Інституту соціально-економічної трансформації, експерт «Реанімаційного пакету реформ», економіст І. Несходовський. Він вважає, що запропоновані законодавчі новації не є простим поверненням до кримінальної відповідальності за контрабанду. На думку фахівця, контрабанда – це не лише перетин кордону за межами митних пунктів або з порушеннями митних правил. Як підкреслив експерт, це, в першу чергу, схеми, які можуть використовувати прокурори, суди, податкова, митниця, прикордонники, СБУ.

І. Несходовський наголосив, що у новому законопроекті норми прописані по-іншому, прогресивніше та адекватніше. За його словами, запропоновані зміни щодо криміналізації контрабанди стосується безпосередньо системного вирішення проблеми. По-перше, наголошує економіст, це притягнення до кримінальної відповідальності тих, хто причетний до організації контрабандних схем, а по-друге – посилення відповідальності. Тож, не стверджуючи, що законопроект вирішить проблему в цілому, експерт вважає, що він однозначно сприятиме зменшенню рівня контрабанди в Україні.

Натомість доволі критично оцінив результативність кроків щодо відновлення криміналізації контрабанди колишній генеральний прокурор України (2019–2020) Р. Рябошапка. За його словами, запровадження кримінальної відповідальності за контрабанду призведе до збільшення надходжень до бюджетів не держави, а корумпованих податківців, митників та працівників СБУ.

Як зазначив Р. Рябошапка, в українських реаліях «кримінал» за контрабанду не працює – справ відкривалось багато, а до суду надходили одиниці. Все закінчувалось негласними домовленостями на рівні контрабандистів та правоохоронців. Колишній Генеральний прокурор України вважає, що ця історія потрібна лише для того, щоб виправдати



небажання влади, і в першу чергу, СБУ та митниці навести лад на митниці.

Аналогічну думку має і частина представників експертного середовища. Зокрема, як зазначають експерти видання «Закон і Бізнес», довести щодо контрабанди всі елементи складу злочину буде складніше, ніж адміністративного правопорушення. Відтак це лише уможливить для правоохоронних органів збагачуватися на таких справах, а державний бюджет не отримає і тих штрафів, на які міг би розраховувати, якби митники сумлінніше складали протоколи.

Певним чином підтверджує такі припущення про новий перерозподіл контрабандних потоків зміна напрямків і обсягів ввезення митних товарів після проголошення санкцій РНБО проти окремих контрабандистів. Так, у деяких, традиційно сильно завантажених митних ділянках України зменшилися потоки проходження товарів через кордон, проте вони збільшилися на інших митницях. Зокрема, журналістка телеканалу «1+1» І. Прокоф'єва зазначила, що експерти відмічають просідання грошового потоку до державного бюджету на Одеській митниці, бо саме через Одеський порт фігуранти відомого рішення РНБО завозили в Україну турецький текстиль, китайське взуття та одяг за заниженими цінами. А італійські буси замість Ужгорода відтепер все більше обирають Львів.

Керівник громадської організації «Центр розвитку цифрової економіки», експерт з питань митної політики А. Саварець погоджується з тим, що криміналізація контрабанди товарів і підакцизних товарів в особливо великих розмірах необхідна для документування організованих злочинних угруповань, які займаються контрабандою високоліквідних товарів, тютюнових виробів чи бурштину. За його словами, наявність кримінальної відповідальності за контрабанду дозволила б з'єднати ланцюжок злочинної діяльності воедино і правильно кваліфікувати злочини і доводити контрабандистів до лави підсудних. Проте експерт вважає, що граничні значення великого та особливо великого розміру, а також кваліфікуючі ознаки контрабанди у новому

законопроекті прописані без достатнього професійного аналізу.

Утім, керівник експертної групи директорату з питань юстиції та правоохоронної діяльності О. Нагорнюк-Данилюк зазначив, оскільки наявний зараз механізм боротьби з контрабандою не працює та не забезпечує превентивну функцію, то розробники законопроекту свідомо зробили санкції жорсткими.

Новим законопроектом № 5420 встановлено різні види санкцій залежно від тяжкості протиправних дій контрабандистів. Суми запропонованих штрафів є значними вже сьогодні, але з часом вони будуть зростати, оскільки прямо залежать від розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян (ндмг), що застосовується у кримінальному законодавстві.

Так, контрабанда товарів (крім підакцизних товарів), вчинена у значному розмірі, каратиметься штрафом від 10 000 до 25 000 ндмг (170 000 грн – 425 000 грн).

Якщо такі дії вчинені особою, раніше судимою за аналогічний злочин, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням влади чи службового становища, або у великому розмірі, тоді буде штраф від 5 000 до 7 000 ндмг (850 000 грн – 1 190 000 грн) або позбавленням волі на строк від 5 до 10 років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна.

За контрабанду підакцизних товарів (крім електричної енергії) пропонують штраф від 25 000 до 40 000 ндмг (425 000 грн – 680 000 грн) або позбавленням волі на строк від 3 до 6 років. А якщо такі дії вчинені особою, раніше судимою за аналогічний злочин, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням влади чи службового становища, або у великому розмірі, штраф від 75 000 до 120 000 ндмг (1 275 000 грн – 2 040 000 грн) або позбавленням волі на строк від 6 до 11 років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна.

Законопроектом пропонується встановити максимальне покарання на рівні 11–12 років

позбавлення волі із конфіскацією майна за дії, вчинені організованою групою або за участю працівників митних органів. Розслідувати такі дії буде Бюро економічної безпеки України, а якщо у цій справі вийдуть і на самих митників – Національне антикорупційне бюро України.

Всіляко підтримуючи загальну ідею нового законопроекту, голова Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики Д. Гетманцев висловив деякі перестороги. Так, на думку народного депутата, питання криміналізації ввезення непідакцизних товарів, наприклад, взуття чи одягу, варто додатково продискутувати, бо існують технічні складнощі і щодо притягнення до відповідальності конкретних осіб, і щодо реалізації того товару, який був конфіскований.

Проти нового законопроекту під час обговорення документу виступили і ряд народних депутатів з комітету Верховної Ради України з правоохоронної діяльності, оскільки, на їх думку, надто низький поріг криміналізації контрабандних злочинів може спричинити посилення корупції. Так, О. Устінова (політична партія «Голос») та Г. Мамка (політична партія «Опозиційна платформа – За життя») вважають, що встановлений у законопроекті поріг шкоди, після якого наступатиме кримінальна відповідальність, має бути суттєво збільшений.

Народний депутат М. Бужанський (політична партія «Слуга народу») зазначив, що реалізація законопроекту може призвести до того, що конфісковані товари будуть надовго затримуватися на складах, а в гіршому випадку просто розкрадуться. На думку парламентаря, як тільки це питання буде криміналізоване, з'являться тони справ, лише мізерна частка яких дійде до суду. Утім, нардеп погодився, що контрабанду підакцизних товарів варто криміналізувати.

Своє ставлення до криміналізації контрабанди висловили і ті, хто вже сьогодні покликаний боротися з контрабандою. Так, за словами начальника відділу викриття кримінальних правопорушень у митній сфері оперативного управління ГУ

ДФС у Волинській області О. Смоляра, товарну контрабанду на 80 % «поховав» би безпосередній обмін інформацією між митними органами межуючих держав. Але, на думку фахівця, кримінальна відповідальність має бути прив'язана до великого обсягу чи високої вартості контрабанди.

Експерти вважають, що криміналізація товарної контрабанди вигідна Україні не тільки фінансово. Вона може суттєво підвищити репутацію України як надійного партнера, бо це могло б завадити транскордонному контрабандному переміщенню товарів у бік ЄС, наприклад, тютюнових виробів, вартість яких у європейських країнах дорожча до шести разів – у Німеччині та Франції та до десяти – у Великобританії та країнах Скандинавії.

Утім для досягнення такої мети важливим є встановлення чітких і прозорих механізмів криміналізації контрабанди. Як наголошує експерт Українського інституту майбутнього І. Тишкевич, ідея може спрацювати за двох умов. Перша – невідворотність покарання (коли є не тільки стаття у Кримінальному кодексі, а й реальні кейси по ній) і друга – грамотна криміналізація (де головні питання – на якому рівні та яка).

Неоднозначно зустріли експерти запропоновану законопроектом норму про кримінальну відповідальність за недостовірне декларування товарів. За проектом закону № 5420 недостовірне декларування товарів, тобто внесення до митної декларації недостовірних відомостей або ненадання при митному оформленні за встановленою формою точних і достовірних відомостей про товари та/або транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають обов'язковому декларуванню і випускаються у вільний обіг, якщо такі дії призвели або могли призвести до неправомірного зменшення чи звільнення від сплати митних платежів у значних розмірах, каратимуться штрафом від 10 тис. до 17 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 тис. грн – 289 тис. грн).

Заступник голови парламентського комітету з питань транспорту та інфраструктури, народний депутат від партії «Слуга народу»



В. Крейденко підкреслює, що сьогодні найпопулярнішою схемою контрабанди вважається недостовірне декларування. За його словами, суть правопорушення полягає у зниженні ваги та вартості товарів, а також – декларуванні завезеного не своїм товарним кодом (наприклад, контейнер з високоякісним італійським шовком декларується як дешевший сатин, чим знижується його вартість та не сплачується відповідний податок). Тож запровадження кримінальної відповідальності є цілком виправданим.

Натомість керуючий партнер Адвокатського об'єднання «Бауман Кондратюк» адвокат Ю. Бауман цю новацію законодавства назвав найбільш токсичною для легального бізнесу в Україні. За його оцінками, одним із багатьох «каменів розбрату» може стати диспозиція щодо «точних і достовірних відомостей про товар». За словами адвоката, помилкове визначення коду товару за УКТ ЗЕД, помилкові відомості, зазначені декларантом під час митного декларування товарів, або інші порушення, на думку правоохоронців, можуть мати ознаки складу злочину, передбачені новою статтею 201-4 «Недостовірне декларування товарів».

Крім того, юрист звертає увагу на те, що відповідно до новацій законодавства недостовірне декларування має здійснюватися з умислом. Тож правоохоронні органи мають встановити та довести, що у фізичної чи юридичної особи була можливість декларування (достовірного декларування) відповідно до вимог законодавства, але декларант не вжив для цього всіх залежних від нього заходів. Ю. Бауман констатує, що запропоновані новели встановлюють широке поле для «уявлень» правоохоронців, які за абсолютно формальними порушеннями, допущеними декларантом при ввезенні товарів в Україну, можуть углядіти підстави для запровадження кримінальної відповідальності за статтею 201-4.

Певним чином пом'якшити жорстокість норм нового законопроекту може пропозиція фінансового відшкодування. Відповідно до нового законопроекту передбачено можливість звільнення від кримінальної

відповідальності контрабандистів, якщо до притягнення до кримінальної відповідальності особа-порушник сплатила подвійний розмір несплаченого митного платежу.

Свій рецепт боротьби контрабандою як явищем в Україні пропонує економіст, інвестиційний банкір С. Фурса. На його думку, варто поєднати два питання, які протягом останніх років є вкрай актуальними і гострими для суспільства і держави – контрабанда та обов'язкове використання фізособами-підприємцями касових апаратів (РРО або ПРРО). Наявність касових апаратів у підприємців суттєво зменшить обіг контрабанди, оскільки для того, аби реалізувати товар, продавець повинен буде пояснити його походження, що фактично означатиме необхідність придбання товарів виключно у правовому полі.

Як констатував С. Фурса, проте, що прозорість вбиває малий бізнес, говорить частина підприємців. Але, акцентує економіст, якщо бізнес побудований на реалізації контрабанди, то боротьба з контрабандою дійсно вб'є такий бізнес. Утім чи потрібен державі бізнес, який побудований на контрабанді і, відповідно, обкраданні бюджету, питання не риторичне.

До основних шляхів потрапляння контрабандної продукції в Україну експерти відносять наступні схеми:

- переміщення товарів поза пунктами пропуску на кордоні;
- оформлення транспортних засобів з товарами (в т. ч. мікроавтобусів) як таких, що переміщуються «порожніми»;
- «перерваний транзит» – товари під час ввезення в Україну заявляються як «транзитні» з подальшим їх вивантаженням на території України та формальним закриттям «транзиту»;
- створення групи осіб, які проносять партію продукції на територію України. Вони користуються законодавчими пільгами для фізичних осіб, які перетинають кордон із товаром, придбаним не для комерційного перепродажу (товари на суму 500 євро та до 1000 євро в аеропортах);
- поштова контрабанда – надання товарним комерційним партіям вигляду малих поштових

відправлень, їх подрібнення під законодавчу неоподатковувану норму з подальшим ввезенням на підставних фізичних осіб;

– створення фірм-імпортерів, які отримують від митниці «особливі умови» для масштабного ввезення імпортних високоліквідних товарів.

**НЕДОСТОВІРНЕ ДЕКЛАРУВАННЯ**

заниження ваги (враховуючи, що умовною одиницею індикативів по митній вартості є долар США/kg нетто, заниження ваги нетто дозволяє зменшити митні платежі); заниження митної вартості; декларування товарів не своїм товарним кодом; декларування товарів не своїм найменуванням; використання товарів групи «криміттики»; подана підміна найменувань (замість побутової техніки декларується плитка керамічна; недостовірне декларування кількості та якісних характеристик товарів, приховування торгових марок та виробника товарів

**«ЗЕЛЕНКА»**

переміщення товарів поза пунктами пропуску на кордоні; товари без документів ввозяться так званою «зеленкою» (поліми, лісами, підземними тунелями, по річках, на літаках і т.п.)

**ПОРОЖНІЙ ТРАНСПОРТ**

Оформлення транспортних засобів з товарами (в т.ч. мікроавтобуса) як таких, що переміщуються «порожніми».

**Контрабанда в Україні: основні схеми та їх масштаби**



**ПЕРЕВАНИЙ ТРАНЗИТ**

товари під час ввезення в Україну завозяться як «транзитні» з подальшим їх вивантаженням на території України та формальним закриттям «транзиту»

**ПОШТА**

окремий напрямок схем із нормами безоподаткованого імпорту (товари на суму не більше 150 євро в одному відправленні); надання товарним комерційним партіям вигляду малих поштових відправлень, їх подрібнення під норму до 150 євро з подальшим ввезенням на підставних фізичних осіб

**«МАЙДАНЧИКИ»**

створення фірм-імпортерів, які отримують від митниці «особливі умови» (тарифи, в'їзд з вагою та кодами тощо) для масштабного ввезення імпортних високоліквідних товарів, що створює легальний бізнес у неконкурентне середовище.

**«ПІДЖАКИ»**

зловживання пільгами, які надає законодавство для ввезення товарів громадянами (товари на суму 500 євро – авто, 1000 євро – авіа); подрібнення товарних партій товарів, фігурування бригад із фізичних осіб (так звані «мурахи»), якими в межах норми єдо 500 євро, до 50 кг здійснюється переміщення товарів без оподаткування

Джерело: <https://dubno.rayon.in.ua/topics/6240-kontrabas-i-aki-shemi-pratsiuut-na-kordoni-ta-chomu-ukrayina-vtrachae-miliardi>

Досвід багатьох розвинутих держав світу свідчить, що встановлення кримінальної відповідальності є одним із дієвих важелів зупинення контрабанди. Проте говорити про застосування лише принципів кримінальної відповідальності не варто. У більшості країн поєднуються різні форми санкцій за цей вид протиправної діяльності.

Зокрема, за даними, що наводить в аналітично-консультативній роботі «Чи потрібна криміналізація товарної контрабанди?» старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» А. Бутін, у Польщі в Кримінально-фінансовому кодексі передбачено покарання за контрабанду у вигляді штрафу або ув'язнення. Поріг, після якого адміністративне порушення стає кримінальним, становить 10 500 злотих (близько 2,37 тис. євро). Штраф може досягати 20 млн злотих (близько 4,5 млн євро).

У Німеччині, як зазначає А. Бутін, нелегальні імпорт, експорт та транзит товарів вважається податковим злочином. Покарання, передбачене за цей злочин, може бути у вигляді штрафу (від

10 500 до 250 000 євро) або позбавлення волі до 5 років. За організацію контрабанди у великих масштабах можуть позбавити волі на 10 років.

Експерти проєкту «Товарна контрабанда: криміналізувати чи ні? Погляд з прикордонної Волині», що проаналізували досвід європейських країн, виділяють різні види відповідальності у країнах ЄС:

- у Великій Британії за контрабанду законодавством передбачена кримінальна відповідальність до 7 років ув'язнення;
- в Угорщині кримінальна відповідальність настає після контрабанди 15 блоків сигарет;
- у Румунії можна потрапити до в'язниці за перевезення навіть однієї пачки контрабандних цигарок через зелений коридор;
- у Словенії можливе ув'язнення контрабандиста за 8 блоків тютюнових виробів;
- у Польщі за контрабанду сигарет є тільки штраф, і він становить від 168 до 3360 польських злотих (від 45 до 900 дол.).

Проте попри наявність санкцій у формі тюремного ув'язнення, експертка проєкту Д. Смолич констатує, що у більшості країн-членів ЄС найбільш застосовуваним видом

відповідальності за контрабанду товарів є фінансові санкції, грошові стягнення та штрафи.

Фахівці наголошують, що у різних країнах ЄС межа вартості товарів, від якої виникає кримінальна відповідальність, істотно відрізняється. Наприклад, у Словаччині цей показник не досягає 300 євро, як у Португалії сума понад 50 тис. євро.

Заступник керівника кримінальної служби Литовської митниці, експерт Програми з управління державними фінансами в Україні EU4PFM В. Сарапинас пояснив особливості організації боротьби з контрабандою в Литві. Він зазначив, що в Литві, у зв'язку з гармонізацією Кримінального кодексу з 2019 р. мінімальна межа виникнення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів знизився з 10 до 6 тис. євро. Тобто, за чинним литовським законодавством контрабанда товарів до 6 тис. євро вважається адміністративним правопорушенням, з 6 до 10 тис. євро – злочином середньої тяжкості, понад 10 тис. євро – відноситься до категорії тяжких злочинів.

За словами європейського експерта, в Литві після зниження порога кримінальної відповідальності, значна частина таких випадків контрабанди зменшилася. У той же час, констатував В. Сарапинас, збільшилася контрабанда товарних вантажів, що потрапляють під адміністративну відповідальність. Отже, досвід Литви наочно демонструє, зазначає експерт, що незважаючи на можливість отримати більш великий прибуток, альтернатива кримінальної відповідальності відлякує та виступає дієвою превенцією.

В. Сарапинас погоджується з аргументами українських фахівців про необхідність криміналізації контрабанди і підкреслює, що адміністративна відповідальність ефективна тільки щодо простих правопорушень. У випадках, коли правопорушення носять системний характер і завдають великої шкоди державі, правоохоронні органи повинні мати відповідні інструменти протидії, що даватимуть більш ефективний результат.

Таку точку зору підтримує і стратегічний радник із питань митного контролю

Консультативної місії ЄС в Україні К. Леймонас. Однак міжнародний експерт відзначив, що запровадження кримінальної відповідальності за товарну контрабанду без запровадження інших інструментів у митній сфері не вирішить проблеми. К. Леймонас акцентував, що ефективна боротьба з контрабандою неможлива без результативно діючої правоохоронної та судової системи, а також застосування всього комплексу інструментів митного напрямку.

12 травня 2021 р. комітет з питань правоохоронної діяльності ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України прийняти законопроект № 5420 у першому читанні за основу. Голова комітету Д. Монастирський наголосив, що оскільки ефективності від декриміналізації контрабанди в Україні не було, тому ініціатива Президента є абсолютно очікуваною і послідовною. Утім, питання порогу, з якого слід криміналізувати контрабанду, потребує подальшого уточнення, тож його, на думку голови комітету Верховної Ради України, можна буде вирішити під час обговорення і підготовки законопроекту до другого читання.

Отже, необхідність боротьби з контрабандою як загрозливим явищем для розвитку української держави підтримують і представники вищої влади, і експерти, і пересічні українці. Українське суспільство зацікавлене в тому, аби новий законопроект «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» не тільки створив юридичні умови для подолання незаконного ввезення товарів та їх подальшого обігу в країні, а й став підставою для притягнення до відповідальності контрабандистів усіх рівнів.

Проте реально побороти це ганебне явище стане можливим лише тоді, коли окрім якісних законів і ефективно працюючої судової системи, головним принципом роботи представників правоохоронних органів (митниця, СБУ, прокуратура, МВС) стануть слова, що від імені свого героя – митника

П. Верещагіна виголосив геніальний актор, який починав свою акторську кар'єру в українському Луганську, і чие ім'я з 2012 р. носить Луганський академічний обласний російський драматичний театр, П. Луспекаєв: «Я мзду не беру, мне за державу обидно!» (Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний вебпортал Верховної Ради України ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71756](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71756), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56721](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56721), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64331](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64331), [https://portal.rada.gov.ua/news/news\\_kom/208032.html](https://portal.rada.gov.ua/news/news_kom/208032.html)); офіційний сайт Міністерства фінансів України (<https://mof.gov.ua/uk/mvf/>); офіційний сайт Національного комітету по боротьбі з корупцією (<https://corruption.ws/news-ukraine-and-worlds/92637-krim-nal-zac-ya-kontrabandi.html>); офіційна сторінка Державної митної служби України (<https://www.facebook.com/KYIVcustomsUA/posts/3661201063940662/>); вебпортал медіакорпорації «Радіо Свобода» (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-rnbo-kontrabanda/31184136.html>); вебсайт «Європейська правда» (<https://www.epravda.com.ua/projects/ni-kontrabandi/2020/09/21/665188/>, <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/05/13/673818>, <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/12/10/669042/>); сайт агентства ТСН (<https://tsn.ua/exclusive/ekonomichniy-terrorizm-proti-ukrayini-yak-pracyuyut-nezakonni-shemi-na-mitnici-1781089.html>); сайт програми «Подробности» (<https://podrobnosti.ua/2400332-v-ukran-posiljujut-vdpovdalnst-za-kontrabandu.html>); вебсайт Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/RR\\_Goods\\_smuggling\\_1.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/RR_Goods_smuggling_1.pdf)); веб-портал

економічних новин Mind.ua (<https://mind.ua/openmind/20225517-back-to-the-future-kogo-zelenskij-proponue-karati-za-kontrabandu>); сайт БУХГАЛТЕР.УА ЛІГА ЗАКОН ([https://buh.ligazakon.net/news/203295\\_prezident-pragne-povernuti-krimnalzatsyu-kontrabandi-tovarv](https://buh.ligazakon.net/news/203295_prezident-pragne-povernuti-krimnalzatsyu-kontrabandi-tovarv)); вебсайт ЛІГА.Блогу (<https://blog.liga.net/user/asavarets/article/39789>); сайт «Закарпатський діалог» (<https://zakdialoh.com/zelenykyj-zapropouyav-vvesty-miljonnishtrafy-za-kontrabandu-podrobytsi/>); сайт інформаційного агентства «AgroNews.ua» (<https://agronews.ua/news/shchorichnikoshty-vid-kontrabandy-v-ukraini-vdvichiperevyshchuiut-dopomohu-mvf/>); сайт видання «Район.Дубно» (<https://dubno.rayon.in.ua/topics/6240-kontrabas-iaki-shemi-pratsiuiut-na-kordoni-ta-chomu-ukrayina-vtrachae-miliardi>); сайт видання Zaxid.net ([https://zaxid.net/prezident\\_vnis\\_v\\_parlament\\_zakonoproekt\\_shhodo\\_kriminalizatsiyi\\_kontrabandi\\_n1517909](https://zaxid.net/prezident_vnis_v_parlament_zakonoproekt_shhodo_kriminalizatsiyi_kontrabandi_n1517909)); сайт видання «Ділова столиця» (<https://www.dsnews.ua/ukr/interviu/illya-neshodovskiy-zavdyaki-novomuzaknoproektu-za-kontrabandu-vidpovidatimut-organizatori-a-ne-ti-hto-pomilivsya-u-cifrah-29042021-423796>); сайт видання «Закон і Бізнес» ([https://zib.com.ua/ua/147561-eksperti\\_ozvuchili\\_spravzhni\\_naslidki\\_kriminalizacii\\_tovarno.html](https://zib.com.ua/ua/147561-eksperti_ozvuchili_spravzhni_naslidki_kriminalizacii_tovarno.html), [https://zib.com.ua/ua/147546-tovarnu\\_kontrabandu\\_viddadut\\_u\\_pidslidnist\\_bebu\\_i\\_nabu\\_proe.html](https://zib.com.ua/ua/147546-tovarnu_kontrabandu_viddadut_u_pidslidnist_bebu_i_nabu_proe.html), [https://zib.com.ua/ua/147694-nardepi\\_pidtrimali\\_rekriminalizaciyu\\_tovarnoi\\_kontrabandi\\_ho.html](https://zib.com.ua/ua/147694-nardepi_pidtrimali_rekriminalizaciyu_tovarnoi_kontrabandi_ho.html)); сайт агентства «Конкурент» (<https://konkurent.ua/publication/67303/kontrabandi-tak-vidomiy-ekonomist-prokompromis-mizh-vladou-i-pidpriemtsyami/>); вебсайт Цензор.нет (<https://censor.net/ru/b3123384>).



## I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

### Інститут старост: зміни в українському законодавстві

Однією з ключових змін в державі, необхідних для європейського розвитку України є реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади, а одним із найважливіших етапів цієї реформи є процес формування спроможних громад та ефективного самоврядування.

Разом із тим, поряд із формуванням великих спроможних територіальних утворень, не менш важливим завданням є прагнення максимально наблизити місцеву владу до жителів.

Саме з метою створення в громадах умов для належного представлення інтересів усіх жителів у вирішенні питань місцевого значення до системи місцевого самоврядування включено нову посадову особу – старосту.

Як зазначив під час круглого столу «Староста в громаді: статус, мета та завдання» (лютий 2021 р.) заступник міністра розвитку громад та територій В. Негода, на практиці староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів. Ідеологічно ж, він має допомагати голові і місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть попри різниці у звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної родини, додав В. Негода.

В Україні інститут старости був запроваджений у 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» як складова системи місцевого самоврядування. Відтак, внаслідок внесених цим законом змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийняття Закону «Про місцеві вибори» староста обирався у селах та селищах, визначених місцевою радою об'єднаної територіальної громади (за винятком її адміністративного центру), на строк повноважень відповідної ради і був членом виконавчого комітету цієї ради за посадою.

Згодом у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» було визначено

поняття «старостинського округу» як частини території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначеної сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

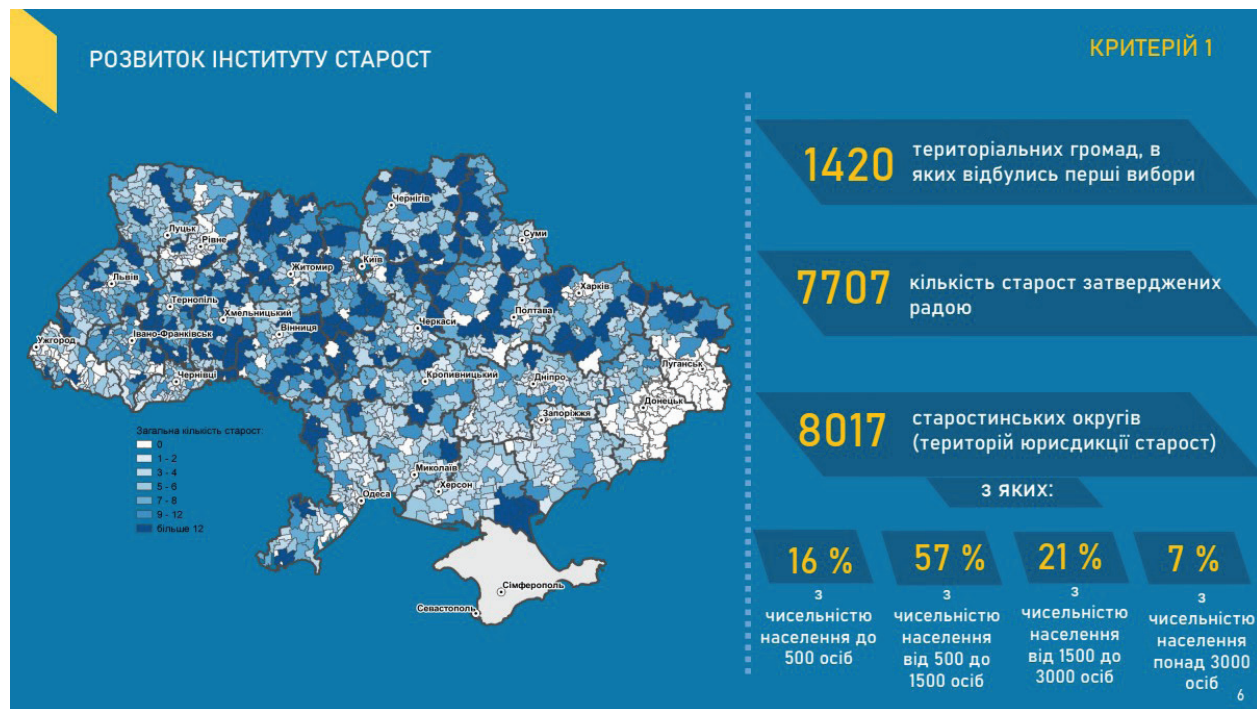
За шість років інститут старост пережив декілька трансформацій. З початком процесу об'єднання територіальних громад фігура старости розглядалася як певний «запобіжник» від вакууму влади у сільських населених пунктах ОТГ. Староста мав забезпечити вплив мешканців сіл та селищ на місцеву владу та наближення до людей адміністративних послуг. Він представляв інтереси мешканців певного села, селища (або у подальшому декількох сіл або селищ) у виконавчих органах відповідної сільської, селищної або міської ради та обирався за мажоритарною системою відносно більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі. По суті, староста розглядався як певна заміна сільських та селищних голів, відповідних місцевих рад та їх виконкомів, що припинили свою діяльність в результаті об'єднання громад. За 2015–2020 рр. в Україні було обрано 804 старости (призначено 3207 старост).

У липні 2020 р. з Виборчого кодексу України були виключені положення про обрання старост виборцями, змін зазнали і положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначався правовий статус старости. Зокрема, було передбачено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

Міністерство розвитку громад та територій України відстежує перебіг реформи місцевого

самоврядування та територіальної організації влади (децентралізації) в регіонах, регулярно здійснюючи «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації

влади». У моніторингу станом на 9 квітня 2021 р. з'явилися нові критерії, один з яких – розвиток інституту старост та створення старостинських округів (територій юрисдикції старост).



Джерело: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/Моніторинг\\_09.04.2021.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/Моніторинг_09.04.2021.pdf)

Наразі реформа адміністративно-територіального устрою та реформа місцевого самоврядування в Україні обумовлює необхідність вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост.

Нині актуальним є врегулювання питання статусу старост, виконуючих обов'язків старост, що виконують повноваження відповідно до ч. 1 ст. 8–3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; надання можливості мати старост і в містах не адміністративних центрах. Також важливим є правове регулювання питання створення старостинських округів та можливість затвердження Положень про старост відповідними місцевими радами.

Тому фахівці Мінрегіону та народні депутати розробили необхідні зміни у законодавство, і наприкінці грудня 2020 р. у Верховній Раді України було зареєстровано відповідний законопроект «Про внесення змін до деяких

законів України щодо розвитку інституту старост» (№ 4535), який 15 квітня 2021 р. був прийнятий у другому читанні та в цілому.

У пояснювальній записці до закону зазначається, що головним завданням прийняття документа є вдосконалення правового регулювання інституту старост задля подальшого його розвитку.

Зокрема, законопроект дозволяє мешканцям громад впливати на вибір кандидатур старост, статус яких, як службовців місцевого самоврядування, підвищується з 6-го до 5-го рангу. Проект закону передбачає організацію обов'язкових громадських обговорень з мешканцями перед внесенням кандидатури старости на розгляд ради громади, яка його затверджує і звільняє. Закон визначає чітку процедуру громадського обговорення.

Входження старости до складу виконавчого комітету ради громади вже не буде обов'язковим, але староста матиме гарантоване



право на участь та виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органах ради. Діючи в інтересах жителів старостинського округу, староста готує пропозиції до бюджету громади. Крім того, староста звітує перед радою громади та її мешканцями.

Також за рішенням органу місцевого самоврядування старости зможуть надавати адміністративні послуги мешканцям громад на місці, заощаджуючи час, який потрібний для поїздки до центра громади.

Протягом трьох місяців з набрання чинності законом місцева рада має затвердити старостинські округи. Старостинський округ утворюється у складі одного або кількох населених пунктів, де мешкає не менше 1500 жителів і не може включати адмінцентр.

Передбачено, що староста не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком

викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Прийняття законопроекту № 4535 є важливим кроком для продовження реформи децентралізації. Документ надає можливість мешканцям громади впливати на вибір кандидатури старост, які будуть представляти інтереси громади перед місцевою владою, наголосив міністр розвитку громад та територій О. Чернишов.

У свою чергу, перший заступник голови фракції «Слуга народу» О. Корнієнко зауважив, що цей законопроект спрямований на те, щоб «тут і зараз» усунути недоліки, які створюють перепони для нормального функціонування інституту старост.

Основні положення законопроекту – в інфографіці:

## РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ

### ЩО ПРОПОНУЄ ЗАКОНОПРОЕКТ №4535\*

#### РОЛЬ СТАРОСТ У ЖИТТІ ГРОМАДИ

Староста не входить до виконкому ради громади за посадою, проте матиме широкий набір повноважень:

- матиме право на гарантований виступ на засіданнях виконкому з питань, що стосуються інтересів жителів старостинського округу
- сприятиме жителям старостинського округу у підготовці документів, що подаються у тому числі до відповідних органів виконавчої влади
- виконуватиме окремі завдання адміністратора ЦНАП
- братиме участь у підготовці пропозицій до проекту бюджету громади
- звітуватиме не лише перед радою громади, але й перед жителями старостинського округу

#### ВІДБІР КАНДИДАТУР СТАРОСТ

Голова громади буде зобов'язаний обговорювати з громадою всі кандидатури на посаду старости, тобто публічні консультації стануть обов'язковими

Ради громад затверджуватимуть Положення про старосту, прийматимуть рішення щодо дострокового припинення повноважень старости

#### ФОРМУВАННЯ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ

Новостворені громади матимуть змогу створювати старостинські округи, до складу яких входить село, селища та міста, що не є адміністративним центром громади

Кількість населення старостинського округу - не менше 1500 осіб

#### ПОЄДНАННЯ ПОСАДИ СТАРОСТИ

Староста працюватиме у раді громади на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток

**Децентралізація**

\* Проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост" №4535 від 22.12.2020 року

Джерело: <https://decentralization.gov.ua/news/13191>



Джерело: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/infographics/starosti-v-selah-ob-yednanih-gromad-shho-zminyuye-noviy-zakon-infografika/>

Цей законопроект викликав велику дискусію не тільки у парламенті. Як зазначають експерти, законопроект не ідеальний, тому має і прихильників, і опонентів.

Насамперед тривають дискусії щодо визначення статусу старости та його ролі в життєдіяльності громади, обрання старост чи їх призначення головами місцевих рад, моделі старостинських округів і механізму їх утворення, членства старост у виконкомів місцевих рад.

На думку експерта з політики та місцевого розвитку, засновника та голови ВМГО «Фундація регіональних ініціатив» О. Солоня, причин для ухвалення законопроектів існує багато, передусім зміни вдосконалюють практику роботи старост. Крім того, у зв'язку з адміністративно-територіальною реформою виникла потреба існування старости не тільки в селі або селищі, але й у місті. Закон однозначно потрібний, і для вдосконалення поняття «старостинський округ», і для покращення положення про старосту та його статус, і навіть для вирішення таких технічних питань, як припинення повноважень в.о. старост там, де вони були ще з часів добровільного об'єднання громад. Також закон важливий для налагодження надання адміністративних послуг, взаємодії з ЦНАПами.

Експерти Українського незалежного центру політичних досліджень, проаналізувавши закон через призму громадської участі, впевнені, що запропоновані норми несуть позитивні зміни та збільшують роль жителів у процесі прийняття рішень місцевою радою.

Законопроект потрібно було приймати якомога швидше, не намагаючись при цьому довести його до стану абсолютної досконалості, переконаний експерт з питань діяльності старост та співробітництва територіальних громад О. Врублевський. Незважаючи, що законопроект є технічним, його очікує не один десяток територіальних громад, зокрема з-поміж тих, які були утворені не за процедурою добровільного об'єднання, додав він.

Фахівці Асоціації міст України також відзначають певні позитивні положення законопроектів, зокрема, щодо яких АМУ надавала зауваження і які були підтримані профільним парламентським комітетом та враховані у прийнятому проекті закону. Так, АМУ вважає, що рішення про невідпідтримку ускладнення процедури припинення повноважень старости та запровадження імперативної норми про перезатвердження старост, які вже затверджені на ці посади є виваженим та правильним. Варто відзначити, що законодавець поступово перетворив статус посади старости з представника безпосередньо

населеного пункту на представника органу місцевого самоврядування на відповідній території. Посада старости стане більш адміністративною та професійною, адже наділення старост новими та додатковими функціями вимагає зміну підбору кандидатур, які мають бути більш професійними, ніж представницькими. Також позитивним є те, що прибирається сам конфлікт представництва, оскільки старости вже не будуть конкурувати щодо представницьких функцій з депутатами місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами.

Серед позитивів законопроекту №4535 можна вказати на корекцію терміну «старостинській округ», що дозволить включити до нього міста, які не є адміністративним центром територіальної громади.

Водночас АМУ наголошує, що законопроект містить низку неоднозначних та негативних норм. Так, неоднозначною нормою є процедура затвердження кандидатур на посади старост, яка є занадто складною в частині проведення консультацій з членами територіальної громади (чи її частини). АМУ вважає, що на практиці буде досить важко реалізувати положення про громадські обговорення та визначити відсоток громадян, які підтримали запропоновану кандидатуру. Також це є спотвореною формою прямих виборів і не вписується у загальну тенденцію трансформації посади старости та перетворення її на більш професійну.

Як зазначають експерти, досвід реалізації різних форм громадських обговорень та публічних консультацій свідчить, що вони часто набувають декоративних форм та стають об'єктом маніпуляції з боку місцевої влади. Більше того, зазначена норма ніяк не гарантує, що на посаду старости буде внесена саме та кандидатура, яка отримала найбільшу підтримку громадськості.

Так, на думку депутатки Менської міської ради О. Булавки, прийнятий законопроект поглиблює кризу представництва простих людей в органах влади, нівелює бажання й волю мешканців невеликих сіл. Вона вважає, що модель публічних дискусій сумнівна. Сільські жителі не звикли публічно озвучувати

думки про сусіда, чия кандидатура, скажімо, обговорюється. Всі одне одного знають, хтось комусь рідня. Принципову позицію, не зважаючи на політичні вподобання, висловлять найсміливіші. Тому усунення жителів відповідного округу від обрання старости – не тільки великий мінус законопроекту, а й занепад сіл із невеликою кількістю населення. Прямі вибори старост – єдиний вірний шлях, впевнена депутатка.

У свою чергу, експерт Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN С. Саханенко каже, що право визначати спосіб обрання старост у громаді (та взагалі їх доцільність у кожній громаді) слід віддати мешканцям громади. Спробували один варіант – не вийшло, шукаємо інший.

Серед варіантів призначення старости на посаду є кілька пропозицій, зокрема, конкурс. Як зауважила експертка Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO» О. Бойко, конкурсна процедура, як, наприклад, у Литві, «дійсно сприятиме професіоналізації та є певною гарантією відповідальності місцевої влади».

Крім того, у разі утворення старостинського округу на базі декількох населених пунктів, з великим ступенем вірогідності можна очікувати, що свого кандидата буде пропонувати та відстоювати кожен із них. Внаслідок цього, публічні обговорення можуть спровокувати конфлікти всередині громади між різними населеними пунктами, що входять до одного старостинського округу.

Варто додати, що за відсутності безпосередньо у громадян реальних (тобто таких, які дозволяють зняти з посади або не обрати на наступну каденцію) важелів впливу на старосту, непереконливо виглядає і запропонована норма щодо його щорічного звіту перед мешканцями округу.

Якщо говорити про норму звітування, то, на думку експертів УНЦПД, її необхідно доповнити періодом, протягом якого староста обов'язково має прозвітувати, наприклад протягом першого кварталу року. Процес звітування має відбуватись під час публічного

заходу, на якому жителі можуть поставити запитання, висловити зауваження та подати пропозиції. Чіткий порядок звітування старости має бути визначено у положенні про старосту або статуті територіальної громади.

Негативним нововведенням АМУ вважає імперативне зобов'язання для місцевого самоврядування протягом трьох місяців утворити старостинські округи. Така норма не відповідає як конституційним принципам місцевого самоврядування, так і принципам місцевого самоврядування, що закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Фактично це узурпація державою власних повноважень місцевого самоврядування без права територіальній громаді самій визначитися з питанням: чи потрібно громаді старостинські округи, чи можливий інший підхід до забезпечення представництва громадян в органах місцевого самоврядування та управління своєю територією.

Дискусійним є також питання кількості мешканців при створенні округу. Якщо нижня планка за кількістю населення старостинського округу встановлено «не менше ніж півтори тисячі жителів», то «верхню» планку – кількість жителів, яку не варто перебільшувати при створенні старостинських округів – автори законопроекту не позначили. Встановлення певного орієнтиру є позитивним, з одного боку, як з методологічної точки зору, так і з точки зору оптимізації фінансових витрат. З іншого боку, виникає питання, пов'язане, перш за все, із забезпеченням гідного рівня доступності відповідних послуг та представництва інтересів, яке, згідно з законом, має здійснювати староста.

Крім того, закон не встановлює жодного, навіть орієнтовного, оптимуму щодо територіальних розмірів старостинських округів. А це тим більш важливо, якщо враховувати, що серйозною проблемою може стати навіть не «кількісне» навантаження (число мешканців округу, які будуть звертатися до старости), скільки «логістичні» питання (транспортна доступність, часові витрати тощо).

Тому, на думку експерта О. Врублевського, більш доцільним вбачається визначення

допустимої не нижньої, а верхньої межі, оскільки саме вона в контексті фізичної можливості для обслуговування старостою позначатиметься на доступності, швидкості та якості надаваних старостою послуг. На законодавчому рівні мають бути визначені кількісні параметри старостинських округів та перелік можливих особливостей, урахування яких дозволить радам громад при утворенні старостинських округів відхилятися від мінімально та максимально встановлених меж на цілком законних підставах.

Директор Центру впровадження децентралізаційної реформи В. Мягкоход також переконаний, що питання кількості старостинських округів є важливим, тому слід звернути увагу на тип територій і чисельність населення в них. На його думку, такі питання повинні розглядати місцеві ради, адже їх вирішення має опиратися на особливості та потреби окремої громади.

Наступним дискусійним питанням є членство у виконкомі. Діюче законодавство передбачає, що староста є членом виконавчого комітету відповідної ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. Новий законопроект передбачає скасування цієї норми. В якості певної ерзац-заміни додано право старости на гарантований виступ на засіданнях виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного старостинського округу

Така позиція є, що найменш, дискусійною. З однієї сторони, у виконавчих комітетах рад тих громад, які включають велику кількість старостинських округів, включення старост до складу виконкомів за посадою, дійсно може зробити його структуру диспропорційною та ускладнити роботу. Хоча варто зауважити, що ця проблема актуальна не для всіх.

З іншого боку, реалізація цього положення обумовить суттєве зниження реальних можливостей старости. Адже бути членом виконкому та мати право голосу – це зовсім не теж саме, що мати право «гарантованого виступу» на його засіданні.

Експертка О. Бойко переконана, що надмірна кількість членів виконкому – це деструктив у



його роботі. Саме тому, за її словами, доцільною є дискреція у входженні старости до виконкому, тобто місцева рада має сама вирішувати доцільність такого членства.

Таку ж думку висловив експерт О. Врублевський. На його погляд, питання про те, включати старост до складу виконкому чи ні має вирішувати рада громади, керуючись різними міркуваннями, у т. ч. і кількістю старост у громаді.

Разом з тим, голова підкомітету з питань адміністративних послуг та адміністративних процедур Л. Білозір виступає за те, що старости обов'язково мають бути членами виконкомів. Раніше були проблеми зі старостами-«парашутистами», а тепер можемо перетворити старост на весільних генералів, зазначила народна депутатка.

Занепокоєність, зокрема АМУ та місцевого самоврядування, також викликають ухвалені норми законопроекту, які зовсім не пов'язані з місцевим самоврядуванням, а саме – зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», які були ухвалені «під вивіскою» законопроекту № 4535 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост». Ці зміни передбачають, що тепер суддею Конституційного Суду може стати особа, яка є політичним діячем, обрана на виборну посаду чи має будь-який представницький мандат або ж бере участь у фінансуванні політичної партії. Ухваленням таких змін центральна влада знехтувала місцевим самоврядуванням, заполітизувавши технічний законопроект і таким чином висловила своє негативне ставлення до реформи місцевого самоврядування. Ця ситуація ще більше підриває довіру місцевого самоврядування до центральної влади, оскільки аналогічними методами центральна влада здатна перетворити місцеве самоврядування на фікцію, зокрема і через запровадження інституту нагляду (префектів) за місцевим самоврядуванням, наголошують фахівці АМУ.

На думку народного депутата від фракції «Батьківщина» А. Пузійчука, зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» скасовують обмеження, що гарантують

політичну незаангажованість суддів Конституційного Суду.

Саме через це не підтримала законопроект і народна депутатка від фракції «Європейська солідарність» І. Климпуш-Цинцадзе, яка є авторкою однієї з 12 постанов про скасування ухваленого закону щодо розвитку інституту старост, які були зареєстровані у Верховній Раді України. Зміни до Закону України «Про Конституційний суд» не мають жодного стосунку до інституту старост, зазначала депутатка.

Народний депутат від «Батьківщини» М. Волинець впевнений, що автори законопроекту з монобільшості за його допомогою планують контролювати політичні процеси на місцях.

Цікавою стосовно розвитку інституту старост є думка аналітика ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» М. Дзюпин. Вона переконана, що один староста не зможе належним чином виконувати всі покладені на нього повноваження та задовольняти потреби та інтереси мешканців населеного пункту, які його обрали. Існує ризик і щодо оперативності виконання покладених на старосту обов'язків, належної комунікації старости із радою ОТГ та самими жителями.

М. Дзюпин наводить приклад Польщі, де діє інститут солецтва, як допоміжної управлінської одиниці гміни (гміну можна розглядати як аналог ОТГ в Україні). Солецтво являє собою аналогію українського староства.

Територія, на яку поширює свою дію солецтво (аналог старостинського округу) та повноваження його керівництва визначаються радою гміни у Статуті солецтва. Здебільшого – це територія одного сільського населеного пункту. Дрібні сільські населені пункти можуть бути об'єднані в одне солецтво, або можуть бути приєднані до більших сіл.

У порівнянні з українським інститутом старост, які наразі за законом є одиничними посадовими особами у селах, селищах, де немає місцевої ради, у солецтві діє два органи: виконавчий орган у вигляді солтиса (сільського старости) і нормотворчий – сільські збори.

Функції солтиса, визначені статутом солецтва, виникають відповідно до завдань, делегованих

гміною солецтву, як допоміжній одиниці. Зазвичай солтис виступає посередником між органами гміни та мешканцями солецтва. Зокрема, солтис представляє солецтво назовні; головує в раді солецтва; скликає сільські збори та головує на їх засіданнях; реалізує розпорядження та ухвали ради гміни, вїйта гміни, сільських зборів; складає звіт про свою діяльність вїйтові гміни до кінця березня кожного року; наглядає за естетичним виглядом солецтва; здійснює контроль і нагляд за комунальним майном, а саме: нагляд за будинками, гмінними дорогами, лісами та іншим майном, яке є на території солецтва; наглядає за станом доріг та меліоративних споруд; в межах своїх повноважень здійснює заходи щодо охорони навколишнього середовища; співпрацює з організаційними одиницями, які діють на території гміни.

Закон визначає, що солтис має право брати участь у засіданнях ради гміни із правом дорадчого голосу, однак не має права брати участі у голосуванні.

Також закон передбачає можливість функціонування ради солецтва, яка має винятково дорадчі функції і не має статусу нормотворчого чи виконавчого органу солецтва. До компетенції ради солецтва входить допомога солтису в його діяльності; підготовка разом із солтисом сільських зборів; прийом заяв та інших звернень громадян у справах солецтва; ініціювання суспільної діяльності, корисної для солецтва та його мешканців. До складу ради солецтва входить від 5 до 7 осіб.

Солтис і рада солецтва обираються прямим, загальним, рівним, таємним голосуванням з-поміж необмеженого числа кандидатів. Право обирати солтиса і раду солецтва мають громадяни, які досягли 18-річного віку і постійно проживають на території солецтва. Обраними вважаються особи, які набрали найбільшу кількість голосів. Нагляд за проведенням виборів солтиса і ради здійснює вїйт. Право висувати кандидатів на посаду солтиса мають група із щонайменше 10 виборців, рада солецтва чинної каденції, вїйт гміни. Вибори проводить гмінна виборча комісія та територіальна виборча комісія.

На сільських зборах приймають важливі для села рішення. Наприклад, за законодавством Польщі, рада гміни не може скасовувати (обмежувати існуючі) права солецтва щодо використання власності без згоди сільських зборів. Можливість проведення сільських зборів, які за законодавством України називаються загальними зборами громадян за місцем проживання, передбачена у ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Польське законодавство дозволяє створювати фонди солецтв – і тоді солецтва отримують гроші з бюджету гміни на виконання власних повноважень та реалізацію власних проєктів. Обсяг коштів, який виділяється на кожне конкретне солецтво, обраховується за спеціальною формулою, що враховує населення солецтва та поточні доходи бюджету гміни. Частина коштів, виділених у фонд солецтв, повертається бюджету гміни із державного бюджету у вигляді цільової дотації.

З-поміж органів солецтва (солтиса, ради солецтва і сільських зборів) лише солтис за рішенням ради гміни може отримувати за свою роботу винагороду. Залежно від статусу та обсягу повноважень солтиса відрізняється його винагорода. У деяких статутах передбачено, що солтис діє на громадських засадах, у деяких гмінах солтисам компенсують вартість проїзду на засідання ради. Багато солтисів заробляють на життя, наприклад фермерством. Заробітком солтиса може бути 7% від зібраної суми податку з поля. Ну і є такі, де солтисам установлюється щомісячна винагорода. Тобто, платня солтиса за роботу не є стабільною як у нашого старости.

До корисних практик можна віднести і те, що у Польщі організують та проводять різні конкурси, наприклад, на визначення найкращого сайту солецтва, солтис року, кращих практик діяльності солецтв щодо розвитку туризму, інтеграції мешканців, проведення культурних та розважальних заходів тощо.

Аналізуючи польський досвід, видається, що основний принцип роботи солецтва, на відміну від українського староства, полягає у колегіальності роботи низки структур на рівні солецтва. Український староста – «єдиний воїн у полі».



Отже, законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост», попри назву, не вносить концептуальних змін і не є «документом розвитку». Аналіз прийнятого документа експертами дає великі підстави сумніватися, що він повністю досягне своєї мети, а саме надасть поштовх для розвитку інституту старост. Це є свідченням скоріш за все, намірів щодо поступового нівелювання ролі та значення старост у місцевому самоврядуванні, перетворивши старост із виборних представників інтересів жителів старостинського округу в представників голови громади на периферійних територіях (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: «Становлення інституту старости: перші кроки»: науково-практичний посібник ([https://srk.in.ua/wp-content/uploads/2017/12/Stanovlennya\\_institutu\\_starosti.pdf](https://srk.in.ua/wp-content/uploads/2017/12/Stanovlennya_institutu_starosti.pdf)); портал «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/news/13264?page=3>; <https://decentralization.gov.ua/news/13265?page=3>; <https://decentralization.gov.ua/news/13268?page=2>; <https://decentralization.gov.ua/news/13468>; [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/Моніторинг\\_09.04.2021.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/Моніторинг_09.04.2021.pdf); <https://decentralization.gov.ua/news/13191>); офіційний вебпортал Верховної Ради України ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734)); єдиний вебпортал органів виконавчої влади України «Урядовий портал» (<https://www.kmu.gov.ua/news/minregion-institut-starost-gromad-potrebuye-vdoskonalennya>; <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-prijnyattya-zakonoproektu-4535-vazhlivij-krok-u-realizaciyi-reformi-decentralizaciyi>); вебсайт «Укрінформ» (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3228677-rada-uhvalila-zakon-pro-institut-starost.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3230793-u-radi-zareestruvali-12-postanov-pro-skasuvanna-zakonu-sodo-institutu-starost.html>); вебпортал AgroPolit.com (<https://agropolit.com/spetsproekty/872-chi-potribenu-seli-institut-starost-verhovna-rada-uhvalila-zakonoprojekt-4535>); портал «Громадський Простір» (<https://www.prostir.ua/?news=rohromadyan-v-pryjnyatti-rishen-mistsevoji-rady-roste-rozysnennya-ekspertiv-untspd>; <https://www.prostir.ua/?library=upravlinnyya-spromozhnyumu-terytorialnyumu-hromadamy-dosvid-polschi>); сайт Асоціації міст України (<http://www.auc.org.ua/novyna/parlament-pryynyav-zakonoprojekt-shchodo-rozvytku-institutu-starost>); вебсайт Lb.ua ([https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/476604\\_institut\\_starost\\_logika\\_napryamki.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/476604_institut_starost_logika_napryamki.html)); сайт Cycidu.City (<https://susidy.city/blogs/130242/oksana-bulavka-starost-povinni-obirati-lyudina-pryamih-viborah>); портал Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN (<https://uplan.org.ua/news/institutu-starost-buty-shcho-proponuiut-zakonotvortsia/>); сайт ВО «Батьківщина» (<https://ba.org.ua/andrij-puzijchuk-ne-mozhna-pozbavlyati-gromadi-nalezhnogo-predstavnictva-tarujnuvati-institut-starost/>); інформаційне агентство «Українські Національні Новини» (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1925945-nardep-zakonoprojekt-pro-rozvitok-institutu-starost-antiukrayinskiy>); сайт «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (<https://samoorg.com.ua/demolib/2016/07/08/starosta-v-ukrayinskomu-seli-pershi-kroki/>); сайт ГО «Діалог» (<http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>)).*

ua/rubric-society/3228677-rada-uhvalila-zakon-pro-institut-starost.html; <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3230793-u-radi-zareestruvali-12-postanov-pro-skasuvanna-zakonu-sodo-institutu-starost.html>); вебпортал AgroPolit.com (<https://agropolit.com/spetsproekty/872-chi-potribenu-seli-institut-starost-verhovna-rada-uhvalila-zakonoprojekt-4535>); портал «Громадський Простір» (<https://www.prostir.ua/?news=rohromadyan-v-pryjnyatti-rishen-mistsevoji-rady-roste-rozysnennya-ekspertiv-untspd>; <https://www.prostir.ua/?library=upravlinnyya-spromozhnyumu-terytorialnyumu-hromadamy-dosvid-polschi>); сайт Асоціації міст України (<http://www.auc.org.ua/novyna/parlament-pryynyav-zakonoprojekt-shchodo-rozvytku-institutu-starost>); вебсайт Lb.ua ([https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/476604\\_institut\\_starost\\_logika\\_napryamki.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/476604_institut_starost_logika_napryamki.html)); сайт Cycidu.City (<https://susidy.city/blogs/130242/oksana-bulavka-starost-povinni-obirati-lyudina-pryamih-viborah>); портал Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN (<https://uplan.org.ua/news/institutu-starost-buty-shcho-proponuiut-zakonotvortsia/>); сайт ВО «Батьківщина» (<https://ba.org.ua/andrij-puzijchuk-ne-mozhna-pozbavlyati-gromadi-nalezhnogo-predstavnictva-tarujnuvati-institut-starost/>); інформаційне агентство «Українські Національні Новини» (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1925945-nardep-zakonoprojekt-pro-rozvitok-institutu-starost-antiukrayinskiy>); сайт «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (<https://samoorg.com.ua/demolib/2016/07/08/starosta-v-ukrayinskomu-seli-pershi-kroki/>); сайт ГО «Діалог» (<http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>)).

О. Аулін, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

## Про Бюро економічної безпеки України

25 березня 2021 р. набув чинності Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» (№ 1150-ІХ від 28.01.2021). Згідно з ним, створюється єдиний правоохоронний орган для розслідування економічних кримінальних правопорушень, який повинен замінити собою податкову міліцію, а також департамент контррозвідального захисту економіки держави і Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ.

Згідно з новим законом, до повноважень Бюро економічної безпеки (БЕБ) України належать такі функції як здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування у межах передбаченої законом підслідності; інформаційно-пошукова та аналітично-інформаційна робота з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро. БЕБ здійснюватиме інформаційну взаємодію з органами державної і судової влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями; збиратиме й аналізуватиме інформацію; братиме участь у міжнародному співробітництві з компетентними органами іноземних держав тощо.

Завдяки цьому діяльність правоохоронних органів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави та її економічної безпеки стане більш ефективною, вважає керівник авторського колективу закону, голова комітету ВР України з питань фінансів, податкової та митної політики, «Слуга народу» Д. Гетманцев. У результаті відбудеться зменшення тіньового бізнесу в Україні, збільшення надходжень податків і зборів, оптимізація структури правоохоронних органів, матеріально-технічної бази та скорочення загальної кількості працівників, що протидіють злочинності у сфері фінансів, – вважає народний обранець.

Колега Д. Гетманцева, О. Василевська-Смаглюк зазначає, що прийняття Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» ставить крапку на одній з головних тем багаторічних переговорів з МВФ та іншими міжнародними кредиторами України, які радили, щоб поліція та СБУ зосереджувалися на властивих їм функціях – боролися зі злочинцями, терористами та шпигунами. «Ми доклали всіх зусиль для дотримання балансу силових, аналітичних та правоохоронних функцій. Ми змогли надати достатні заробітні плати. Ми змогли впевнити Службу безпеки займатись властивими їм функціями контррозвідки та територіальної цілісності!» – написала депутатка у своєму акаунті у Facebook.

Ще один із позитивних наслідків від прийняття закону адвокат Вітус.Інфо Є. Воробйов побачив у створенні інформаційно-аналітичних підрозділів Бюро. «З'являється посада аналітик БЕБ – це особа, яка має спеціальне звання, завданням якої є кримінальний аналіз з метою виконання завдань Бюро. Аналітики повинні прийти на допомогу детективам та перевіряти всі заяви про вчинення правопорушень і повідомлення про можливі ознаки злочинів у сфері економіки. В ідеалі це повинно знизити кількість безпідставно відкритих кримінальних проваджень. Це важливо, адже через такі кримінальні провадження від податкової міліції, бізнес зазнавав значних збитків від обшуків та арештів. А вже після “маски-шоу” провадження закривали за відсутності складу кримінального правопорушення. Тож є надія, що цими змінами держава нарешті зробила крок назустріч бізнесу», – підкреслив правник.

Водночас голова Державної фіскальної служби України В. Мельник звертає увагу на той факт, що після набуття чинності Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» треба ще півроку, аби новий орган міг запрацювати. У цей час БЕБ опікуватиметься кадровими, організаційно-побутовими та багатьма іншими

питаннями, а ДФС продовжуватиме виконувати контрольні функції. Тому, на думку бізнес-спільноти, існує ризик, що протягом деякого періоду тиск на бізнес можуть здійснювати одночасно декілька органів, а саме БЕБ, ДФС, СБУ та національна поліція.

Існують також інші ризики. Наприклад, Департамент захисту економіки Національної поліції України було розформовано, ще в 2019 р., а його функції перерозподілені між іншими підрозділами МЗС. Тоді ж було заявлено про наміри ліквідувати Департамент контррозвідального захисту економіки держави Служби безпеки України. У відповідь керівництво спецслужби запропонувало внести до Закону України «Про Службу безпеки України» зміни щодо трансформації підрозділів, які здійснюють контрольні функції у сфері економіки. Водночас було зазначено, що починаючи з 2019 р., діяльність Департаменту була переорієнтована саме на захист критичної інфраструктури країни, і, відповідно, підрозділ не здійснює «контроль» над бізнесом. Тобто завдяки перерозподілу повноважень між іншими підрозділами можуть здійснюватися спроби збереження впливу у бізнессередовищі через застосування схем прихованого контролю. Наприклад, голова Центру політичних студій «Доктрина» Я. Божко зазначив, що створення чергових контрольних органів ще не зупинило корупцію в Україні. Поряд з цим, існує небезпека того, що Департамент контррозвідального захисту економіки держави СБУ під приводом контррозвідального забезпечення захисту критичної інфраструктури країни у латентній формі продовжить впливати на певні сегменти економічної сфери.

У таких умовах значний інтерес викликає іноземний досвід. Сьогодні основу масу порушень у сфері економіки України складає ухилення від оподаткування. Тому найближчими закордонними аналогами є фіскальна поліція або інші органи, що опікуються фіскальними розслідуваннями.

У більшості країн світу це податкові структури. Наприклад, у Данії – Міністерство з податків, Білорусі – Міністерство з податків і зборів, у Німеччині, Чехії, Хорватії та Латвії

– податкові підрозділи, що входять до складу Міністерства фінансів, в Ізраїлі, Норвегії, Сербії, Чорногорії, Словенії, Китаї, Фінляндії, Швейцарії та Ірландії – Податкові адміністрації, також існують підрозділи одночасно з податковим і митним функціоналом як у Великобританії, Угорщині та Греції.

Під час розгляду діяльності податкових органів у зарубіжних країнах слід звернути особливу увагу на базові принципи, завдяки яким будуються відносини між платником податків і податковими органами, а саме: рівноправності та балансу прав і обов'язків сторін, повної відповідності засобів цілям, невідворотності покарання (будь-які спроби обману держави з боку платника податків будуть виявлені та призведуть до несприятливих наслідків). Більшість країн із розвиненим податковим адмініструванням дійшло до висновку, що побудова податкових правовідносин на основі зазначених вище принципів позитивно впливає на підвищення законослухняності платників податків і, у загальному підсумку, на обсяг податкових надходжень до бюджету.

Завдяки цьому, зокрема, стандарт обслуговування платників податків Служби внутрішніх доходів Ірландії має можливість гарантувати: послідовність, справедливість і конфіденційність, ввічливість і люб'язність у спілкуванні, достовірність інформації та право платника податків на об'єктивні перевірки скарг і апеляцій. Хартія прав платників податків податкової служби Австралії проголошує неупередженість спілкування, перевірку дій служби, пояснення прийнятих рішень, чесність і професіоналізм у веденні справ. Підвищена увага за кордоном приділяється створенню умов, за яких зростає рівень добровільного дотримання платниками податків податкового законодавства. На думку фахівців податкових органів Швеції, добровільна сплата податків досягається за рахунок налагодженого апарату контролю, що активно використовує профілактичні заходи, відрізняється точністю та передбачуваністю; довіри платників податків, упевнених у гарній роботі податкової системи та виконанні податковими органами своїх завдань; введення доступних для розуміння

правил оподаткування. У Великобританії, крім принципів справедливості, сприяння і ясності, особлива увага приділяється якості обслуговування платників податків. У Бельгії, за бажанням платника податків, податкові органи допомагають йому визначити перелік податків та платежів, які йому необхідно сплачувати. В Україні платник податків повинен самостійно визначати, які податки та платежі, відповідно до законодавства він має сплачувати. Це, в свою чергу, доволі часто призводить до ситуації, коли сумлінному платнику податків призначаються штрафні санкції за податками, що не були визначені та сплачені ним не з метою ухилення від оподаткування, а по незнанню. Це викликає почуття несправедливості та недовіру до податкової служби.

Отже, Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» є безумовно важливим кроком на євроінтеграційному шляху нашої країни. Те, що законодавці вирішили відійти від загальної практики структурної інтеграції Бюро з вітчизняними податковими структурами, теж

є цілком зрозумілим. Останні мають певний негативний бекграунд. Тимчасові труднощі перехідного періоду також не йдуть ні в яке порівняння з майбутніми дивідендами для економіки країни, якщо закон працюватиме згідно з очікуваннями його авторів і всього суспільства (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: [https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/202992\\_byuro-ekonomchno-bezpeki-golovne-pro-funkts-ta-strukturu-novogo-pravookhoronnogo-organu](https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/202992_byuro-ekonomchno-bezpeki-golovne-pro-funkts-ta-strukturu-novogo-pravookhoronnogo-organu), <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3196220-buro-ekonomichnoi-bezpeki-zmoze-zpracuvati-ne-ranise-niz-cerez-piv-roku-golova-dfs.html>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>, <https://www.ukrinform.ua/tag-buro-ekonomichnoi-bezpeki>, <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55848182>, <https://eba.com.ua/dfs-prodovzhyt-pratsyuvaty-shhe-piv-rokupislya-zapusku-byuro-ekonomichnoyi-ezpeky/>, <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>, [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_22\(2\)\\_ekon/stat\\_20\\_1/28.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)_ekon/stat_20_1/28.pdf)).*

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

**Блог на сайті «AgroPolit.com»**

**По автора:** Андрій Дем'янович засновник та керівник онлайн-сервісу Feodal.Online

### **Як голові громади побачити гроші в землі**

Донедавна усі землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів перебували у державній власності. Таких угідь нараховувалось близько 10,4 млн га, і ними могли розпоряджатися виключно ГУ Держгеокадастру. Наприклад, громада без узгодження з районною адміністрацією не могла використовувати на свій розсуд землі за межами села чи міста.

Наразі, в рамках проведення реформи децентралізації, територіальні громади можуть самостійно планувати свій розвиток і отримувати надходження до бюджету без додаткових документів та дозволів. Левову

частку бюджету територіальної громади складають надходження з землі. Однак не всі керманічі громад розуміють, як правильно розпоряджатись наявними ресурсами. Про те, як голові громади побачити гроші в землі, які дії необхідно вжити, аби користувачі земельних ділянок почали офіційно реєструвати договори оренди, та чому конструктивний діалог завжди приведе до збільшення надходжень.

Землі комунальної та державної власності. Тип надходжень: орендна плата земель комунальної (державної) власності, єдиний податок

Із земельними ділянками, які знаходяться в обробітку і перебувають у користуванні, все доволі просто. На період оренди голові громади нічого особливо змінити не вдасться.

\* Збережено стиль і граматику оригіналу



Найбільше, що можна зробити – замінити сторону отримання коштів. Поновлення строку договору оренди і оплати у цьому випадку варто обговорювати з користувачем ближче до спливання терміну його дії. Багато ГУ Держгеокадастру протягом кінця 2020 року поновлювали строки договорів оренди, але тим самим збільшили розмір орендної плати.

Щодо земель, які знаходяться в обробітку і не перебувають у користуванні, але передані органами Держгеокадастру, територіальній громаді потрібно визначити скільки таких земель і чи обробляються вони повною площею. Найвдаліший спосіб наповнення бюджету у такому випадку – швидко передати землі на аукціон для продажу права оренди. Це убезпечить громаду від передачі земель у приватну власність згідно зі статтею 136 Земельного кодексу України.

Таким чином громада отримує можливість надходжень із землі та уникне передачі їх у приватну власність, адже це зумовить отримання лише земельного податку або взагалі нічого.

Отримання надходжень із земель третьої категорії (землі, які знаходяться в обробітку, але не проінвентаризовані) можливе двома шляхами. Перший – громада має звернутись до Держгеокадастру щодо інвентаризації ділянок та передачі їх у комунальну власність, аби виставити їх в подальшому на аукціон. Другий варіант – звернути увагу Держгеокадастру для оформлення самозахоплення і нарахування сільськогосподарських втрат, сплата яких надходить до бюджету громади.

Звичайно гроші ви отримаєте, але одноразово. Тим паче відносини з користувачем значно погіршаться, тому краще вести діалог з товаровиробниками і використовувати лояльні важелі впливу.

Остання категорія – землі, які не перебувають в обробітку, не проінвентаризовані і не передані громаді. Про них громаді потрібно пам'ятати, проте інвентаризувати останньою чергою. Можливо на той час приймуть вже законопроект №-2194 про передачу земель у розпорядження органам місцевого самоврядування, та не потрібно буде звертатись до Держгеокадастру.

Квапитись тут особливо не потрібно, проте робити це все одно доведеться.

Землі громадян (паї та землі для ОСГ), які перебувають у користуванні юридичних та фізичних осіб

Тип надходжень: єдиний податок, 60% ПДФО, адмін збір за реєстрацію іншого речового права

На території громади є земельні ділянки, які перебувають у приватній власності. Зокрема, це землі для товарного с/г виробництва (паї) і землі для ведення особистого селянського господарства, які можуть бути передані у користування юридичним і фізичним особам за різними типами договорів: емфітевзис, оренда, сервітут, тощо.

Територіальній громаді варто володіти інформацією про те, які земельні ділянки передані в користування і чи зареєстроване воно згідно із чинним законодавством. Адже це безпосередньо впливає на надходження 60% ПДФО та єдиного податку (у випадку, якщо користувач є платником єдиного податку IV гр.) до бюджету. Це величезні надходження від користування земель і виплати орендної плати фізичним особам власникам земельних ділянок.

Коли громада дізнається, які земельні ділянки перебувають у користуванні, слід зрозуміти, які з них перебувають в обробітку, адже користування не завжди має на увазі обробіток. Крім того, потрібно визначити ділянки, які не перебувають у законному користуванні та намагатись донести користувачам ділянок, що їм необхідно виходити з «тіні», шляхом конструктивного діалогу.

Ви можете натякнути товаровиробнику, щоб він зареєстрував наявні договори оренди, на жаль іншого законного впливу у громади немає.

Земельні ділянки приватної власності, котрі перебувають в обробітку, але не мають зареєстрованого права користування умовно діляться на землі живих і землі мертвих людей. Щодо першої категорії, голові територіальній громаді потрібно вести діалог з користувачами суміжних ділянок щодо їх узаконення і подальшої реєстрації договорів оренди у державного реєстратора громади.

Після спілкування з користувачем, залишається сподіватись на узгодження питання і подальшу плату 60% ПДФО та єдиного податку до місцевого бюджету.

Нерідко трапляється так, що велика кількість земельних ділянок не успадковується, через що часто існує ситуація наявного обробітку земель без узаконеного права користування. Орган місцевого самоврядування, згідно зі статтею 1285 Цивільного кодексу України, має утримувати це майно у належному стані. Також на черговій сесії територіальної громади може бути прийняте рішення про передачу цих земельних ділянок в управління, що зумовить сплату коштів від орендарів і наповнення бюджету.

Це гарний варіант, адже на випадок спадкування договори оренди будуть автоматично припинені. Таким чином громада може збільшити надходження орендної плати від земельних ділянок померлих громадян, надходження єдиного податку (якщо ці користувачі є платниками податку IV гр.) і у разі реєстрації цих договорів у реєстратора громади – надходження адмінзбору.

Необґрунтований обробіток земель державної або комунальної власності

В межах земель територіальної громади є поняття розорюваності земель – це вихід оброблюваних масивів за юридичні межі земельних ділянок. Громаді потрібно встановити факт необґрунтованого обробітку та самозахоплення невеликих ділянок навколо і всередині масивів, а далі зрозуміти, що можна зробити в даній ситуації.

Перший варіант розв'язання проблеми – спілкування з товаровиробниками і приведення меж обробітку до меж юридичних масивів. Другий – проведення інвентаризації ділянок, отримання їх в розпорядження і подальша передача на аукціон. І третій варіант – направити до товаровиробника інспекторів Держгеокадастру, але такий шлях зумовить одноразову сплату штрафу і погіршить взаємовідносини з користувачем.

Будь-який аграрій, який розорює поля буде зацікавлений в оформленні офіційної оренди, аби не втратити площу. У будь-якому випадку,

краще вести мирний діалог, бо він завжди приведе до надходжень у бюджет (<https://agropolit.com/blog/466-yak-golovi-gromadi-pobachiti-groshi-v-zemli>). – 2021. – 23.04).

\*\*\*

### Блог на сайті «AgroPolit.com»

**По автора:** Анатолій Шумський, заступник голови Центру розвитку земельних правовідносин в Україні

### Недореформований Держгеокадастр – невирішені питання: категорії та види земель і їх цільове призначення

Чим більше часу проходить від початку земельної реформи, яка була запроваджена Постановою Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 року № 563-ХІІ, тим більше маємо суперечливих норм в чинному законодавстві.

Для проведення земельної реформи розпорядженням Кабінету Міністрів УРСР від 20 липня 1991 р. № 124 було створено Державний комітет по земельних ресурсах.

У 1992 році постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 було затверджено положення про Державний комітет по земельних ресурсах, згідно з п.1 якого було зазначено, що Державний комітет України по земельній реформі (Держкомзем України) є центральним органом державного управління, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Держкомзем України проводить у життя державну земельну політику в Україні щодо здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 року № 2200-ХІІ «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» роль цього спеціального органу центральної виконавчої влади була ще посилена. Так, пунктом 6 цієї Постанови встановлювалося, що нормативні документи і вказівки Державного комітету України по земельних ресурсах з питань реформування земельних відносин, які не суперечать законодавству України, є обов'язковими



для виконання місцевими органами влади і управління, власниками землі і землекористувачами незалежно від форм власності та відомчої належності.

Пізніше Указом Президента України від 13 травня 1996 року № 340/96 було затверджено нове положення про Держкомзем, яким уточнено його статус і завдання, а саме:

«Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем) є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу.

Держкомзем реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу.

Держкомзем у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів з проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів».

На жаль, так сталося, що основна ідея земельної реформи, а саме – справедливий та раціональний перерозподіл земельних ресурсів за принципом «земля має належати тим, хто її обробляє», була викривлена та призвела до того, що власник земельної ділянки у більшості випадків не є господарем на ній, а також, що нині фактично безконтрольно відбувається використання землі з грубими порушеннями вимог законодавства. Це притаманно як для сільськогосподарських земель, так і для земель інших категорій, не пов'язаних із сільськогосподарською діяльністю. В умовах постійних змін у законодавстві зазнала низки змін і система Держкомзему, що призвело до втрати цим органом ключової ролі в проведенні земельної реформи та формуванні і реалізації державної політики в галузі земельних відносин.

Якщо на початку земельної реформи до розробки і ухвалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів залучалися наукові установи, створювалися міжгалузеві робочі групи, проводилися дослідження змін та їх можливий вплив на суспільство та розвиток

економіки країни, то з часом ставлення до розробки законодавчих актів змінилося. Лобіювання інтересів певних впливових груп призвело до того, що у земельному законодавстві з'явилися доволі суперечливі норми. Прикладом такого є внесення змін до Земельного кодексу щодо можливості виникнення права оренди на земельну ділянку частини дна водного об'єкта. При цьому земельна ділянка як об'єкт права виникає тільки тоді, коли межі ділянки встановлені в натурі (на місцевості), які мають бути закріплені межовими знаками, які, у свою чергу, мають передаватися розробником землевпорядної документації на зберігання власнику чи користувачу такої ділянки за актом приймання-передачі. Виникає питання, як це зробити під водою?

В цій статті пропоную розглянути декілька питань, які, на мій погляд, потребують негайного законодавчого врегулювання.

Категорія земель, цільове призначення та вид використання – поняття, які мають бути визначені в Земельному кодексі України.

Досі в законодавстві немає чіткого визначення понять категорія земель, цільове призначення та вид використання, а також їх співвідношення. Оскільки ці поняття постійно зустрічаються в Земельному кодексі України (далі – ЗКУ), він у тому числі встановлює цивільну та адміністративну відповідальність за порушення використання земель різних категорій та цільових призначень.

Згідно зі статтею 19 ЗКУ, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- г) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісогосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Згідно з частиною другою цієї ж статті, земельні ділянки кожної категорії земель, які не

надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі.

Тобто можемо вважати, що категорія земель є найбільш загальним поняттям і поділ земель на категорії здійснюється з прив'язкою до їх цільового призначення.

Цільове призначення земель нині визначається відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель (КВЦПЗ), затвердженої наказом Держкомзему України від 23.07.2010 № 548.

Однак, всупереч частині другій ст. 19 ЗКУ, землі запасу в КВЦПЗ не входять до кожної з категорій, а визначені окремо та мають свій окремий код КВЦПЗ 16.00, тобто визначаються як окрема категорія земель.

Було б більш правильно відповідно до вимог законодавства в КВЦПЗ додати в межах кожної категорії земель землі запасу.

Відповідно до частини п'ятої статті 20 ЗКУ, види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33-37 цього Кодексу.

Тобто можна дійти висновку, що вид використання несільськогосподарських земель визначається власником земельної ділянки в межах її цільового призначення з урахуванням категорії землі та встановлених законами України до земель цих категорій вимог, як то наявної містобудівної документації та будівельних норм для земель житлової та громадської забудови, екологічних та природоохоронних для земель природно-заповідного фонду (ПЗФ) тощо.

Таким чином власник земельної ділянки не може на власний розсуд використовувати свою ділянку, а лише в межах її цільового

призначення, тобто власність зобов'язує власника виконувати визначені законодавством приписи та правила. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41 Конституції України).

До прикладу, на присадибній земельній ділянці (код КВЦПЗ 02.01) можна будувати житловий будинок індивідуального типу та господарські будівлі і споруди, але будувати багатоквартирний житловий будинок, кафе, магазину, об'єкти промисловості тощо власник цієї ділянки не може.

Щостосується земель сільськогосподарського призначення, то вид їх використання залежить не стільки від цільового призначення, як від виду угідь. Зокрема, якщо маємо, наприклад, три земельні ділянки одного цільового призначення – ОСГ, але за угіддями одна ділянка віднесена до ріллі, друга – до пасовищ, третя – до багаторічних насаджень. Звідси, незважаючи на те, що всі три ділянки мають однакове цільове призначення – ОСГ (код КВЦПЗ 01.03), першу ділянку власник (орендар) має право орати, сіяти та вирощувати на ній сільськогосподарські культури з врахуванням вимог з додержання сівозмін, на другій – тільки випасати худобу, на третій – закласти та вирощувати сад, виноградник чи ягідник, тобто використовувати під багаторічні насадження.

Тобто використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення залежить від виду угідь цих ділянок.

Загалом земельні угіддя – це землі, які систематично використовуються або придатні до систематичного використання для конкретних господарських цілей і відрізняються за природно-історичними ознаками.

Земельні ділянки особистого селянського господарства

Відповідно до статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство», особисте селянське господарство (далі – ОСГ) – це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають

у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму.

Члени особистого селянського господарства здійснюють діяльність на свій розсуд і ризик у межах встановленого правового господарського порядку, дотримуючись вимог цього Закону, законів України, інших нормативно-правових актів.

Тобто, із самої назви та відповідно до статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» – це ділянки, площа яких не перевищує 2-х га, які можуть надаватися громадянам у власність чи користування (оренду, емфітевзис) для вирощування сільськогосподарської продукції для власного споживання. Діяльність, пов'язана з веденням особистого селянського господарства, не відноситься до підприємницької діяльності.

Однак, враховуючи те, що значна площа сільськогосподарських земель була передана громадянам безоплатно, зокрема, працівникам соціальної сфери для ведення ОСГ під час передачі земель в колективну власність та при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, громадянам України в порядку безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності, шляхом виділення земельних часток (паїв) в натурі для ведення ОСГ.

В усіх випадках метою отримання громадянами земель цього цільового призначення було самостійне їх використання.

З часом такий підхід змінився, і доволі значні площі земель сільськогосподарського призначення, які були передані у приватну власність громадян України для ведення особистого селянського господарства, почали використовуватися сільськогосподарськими товаровиробниками. Оскільки це суперечило нормам Закону України «Про особисте селянське господарство та ст. 34 Земельного кодексу України, до цих законодавчих актів були

внесені зміни, якими дозволяється передавати в оренду землі ОСГ юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок. Земельні ділянки ОСГ почали передаватися їх власниками в оренду сільськогосподарським товаровиробникам. При цьому такі ділянки використовуються орендарями виключно для вирощування товарної сільськогосподарської продукції, тобто з метою отримання прибутку. Цим самим відбувається фактична зміна цільового призначення такої ділянки з ОСГ на «товарне сільськогосподарське виробництво», що доцільно було б обумовити безпосередньо в законах, тобто визначити, що на період дії договору оренди земельних ділянок ОСГ їх цільове призначення змінюється з ОСГ на товарне виробництво автоматично без розробки проєкту відведення таких ділянок. Також, на мою думку, неврегульованим є питання граничної площі таких земель, тобто площа має прив'язуватися до особистого селянського господарства чи до окремих осіб – членів цього господарства.

Оскільки чинним законодавством передбачено ведення обліку таких господарств та його членів, а також можливість вирощування сільськогосподарської продукції лише для власних потреб, то й гранична площа земельної ділянки в 2 га має прив'язуватися саме до господарства. Якщо хтось з членів цього ОСГ виходитиме з нього з метою створення окремого ОСГ, тоді можливо було б ставити питання про надання окремої ділянки площею до 2-х га такому новоствореному господарству.

Не менш проблематичним питанням є питання приватизації водних об'єктів. При цьому ці водні об'єкти передаються у власність громадян для ведення ОСГ?! Тобто приватизація була здійснена із грубим порушенням як норм земельного законодавства, так і водного. Нагадаю, що, відповідно до ч.2 ст. 59, встановлено, що громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватися у власність замкнені

природні водойми (загальною площею до 3 гектарів). Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми. Тобто, по перше, ставки, які не відносяться до замкнених і тим більше до природних водойм, взагалі не могли розглядатися як об'єкти безоплатної приватизації, по друге – Водний кодекс України, який є спеціальним законодавчим актом, що регулює водні відносини, взагалі не передбачає можливості приватизації водойм.

Далі буде.

Всі ці неузгодженості потребують термінового врегулювання (<https://agropolit.com/blog/468-nedoreformovaniy-derjgeokadastr--nevirisheni-pitannya-kategoriyi-ta-vidi-zemel-i-yih-tsilove-priznachennya>). - 2021. – 13.05).

\*\*\*

### Блог на сайті «Lb.ua»

**Про автора:** Михайло Поживанов, політик, громадський діяч, депутат Верховної Ради чотирьох скликань

### Закон про старост: справа не лише у КСУ

...А, може, «чужорідна» вставка у закон про старост, яка стосувалася КСУ, була потрібна зовсім не для того, аби вирішити нагальні питання з КСУ, а для того, щоб відволікти увагу від суті цього закону?

Я не припиняю думати про це, відколи парламент дав зелене світло законопроекту №4535, і той став законом. Всі коментатори, всі експерти зійшлися у двобої довкола однієї лише правки і не помітили, що сам закон не відповідає суті того, що ми вкладаємо у поняття «місцеве самоврядування» та «децентралізація».

Закон напрочуд короткий, бо це, власне, не окремо виписана новація, а зміни до існуючих актів. Тож прочитати його неважко, важче, напевно, усвідомити, до чого він веде.

Якщо передати сутність закону у трьох словах, то ось вони, ці три слова: «старости» і «старостинський округ». Але що це таке? За задумом авторів, це – ще один крок до подальшої децентралізації. Інструментарій, за допомогою

котрого жителі такого старостинського округу візьмуть всі важелі управління в свої руки та поведуть округ до світлого майбутнього.

Але це навіть не з області теорії. Це з області фантазій. Бо теорія – це наша Конституція, а практика – те, що ми отримуємо при спробах імплементувати її норми в життя.

А що ж говорить Конституція? Тут я почну не зі старостинського округу, почну з ОТГ.

З цього приводу вже не раз казав, писав та наголошував, що самого поняття «об'єднана територіальна громада» у Конституції України нема. Заявляю це відповідально: не тільки як людина, яка Конституцію читала, але й як людина, яка Конституцію писала. Зокрема – розділ про місцеве самоврядування. Так от, засвідчую: норми Конституції України передбачають можливість об'єднання в одну громаду лише жителів сіл (ч.1 ст.140 Основного закону).

Що ж стосується органів/посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, зокрема тих, що обираються безпосередньо населенням, то вони також визначені на конституційному рівні і відповідають системі адміністративно-територіальних одиниць (до яких належать АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села).

А відтак відповідно до ч.2 ст. 141 Конституції України, територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

І це все. Про жодні ОТГ та старостинські округи у Конституції України не йдеться.

Не дивлячись на це, ОТГ стали частиною наших реалій. Вони існують у відриві від Конституції і, ймовірно, саме так існуватимуть й надалі. Вони вже легалізовані через вибори голів ОТГ, які пройшли восени минулого року. Проте не дивлячись на таку легалізацію, ОТГ залишаються якщо не АНТИконституційним поняттям, то просто НЕконституційним. Однак законотворцям цього виявилось недостатньо, і до наявних ОТГ вони вирішили додати ще й старостинські округи.



Навіщо? У мене немає відповіді на це питання.

Раніше урядовий сайт «Децентралізація» роз'яснює щодо старост так:

«Спільним між головою ОТГ і старостою є те, що посада і голови, і старости є виборною. Голова обирається усією об'єднаною територіальною громадою, а староста обирається жителями відповідного старостинського округу. Як голові, так і старості закон визначив чіткий перелік повноважень. Вони разом із наявними у кожного з них нормативно встановленими правами, утворюють їх правовий статус, що визначає напрями та зміст службових відносин голови ОТГ і старости в системі місцевого самоврядування.

Відмінним між головою ОТГ і старостою є обсяг їхніх повноважень, що визначені законодавством про місцеве самоврядування, та територія, на яку поширюється їхня юрисдикція. Так, повноваження голови дозволяють їх реалізовувати на усій території об'єднаної громади, тоді як юрисдикція старости здебільшого обмежується територією старостинського округу». Кінець цитати.

Тобто задум полягав у тому, щоб вбудувати у велику ОТГ дрібнішу одиницю – старостинський округ, наділити його автономністю з тим, щоб староста не був підпорядкований голові ОТГ і мав власний простір для маневру.

Наступне питання: чому в такому разі відразу, ще до початку великої реформи, не передбачити всю градацію розподілу виборної влади, не привести територіальний устрій України у відповідність до устрою адміністративного, і не закріпити всі зміни у Конституції? Але на це питання також не існує відповіді. Принаймні, у мене.

Цілком погоджуюсь із науково-експертним управлінням Верховної Ради, яке зазначає, що завданням у цій сфері відносин, має бути не «удосконалення правового регулювання інституту старост задля подальшого його розвитку» (як сказано у пояснювальній записці до законопроекту), а коригування чинних законодавчих норм з метою приведення їх у відповідність до норм конституційних.

Тобто перш ніж щось удосконалювати, треба побудувати нормальну систему, а не, грубо кажучи, фарбувати поламаний паркан.

А тепер, увага, наступний дуже важливий момент.

Згідно із законопроектом №4535, посада старости перестала бути виборною! Пам'ятаєте цитату із сайту «Децентралізація», де в першому ж реченні наголошувалося, що староста приходить на свою посаду через вибори, проведені у старостинському окрузі? Так от, забудьте про вибори.

Віднині староста «затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу». Це – цитата з закону.

Все стало ще менш зрозумілим, чи не так?

Фактично старости перетворюються на ще одну адміністративну посаду, яку утворює місцева рада – так само, як вона утворює свій виконком. В чому тоді цінність старост і старостинських округів? І це, вже третє за рахунком, питання я теж залишаю без відповіді.

Тим паче, що такий захід як «громадське обговорення» не є тотожним за своїми правовими наслідками з волевиявленням жителів територіальної громади під час проведення виборів. Це зовсім інша новела, що аж ніяк не дозволяє вважати посаду старости виборною.

У зв'язку з усім вище сказаним не проясненим залишається іще один момент. Якщо старосту фактично понизили до звання одного з чиновників, який призначається місцевою радою, працює в її складі (та, що цілком очевидно, є залежним від самої ради та її голови), то як такий староста здійснює свої повноваження? Адже він як посадова особа не наділена повноваженнями видавати власні правові акти.

В новоприйнятому законі не роз'яснюється ані те, у якій юридичній формі виражатиметься

волевиявлення старости при здійсненні ним своїх повноважень, ані те, якою є ступінь обов'язковості виданих ним документів чи наданих доручень тощо.

Воно й не дивно, адже функціонал старости вийшов більш, ніж двозначним. Він нібито може все (у межах свого округу), але насправді не може нічого. А все тому, що над старостою маячить фігура голови місцевої ради.

А будь-який голова ради / ОТГ хотітиме передусім одного: сформуванню команду під себе. Зі «своїх» людей. Навіщо йому опозиція в особі голови старостинського округу? Відтак зрозуміло, що діятимуть ці двоє у повній синергії, або ж староста просто буде позбавлений можливості посісти це крісло.

Навіщо тоді потрібна ця імітація народовладдя? І ось нарешті те питання, на яке я можу дати відповідь. Точніше, вибудувати свою гіпотезу.

На розгляді Верховної Ради нині знаходяться два «земельні» законопроекти. №№2194 та 2195. Останній нас цікавить менше – він регулює процедуру продажу через електронні аукціони земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них. А от перший законопроект – №2194 – ключовий. На недавній зустрічі з прем'єром Шмигалем послі країн G7 нагадали йому, що без ухвалення цього закону не буде 700 млн доларів кредитної підтримки від Світового банку.

Чим же він такий важливий?

Однією з головних новацій законопроекту №2194 є передача земель у комунальну власність. Підозрюю, що увесь документ писався передусім задля цієї норми: усі землі за межами населених пунктів визнаються комунальними в силу закону, крім земель, що використовуються держорганами.

Палкі прихильники цієї норми обґрунтовують її необхідність так: нарешті у громад з'явиться додатковий земельний ресурс, який вони зможуть використовувати на свою користь. Але враховуючи те, що вже зараз 90% ОТГ знаходяться під контролем київських та місцевих землевласників-«феодалів», гадаю, що саме вони скористаються всіма вигодами таких змін.

Тож до 2024 року, коли землею зможуть торгувати не лише фізичні, а й юридичні особи, дуже важливо мати пул прикормленої місцевої влади, яка допоможе зацікавленим особам сконцентрувати в одних руках заповітні гектари. Благо, що законопроект №2194 наділяє громади правом змінювати цільове призначення землі.

А до чого тут старости? До того, що ще один слухняний гвинтик у цій системі не завадить. І староста, якого призначив (де-факто!) місцевий голова, а того – в свою чергу – підтримав та пролобіював на виборах більш потужний, але тінювий гравець – такий староста, повторюся, зробить все, що в його силах, аби допомогти купити землю тим, хто цього потребує.

А що ж громада? Чи то пак старостинський округ? Про нього згадають в останню чергу або ж не згадають зовсім. І якщо це і є реформа місцевого самоврядування, то – вітаю всіх причетних! – ви її успішно провели. ([https://lb.ua/blog/mykhaylo\\_pozhyvanov/483105\\_zakon\\_pro\\_starost\\_sprava\\_lishe\\_ksu.html](https://lb.ua/blog/mykhaylo_pozhyvanov/483105_zakon_pro_starost_sprava_lishe_ksu.html)). –2021. – 23.04).

\*\*\*

### Блог на сайті «Lb.ua»

**Про автора:** Андрій Павловський, експерт з питань соціальної політики

### Субсидії: приводів для відмови побільшало

Нещодавно Уряд підтримав черговий проєкт постанови про посилення вимог адресності надання житлових субсидій. Приводів для відмови в отриманні субсидій значно побільшало.

Щоразу вимоги для отримання субсидій стають все більш жорсткішими і складнішими. Мета зменшити кількість субсидіантів і відповідно скороти бюджетні витрати на субсидійні виплати.

До речі, якщо станом на грудень 2017 року майже 7 мільйонів українських домогосподарств отримували субсидії, то цього року їх залишилося менше 3 мільйонів.

Новою постановою передбачені додаткові обмеження, зокрема, підставою для відмови в отриманні субсидії може стати наявність

банківських депозитів, купівля валюти, одноразові покупки, перетин кордону...

Разом з тим, з офіційних документів Уряду не зрозуміло про які саме параметри обмежень йдеться. Залишається купа неясностей, немає відповідей на запитання:

– Чи факт наявності доходів від депозитів та дивідендів від цінних паперів є приводом для відмови, чи йдеться про зменшення на цю суму субсидійних виплат?!

– Яка межа доходу від депозитів і цінних паперів, що є підставою для відмови?! Наприклад, пенсіонер має маленький депозит і дохід від нього кілька сотень чи тисяч гривень на рік, що є неспівмирним із вартістю житлово-комунальних послуг за рік;

– Що з купівлею іноземної валюти та дорогоцінних металів? Якщо людина купила 100-200 доларів або золотий ланцюжок, чи буде це підставою для скасування субсидій, а як це відслідкувати?;

– А щодо поїздок за кордон?! До прикладу, людина може виїжджати до родичів чи на лікування проплачене благодійними організаціями – це ж не обов'язково виїзди з метою заробітку чи дорогого відпочинку.

Незрозуміло також рішення Кабміну щодо скасування діяльності та повноважень комісій, що працюють при місцевих органах влади та призначають субсидії в окремих нестандартних і виняткових випадках. Наприклад, після втрати майна через пожежу чи коли відносно забезпечена сім'я залізла у борги, через дороге лікування когось із членів родини.

Урядовці, очікують, що нова постанова дозволить скоротити кількість субсидіантів ще тисяч на 300 і заощадити на субсидіях декілька мільярдів гривень.

Проте, посилення вимог до отримувачів субсидій може не стільки вдарити по “багатих шахраях”, які прикидаються “бідними”, скільки по тих, кому справді важко обійтися без допомоги держави.

До речі, суттєве скорочення субсидіантів більше ніж в два рази за останні роки, відбулося, переважно, за рахунок заробітчан. Адже, за однією з умов, родина втрачає право на субсидію, якщо упродовж 60 діб хтось із її

членів не сплачує єдиний соціальний внесок (якщо тільки офіційно не оформлений як безробітний). А люди, котрі тимчасово або постійно працюють за кордоном, фізично не мають можливості сплатити ЄСВ.

І це при тому, що держава мала б навпаки бути вдячною заробітчанами, які щороку переказують в Україну понад \$12 млрд, що підтримує нашу економіку й валюту значно більше, аніж кредити від міжнародних фінансових інституцій.

Те ж стосується пенсіонерів та малозабезпечених людей з невеликими доходами, котрі отримали у спадок розпайовані земельні наділи. Насправді ця земля може не приносити їм жодного прибутку. Тим не менше, формально це є підставою для позбавлення такої родини права на субсидію.

В той же час субсидії – тягар для держбюджету. Щороку на них ідуть десятки мільярдів бюджетних гривень. Тож намагання урядовців скоротити бюджетні витрати цілком зрозумілі. Але для того, щоб розв'язати цю проблему, треба владі кардинально змінювати підхід: збільшуючи через розвиток національної економіки доходи населення. Таким чином, все більше українських домогосподарств могли б самостійно впоратися з оплатою “комуналки”.

Середньостатистична європейська родина, скажімо, витрачає не більше 10% сукупного сімейного доходу на оплату житла й комунальних послуг. У нас цей показник сягає 35%. Коли й в Україні він знизиться до “цивілізованих” параметрів, субсидії населенню не знадобляться. Досягнути цього можна, або зменшивши тарифи, щоб вони були підйомними для сімейних бюджетів, або суттєво збільшивши доходи громадян, аби ті могли самостійно розв'язувати побутові проблеми й не просити милостиню в держави ([https://lb.ua/blog/andriy\\_pavlovskiy/483286\\_subsidii\\_privodiv\\_vidmovi.html](https://lb.ua/blog/andriy_pavlovskiy/483286_subsidii_privodiv_vidmovi.html)). – 2021. – 26.04).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Михайло Радуцький, голова Комітету ВР з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування

### **Чому потрібно запровадити кримінальну відповідальність за напад на медиків?**

Під час пандемії в усьому світі фіксується все більше випадків агресії щодо медичних працівників. Україна – не виняток. У нас також почастишали напади на медиків.

За статистикою МВС, останніми роками відкрито понад дві тисячі кримінальних справ за фактом нападів на медиків. Реальні цифри ще більші. Чимало постраждалих медпрацівників не звертаються до поліції. А когось просто переконують забрати заяву.

Безкарність злочинців шокує. Наприклад, у Запоріжжі пацієнт вдарив лікаря-жінку головою об стіну. Вона отримала закриту черепно-мозкову травму та струс мозку. Нападнику присудили «символічні» громадські роботи.

За напад на медичного працівника зловмиснику, як правило, загрожує покарання за статтю «хуліганство». Тобто штраф 17-34 тисячі гривень, виправні роботи чи у крайньому випадку позбавлення волі терміном до 6 місяців.

Згідно із законодавством, у нас є дві професії, представники яких під час роботи стикаються з підвищеним ризиком агресії. Це – правоохоронці та журналісти. Відповідно за напад на них Кримінальний кодекс передбачає більш жорстке покарання.

Так, за нанесення легких тілесних ушкоджень поліцейському зловмиснику загрожує до 5 років позбавлення волі, за умисне нанесення тяжких ушкоджень – від 5 до 12 років. За погрозу вбивством журналісту передбачено до 3 років в'язниці, за умисне нанесення тяжких тілесних ушкоджень – від 5 до 12 років.

Я вважаю, що до списку професій, які держава додатково захищає від агресії, треба долучити і медиків.

Минулого року Комітет з питань здоров'я нації розробив відповідний законопроект. Ми запропонували внести зміни до трьох статей Кримінального кодексу України, щоб посилити відповідальність за напад на медика чи фармацевта.

Під час обговорення законопроекту з МВС та комітетом ВР з питань правоохоронної діяльності нам запропонували внести деякі

зміни. Зокрема, міністерство вважає недоречним надавати медикам травматичну зброю. Для людей, які не вміють нею користуватись, це небезпечно. Крім того, саме наявність зброї може спровокувати напад на медика. Злочинець банально спробує цією зброєю заволодіти.

Погоджуюсь з цими аргументами.

Отже, Комітет зареєстрував новий законопроект № 5124 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення захисту професійної діяльності медичних та фармацевтичних працівників». Ми врахували зауваження міністерства та запропонували доповнити КК однією статтею.

Вона передбачає покарання за наступні злочини:

– Погроза чи насильство по відношенню до медичного або фармацевтичного працівника на строк до 2 років;

– Умисне нанесення побоїв легкої чи середньої тяжкості – до 5 років;

– Умисне нанесення тяжких ушкоджень – від 5 до 12 років.

Законопроект № 5124 попередньо підтримали у МВС та у правоохоронному комітеті ВРУ ([https://lb.ua/blog/mykhailo\\_radutskyi/483705\\_chomu\\_potribno\\_zaprovaditi.html](https://lb.ua/blog/mykhailo_radutskyi/483705_chomu_potribno_zaprovaditi.html)). –2021. – 30.04).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Ганна Яценко, кандидат економічних наук, науковий співробітник ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

### **Вплив пандемії COVID-19 на інвестиції в науку, технології та інновації: глобальні тенденції та ситуація в Україні**

Періодизація довгих хвиль Кондратьєва свідчить про перебування світової економіки в сучасних умовах наприкінці п'ятого глобального економічного циклу, завершенням якого неминуче має бути масштабна криза, що триватиме кілька років. І, відповідно до теорії довгих хвиль, вже на початку висхідної фази шостого циклу (за різними оцінками, у



2030-2040-х роках) світ побачить технологічні нововведення та інноваційні бізнес моделі.

Чи виступає пандемія COVID-19 своєрідним завершенням низхідної фази п'ятого глобального економічного циклу та поштовхом для переходу до шостого технологічного укладу? Так чи не так, але, очевидно, що пандемія змістила акценти та пріоритети більшості країн світу в бік підтримки наукових досліджень, розвитку інновацій та впровадження нових або вдосконалених технологій. В результаті зазначеного вже сьогодні ми спостерігаємо прискорення цифровізації та роботизації бізнесу.

Так, на стимулювання інновацій в Європейському Союзі (ЄС) спрямована науково-дослідна та інноваційна рамкова програма «Горизонт Європа», загальний бюджет якої на 30% перевищує бюджет попередньої рамкової програми «Горизонт 2020». Розвитку інновацій в ЄС, очевидно, сприятиме й спрямованість економічної політики на виконання завдання по доведенню витрат на НДДКР до 3% ВВП до 2030 року та зниження завдяки цьому внутрішнього інноваційного розриву в рівні науково-інноваційного розвитку між різними країнами-учасницями ЄС.

У 2021 році бюджет на новітні технології збільшили і азійські країни. Наприклад, в рамках програми нових технологій (Emerging Technology Programme), уряд Сінгапуру планує витратити 18.1 млрд дол США протягом наступних трьох років на співфінансування витрат місцевого бізнесу на випробування та впровадження технології 5G, штучного інтелекту та технологій довіри (Trust Technologies).

В сучасних умовах акцент на інноваціях зберігають і ті країни, які й до розгортання пандемії характеризувались високим рівнем вкладень в науку і техніку як за рахунок приватних, так і державних інвестицій (зокрема США, Японія, Китай). При чому, пандемія COVID-19 яскраво продемонструвала наслідки позитивного ставлення держави та бізнесу до науки. Так, наприклад, впровадження цифрової технології QR-кодів, розробленої дочірньою компанією китайської групи Alibaba

– Ant Financial, дозволило Китаю зупинити поширення коронавірусу ще в минулому році. Інший приклад – Стенфордський університет (штат Каліфорнія, США). Сприяння дослідженням, наявність потужної наукової інфраструктури, дослідницьких інститутів та наукових центрів, надали можливість вченим університету вже після кількох місяців пандемії, винайти розумні часи, які допомагають виявляти ознаки захворювання COVID-19 за даними пульсу. Відомо також і те, що група вчених Стенфордського університету у пошуку варіантів перепрофілювання існуючих лікарських засобів проти COVID-19 активно використовує технологію штучного інтелекту.

Зважаючи на викладене вище, виникає питання – чи вплинула пандемія на ставлення до науки та інноваційної діяльності в Україні? Спробуємо відповісти, проаналізувавши статистику в «доковідний» і «ковідний» періоди. Так, в Індексі глобальної конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index, GCI) Всесвітнього економічного форуму за підіндексом «Інноваційні можливості» у 2019 році Україна займала 60 місце з 141 країни. При чому, найбільш проблемними залишались значення таких показників підіндексу як: витрати на R&D (67 місце) та стан розвитку кластерів (96 місце).

За рівнем витрат на R&D Україна, дійсно, поступається багатьом країнам світу. Так, за даними ДССУ, витрати на виконання наукових досліджень і розробок в Україні у 2019 році становили лише 0.43% ВВП, знизившись з 0.47% ВВП у 2018 році. Для порівняння, за даними Інституту Статистики ЮНЕСКО, у 2018 році в низці країн з ринком, що формується і країн, що розвиваються, інвестиції в R&D показували стрімке зростання (зокрема в Республіці Корея: 4.53% ВВП, в Китаї: 2.14% ВВП, в Малайзії: 1.04% ВВП). Значні інвестиції в R&D здійснювали і розвинуті країни (в т.ч. США: 2.83% ВВП, Словенія: 1.95% ВВП, Канада: 1.56% ВВП, Польща: 1.21% ВВП).

Щодо стану розвитку кластерів, кластерний рух в Україні слабо організований. Це негативно позначається на формуванні середовища для

розвитку малих інноваційних підприємств (стартапів) та підприємницьких ініціатив. Так, за даними сервісу Startup Ranking, у 2018 році Україна посіла 42 місце серед 137 країн за результатами аналізу кількості стартапів, поступившись як країнам з розвинутою економікою (в т.ч., США, Австралії, країнам ЄС), так і країнам, з економіками, що розвиваються (зокрема країнам Латинської Америки та Азії).

Отже, аналіз статистичних даних свідчить, що до пандемії науці та інноваціям в Україні відводилась доволі другорядна роль. Чи відбулись зміни в період пандемії? Наявна на сьогодні офіційна статистика свідчить, що у січні-грудні 2020 року капітальні інвестиції у сферу наукових досліджень та розробок скоротились у річному вимірі на 41%, кластерний рух в Україні залишається стихійним, «єдиної організації – репрезентанта кластерів України немає, так само як немає і кластерних державних програм». Очевидно, пандемія COVID-19 не сприяла зміщенню акцентів економічної політики України у бік інновацій.

Втім, для успішного виходу України із поточної кризи та для забезпечення сталого розвитку, Уряду України, регіональним органам влади варто, на нашу думку, більше уваги приділяти питанню фінансування науки, створенню сприятливого середовища для успішного розвитку стартапів, розвитку інновацій.

В ЄС, наприклад, ще у 2008 році було створено Європейський інститут інновацій та технологій (European Institute of Innovation and Technology), який опікується питанням стимулювання інновацій в Європі через інтеграцію бізнесу, освіти, та дослідницьких організацій. Наведемо також приклад взаємодії бізнесу із закладами вищої освіти в країнах Латинської Америки. Так, аргентинська компанія-постачальник програмного забезпечення Lagash у взаємодії з університетами та коледжами готує спеціалістів у галузі розробки програмного забезпечення та допомагає латиноамериканському інтернет-ретеєлеру MercadoLibre залучати до співпраці талановитих інженерів програмного забезпечення.

Україна так само потребує створення стратегічного альянсу між бізнесом, університетом, та наукою. Відомо, що в березні поточного року з метою підвищення ефективності наукової та освітньої сфери підписано нову редакцію Договору про співробітництво між МОН України та НАН України. Втім, для стимулювання інновацій, саме державі належить вирішальна роль у наближенні науки та освіти до бізнесу. При чому, сучасні умови (в т.ч. принципи розвитку країн ЄС, який є головним торговельним партнером України) свідчать про актуальність інноваційних технологій зокрема у наступних сферах української економіки: декарбонізація економіки; органічне виробництво; штучний інтелект.

Активізація інноваційної діяльності українського бізнесу сприятиме скороченню технологічного розриву між Україною та розвинутими країнами і дозволить економіці нашої країни вже в 2030-х роках увійти у висхідну фазу шостого глобального економічного циклу ([https://lb.ua/blog/hanna\\_yatsenko/484114\\_vpliv\\_pandemii\\_covid19.html](https://lb.ua/blog/hanna_yatsenko/484114_vpliv_pandemii_covid19.html)). –2021. – 07.05).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Lb.ua»**

**Про автора:** Віктор Неганов, голова громадської організації «міський рух на захист прав громадян «Народний Контроль», кандидат юридичних наук

### **Бюро економічної безпеки без права розслідувати економічні злочини**

12 травня за рішенням українського уряду було створено Бюро економічної безпеки України (БЕБ), яке має, за словами прем'єр-міністра Дениса Шмигала "займатися всіма злочинами в сфері економіки". Створення БЕБ було в переліку умов, які МВФ у межах співпраці висуває перед Україною, а також міститься в меморандумі щодо надання макроекономічної допомоги з боку ЄС. Натомість під час правового аналізу прийнятих Верховною Радою України законодавчих новел встановлені

обставини наявності юридичних колізій в актах законодавства, що унеможлиблюють здійснення функцій органу досудового розслідування БЕБ України у злочинах в сфері економіки.

Так, положеннями ст. 4 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (1150-ІХ) до основних завдань БЕБ України відносяться, зокрема: виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги. Статтею 5 цього Закону передбачено, що будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до Бюро економічної безпеки України та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях і не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними і не підлягають виконанню. Статтею 8 Закону до повноважень БЕБ України відноситься, зокрема: досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності.

Бюро економічної безпеки: рокировка у лавах борців з економічними злочинами може себе не виправдати

Згідно положень ст. 2 Закону, детективом БЕБ України є службова особа, уповноважена, зокрема, Кримінальним процесуальним кодексом України, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності БЕБ України. Таким чином Законом України «Про Бюро економічної безпеки України» підрозділи детективів БЕБ України наділено повноваженнями органу досудового розслідування щодо розслідування кримінальних правопорушень за підслідністю, яка мала б визначатися ст. 216 КПК України.

Натомість під час другого читання проекту Закону № 3087-д від 02.07.2020, який надалі прийнято в якості Закону 1150-ІХ, правкою №414 за ініціативою депутата Д. Гетьманцева та ще 13 народних депутатів України з різних фракцій прийнято пропозицію виключити внесення змін до КПК України (ст. 3, 38, 41, 214,

216) щодо повноважень детективів, підрозділу детективів органів БЕБ України вносити відомості про кримінальні правопорушення до ЄРДР, здійснювати досудове розслідування у кримінальних правопорушеннях економічного спрямування, тощо.

Таким наявність міжфракційного консенсусу фракції СН й опозиції в питанні прийняття правки №414 призвела до створення юридичної колізії (депутати та їх бізнес-партнери мають спати спокійно), коли КПК України не передбачені повноваження органів БЕБ України здійснювати досудове розслідування у кримінальних провадженнях, проте Законом України «Про Бюро економічної безпеки України» передбачається створення підрозділів детективів, які б мали виконувати відповідні повноваження з метою забезпечення виконання законних завдань БЕБ України щодо розслідування економічних злочинів.

І хоча в численних публікаціях йшла мова про те, що БЕБ перебере на себе функції СБУ та податкової міліції з розслідування економічних злочинів через що, на думку авторів реформи, мали б припинитися «маски-шоу» та тиск на бізнес з боку старих корумпованих слідчих органів, станом на сьогодні, маємо факт залишення відповідних повноважень розслідувати економічні злочини у СБУ, НПУ та податкової.

У СБУ ліквідують управління «К»

На прикладі процедури прийняття українським парламентом Закону 1150-ІХ, відзначимо важливість дотримання законодавцями найкращих юридичних практик, що мають забезпечувати відсутність правових колізій в новостворених нормах різних законодавчих актів, особливо у сфері кримінального права і процесу.

Для реалізації виконання визначених Законом основних завдань БЕБ України повною мірою, законодавець має повернутися до розгляду питання надання у КПК України відповідних повноважень органу досудового розслідування підрозділам детективів БЕБ України, або, в інакшому випадку, звузити завдання і повноваження БЕБ України прибравши з Закону завдання

з виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави ([https://lb.ua/blog/victor\\_neganov/484525\\_byuro\\_ekonomichnoi\\_bezpeki\\_bez\\_prava.html](https://lb.ua/blog/victor_neganov/484525_byuro_ekonomichnoi_bezpeki_bez_prava.html)). –2021. — 13.05).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**По автора:** Олександр Кухарєв, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, викладач Національної школи суддів України

### **До питання про правові наслідки заповітів, посвідчених посадовими особами органів місцевого самоврядування не за місцем постійного проживання та реєстрації заповідача**

У судовій практиці гостро постає питання недійсності заповітів, посвідчених посадовими особами органів місцевого самоврядування не за місцем реєстрації та постійного проживання заповідача. Причому часто рішення районних судів про відмову у позові про недійсність таких заповітів скасовується Верховним Судом.

За загальним правилом ст. 1257 ЦК України заповіт, складений особою, яка не мала на це права, а також заповіт, складений з порушенням вимог щодо його форми та посвідчення, є нікчемним. За позовом заінтересованої особи суд визнає заповіт недійсним, якщо буде встановлено, що волевиявлення заповідача не було вільним і не відповідало його волі.

Судова практика склалася таким чином, що незначні, формальні порушення процедури посвідчення заповітів не можуть визнаватися підставою для їх недійсності. Зокрема, як відзначено в постанові Верховного Суду від 22.06.2020 р. (судова справа № 376/946/17, провадження № 61-14829св18), відсутність рукописного напису заповідача щодо прочитання та складення заповіту з його слів, на що посилалися заявники у касаційній скарзі, не є істотною умовою для визнання оспорюваного правочину недійсним, оскільки позивачем не

доведено, що волевиявлення спадкодавця щодо розпорядження належним йому майном не було вільним та не відповідало його внутрішній волі.

Додатково Верховний Суд дійшов висновку, що виготовлення секретарем сільської ради тексту спірного заповіту заздалегідь не є підставою для визнання цього заповіту недійсним. За обставинами даної цивільної справи заповідачка не могла самостійно прийти до сільської ради, а тому секретар сільської ради в усному порядку з'ясував волевиявлення заповідача, підготував проекти документів поза місцем проживання останньої, а потім посвідчив заповіт за встановленою законом процедурою у присутності заповідачки (постанова Верховного Суду від 16.05.2018 р., судова справа № 564/1226/16-ц, провадження № 61-1342св18).

Описки та інші незначні порушення при складенні та підписанні заповіту не тягнуть за собою його недійсність, якщо судом встановлено, що вони не впливають на вільне волевиявлення заповідача.

З огляду на ці міркування, спірною видається позиція про нікчемність заповіту, посвідченого посадовою особою органу місцевого самоврядування не за місцем реєстрації заповідача. Як наголосив Верховний Суд у постанові від 19.06.2019 р. (судова справа № 136/576/16-ц, провадження № 61-26256св18), орган місцевого самоврядування уповноважений посвідчувати заповіти (крім секретних) осіб, які належать до територіальної громади, інтереси якої представляє цей орган місцевого самоврядування. Разом з тим, заповідач не входив до відповідної територіальної громади, у зв'язку з чим секретар виконавчого комітету сільської ради не є уповноваженою на посвідчення складеного заповіту особою, що підтверджує правильність висновків апеляційного суду щодо недійсності заповіту та спростовує доводи касаційної скарги про те, що законодавець не встановлює вимоги стосовно посвідчення заповіту посадовою особою органу місцевого самоврядування за місцем реєстрації заповідача.

По іншій цивільній справі Верховний Суд відзначив таке. Установивши, що заповідач був зареєстрований та постійно проживав у



населеному пункті, де є нотаріус, апеляційний суд дійшов правильного висновку, що посвідчення заповіту головою сільської ради є порушенням порядку його посвідчення, що тягне за собою нікчемність цього заповіту (постанова Верховного Суду від 25.01.2021 р., судова справа № 607/7223/18, провадження № 61-11705св19).

Примітно, що у наведених вище цивільних справах (№ 136/576/16-ц, № 607/7223/18) районні суди не віднайшли правових підстав для визнання заповітів недійсними та відмовили у задоволенні відповідних позовів.

Верховний Суд, аналізуючи ст. 7 Закону України «Про нотаріат», ст. 1, 2, 25, 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зробив узагальнюючий висновок про те, що орган місцевого самоврядування уповноважений посвідчувати заповіти (крім секретних) виключно осіб, які належать до територіальної громади, інтереси якої представляє цей орган місцевого самоврядування. І вже на цій підставі висловив правову позицію про недійсність спірного заповіту (постанова від 19.06.2019 р., судова справа № 136/576/16-ц, провадження № 61-26256св18).

Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 11.11.2011 р. № 3306/5, не міститься жодних застережень про повноваження посадових осіб вчиняти нотаріальні дії лише стосовно мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, ці нормативні акти взагалі не визначають недійсності правочинів, посвідчених посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 1251 ЦК, якщо у населеному пункті немає нотаріуса, заповіт, крім секретного, може бути посвідчений уповноваженою на це посадовою особою відповідного органу місцевого самоврядування.

Тобто чинність заповіту, посвідченого посадовою особою органу місцевого

самоврядування, пов'язана з дотриманням таких умов:

Відсутність нотаріуса в населеному пункті.

Наявність у такої посадової особи відповідних повноважень.

Отже, ЦК аналогічно не закріплює правила про посвідчення посадовою особою органу місцевого самоврядування заповітів тільки осіб, які належать до цієї територіальної громади. А відтак немає підстав стверджувати про порушення в цьому випадку вимог щодо порядку посвідчення заповіту, які за ч. 1 ст. 1257 ЦК України мають наслідком його нікчемність.

У свою чергу штучно віднаходити підстави для того, аби визнати заповіт недійсним, видається вкрай нерозумним та суттєво обмежує правову можливість особи скласти заповіт, що становить основу принципу свободи заповіту. Не відповідає це і засадам справедливості, адже таким чином нехтується остання воля заповідача. При цьому слід виходити із загальноприйнятого в юридичній техніці співвідношення вимог, що містяться в правовій нормі, та негативних наслідків їх порушення. Такі наслідки можуть застосовуватись лише в разі, якщо про це прямо вказано у цій нормі закону (Спасибо-Фатєєва І. В., Печений О. П. Недійсність заповіту: пошук оптимальної моделі збереження останньої волі заповідача (щодо юридичних наслідків заповіту за межами нотаріального округу). Вісник Верховного Суду України. 2016. № 3. С. 46).

За таких обставин важко погодитися з позицією про нікчемність заповіту, посвідченого посадовою особою органу місцевого самоврядування не за місцем постійного проживання та реєстрації заповідача. Така практика виходить за межі буквального змісту ст. 1257 ЦК України та ґрунтується на розширювальному тлумаченні норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тим більше, законодавство про місцеве самоврядування не може впливати на спадкове право, встановлюючи підстави для недійсності заповіту, якщо таких підстав спадкове законодавство не містить (<https://sud.ua/ru/news/blog/201657-do-pitannya-pro-pravovini-naslidki-zapovitiv-posvidchenikh-posadovimi>

*osobami-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ne-za-mistsem-postiynogo-prozhivannya-ta-reyestratsiyi-zapovidacha).* – 2021. –11.05).

\*\*\*

**Блог на сайті «Судово-юридична газета»**

**По автора:** Олександр Бабіков

### **Заочне правосуддя VS справедливий суд**

Чи стане закон «палочкою-виручалочкою» для слідчих та прокурорів, зручним інструментом для політичних переслідувань і розправ з опонентами, чи потоне у власній недосконалості і суперечностях з Конституцією та Європейською Конвенцією про основоположні права і свободи людини і громадянина, – покаже час.

Довгоочікуваний закон, що передбачає зміну процедури заочного розгляду кримінальних проваджень за відсутності обвинуваченого, прийнято і передано на підпис.

Безумовно, необхідний закон, що мав би надати можливість розпочати відкриті судові процеси у найбільш значущих справах для суспільства, зокрема пов'язаних з розстрілами на Майдані, низкою корупційних справ топпосадовців, про державну зраду та економічні злочини.

Та чи стане він «палочкою-виручалочкою» для слідчих та прокурорів, зручним інструментом для політичних переслідувань і розправ з опонентами, чи потоне у власній недосконалості і суперечностях з Конституцією та Європейською Конвенцією про основоположні права і свободи людини і громадянина, – покаже час.

Проте вже сьогодні можна говорити про цілком очевидні речі:

– вперше кримінальним процесуальним законом впроваджено сегрегацію у залежності від місця проживання особи, щодо якої здійснюється провадження;

– на законодавчому рівні закріплено, що обсяг процесуальних прав осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території та в РФ, суттєво звужений у порівнянні як з особами, що проживають в Україні, так і тими, що

проживають чи перебувають в інших країнах світу;

– при застосуванні заочної процедури до осіб, щодо яких одержано відомості про їх перебування на тимчасово окупованих територіях або в РФ, міжнародний розшук може не оголошуватися і у такий спосіб буде розблоковано розслідування та розгляд проваджень, які в Інтерполі вважають політично мотивованими;

– щодо осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території чи в РФ, у разі обрання запобіжним заходом тримання під вартою прокурору та слідчому не потрібно доводити, що особа має намір ухилятися та ухиляється від слідства та суду, може перешкоджати розслідуванню;

– судовий контроль щодо обраного заочно запобіжного заходу – тримання під вартою – звужено для вищезазначених осіб, і перегляду кожні півроку не потребує;

– для оголошення у розшук особи та початку процедури заочного розгляду закон не передбачає необхідності належного встановлення факту виїзду за кордон, перебування на тимчасово окупованій території, буде достатньо написати рапорт оперативному працівнику;

– обізнаність особи про те, що відносно неї проводиться досудове розслідування і застосована заочна процедура, буде підтверджуватися публікацією повістки у ЗМІ, на офіційних сайтах ОГП та суду;

– заочна процедура не передбачає обов'язкової участі захисника;

– застосування до особи, яка перебуває у міжнародному розшуку або на тимчасово окупованих територіях чи в РФ, при обранні запобіжним заходом – тримання під вартою, застава не застосовується, що виключає можливість особи добровільно з'явитися до органу досудового розслідування чи суду без загрози опинитися за ґратами;

– у будь-якому провадженні територіальну підсудність можливо змінити на інший суд, в якому провадження може бути розглянуто «більш об'єктивно»;

– кримінальні правопорушення, щодо яких може бути застосовано заочну процедуру

не обмежується переліком, встановленим у ст. 297-1 КК України, якщо прокурор дійде висновку про доцільність застосування такої процедури;

– закон не передбачає обов'язку вжити заходів щодо допиту підозрюваного, підсудного у режимі відеоконференції чи шляхом направлення запитів про міжнародно-правову допомогу, а також можливості переглянути справу після винесення вироку, якщо особа прийме рішення прибути в Україну і постати перед судом.

Відтак виникає низка питань.

Яким чином це відповідає гарантованому Європейською Конвенцією у статті 6 праву на справедливий суд і публічний розгляд справи, статтею 14, що забороняє дискримінацію за будь-якою ознакою?

Як ці зміни співвідносяться з гарантованими Конституцією України правами: у статті 21, щодо рівності усіх людей у своїй гідності і правах; у статті 22, щодо неможливості скасування конституційних прав і свобод або їх звуження; у статті 24, щодо рівності громадян перед законом і заборони встановлення привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; у статті 63, щодо права на захист; у статті 64, що забороняє обмеження прав і свобод людини і громадянина?

Для людини, здатної аналізувати і робити власні висновки, питання риторичні.

Чи відповідає це стандартам країн ЄС, в яких така процедура запроваджена?

У жодному випадку! Застосування такої процедури або обмежено нетяжкими злочинами, або містить суворі вимоги щодо підстав та порядку її застосування, гарантії обов'язкової участі захисника, наявності згоди підсудного на таку процедуру або забезпечення його участі у режимі відеоконференції для з'ясування ставлення і правової позиції підсудного.

Можливість застосування заочного провадження розглядається як виняткова за умови гарантування справедливого, всебічного

та об'єктивного дослідження усіх обставин справи.

Чи спростять прийняті зміни процедуру притягнути до відповідальності топ посадовців-корупціонерів, які переховуються в країнах ЄС чи інших країнах світу, крім РФ?

Щодо них процедура практично не змінилася. Як і раніше, вони зможуть блокувати розшук, екстрадицію та перейняття кримінального провадження через Інтерпол та судові інстанції країн перебування.

P.S. Задля справедливості слід зазначити, що законопроекти, запропоновані у 2019 році Генеральною прокуратурою України та у 2020 році ДБР, суттєво відрізняються від цього дива, що побачив світ.

Тож виникає останнє питання: а може закон і було «доопрацьовано» до такого потворного вигляду, щоб у подальшому будь-яке рішення, винесене за заочною процедурою, визнавалося незаконним?

«Чтобы поступать справедливо, нужно знать очень немного, но чтобы с полным основанием творить несправедливость, нужно основательно изучить право». Георг Кристоф Лихтенберг (<https://sud.ua/ru/news/blog/201890-zaochne-pravosuddya-vs-spravedliviy-sud>). – 2021. – 13.05).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Цензор-Нет»**

**Про автора:** Віталій Цокур, адвокат, голова громадської організації «Осяжний Обрій»

### **Реформи СБУ без конкурсу не буде**

Найближчим часом очікується фіналізація тексту законопроекту реформи СБУ до 2-го читання. Важливий етап, адже після першого читання до законопроекту було чимало питань.

Тому від народних депутатів надійшло 2225 правок і пропозицій. Чимало зауважень та рекомендацій і від громадськості, експертів та партнерів, які входять до робочої групи при комітеті нацбезпеки, оборони і розвідки Верховної Ради. Відтак профільний комітет має визначити, які пропозиції заслуговують на увагу у 2-му читанні, а які ні.

Водночас є ризик не врахування усіх ідей, які має передбачати довгоочікувана реформа. Адже далеко не усім потрібна дійсно модернізована СБУ. А відомство очолює друг і член команди президента. Тому схоже жодних проблем у питаннях лояльності там немає. Відтак немає і гострої необхідності щось докорінно змінювати у відомстві, яке враховує інтереси патрона.

Залишається лише сподіватися на світлі голови і патріотичні серця у депутатському корпусі. Адже крім іншого серед недоліків законопроекту: відсутність належної уваги кадровому питанню – розумних, визначених правил прийому та просування по службі.

Станом на сьогодні, якщо прийом до СБУ передбачає потребу подолання бар'єрів, то просування по службі відбувається здебільшого за рахунок лояльності чи зв'язків. Головна причина – це відсутність обов'язкового конкурсу і сильна залежність працівників від милості керівництва.

Тому, якщо реформувати відомство зі штатом нині близько 27 тисяч осіб, а в перспективі 17 тисяч, то забути про кадрову складову груба помилка. Адже ефективність роботи будь-якого механізму, яким у соціальному вимірі є будь-який інститут суспільства з вертикальними і горизонтальними зв'язками, визначається якістю роботи окремих елементів – його працівників.

Сьогодні кадрова питання це не абстракція, а проблема. Навіть у відомстві це визнають. Потрібні фахівці у сферах аїттехнологій, точних, природничих наук, перекладачі тощо.

До того ж СБУ не характеризується й службовою привабливістю через в'язку причин: військовий характер служби, низькі оклади і залежність від надбавок, неналежне ставлення керівництва, відсутність кисню для професійного росту тощо. Однак головна на мою думку причина – це відсутність обов'язкового конкурсу на зайняття рядових та керівних посад у відомстві. Тому не приділити цьому достатньої уваги і зробити можливе – маленька зрада.

Запровадити обов'язковий конкурс

Крім доцільності демілітаризації служби в СБУ та визначення на рівні закону гідного

розміру окладів, головним є запровадження обов'язкового конкурсу при прийнятті і просуванні по службі. Адже компетентніший і спроможніший працівник даватиме кращі результати. Тому завдання відомства забезпечити це відповідно до нормативних актів, основу яких складатиме новий закон.

Здавалося б, одна річ, але це матиме суттєвий вплив на зміну порядків у відомстві. Кожен працівник, який хотітиме перспективи розумітиме потребу професійного росту і доцільність докласти зусиль. А це стимулюватиме підняття загального професійного рівня відомства.

Звісно самого словосполучення “обов'язковий конкурс” у новому законі про СБУ буде недостатньо. Слід передбачити також основи такого конкурсу:

- етапи: повідомлення про конкурс, прийом документів, здача тестів, інші випробування, співбесіда, прийняття рішення;

- критерії відбору: досвід, стан здоров'я, загальні здібності, професійна компетентність;

- гарантії для кандидатів: рівність, визначеність строків, мінімальні вимоги;

- конкурсні комісії: склад, відбір членів комісії, вимоги, тощо.

Слід зауважити, що конкурс повинен бути обов'язковим не лише щодо рядових та керівних посад середньої ланки, а й найвищого керівництва: голови СБУ, його заступників, керівників територіальних управлінь, центрального управління тощо. Подібний підхід суттєво відрізнятиметься від нинішнього призначення та звільнення майже усього керівництва президентом, що дозволяє мало не особисто керувати відомством. Попри відсутність таких повноважень.

Зауважу, що з огляду на конституційний спосіб призначення голови СБУ, безумовною є необхідність дотримання дискреції президента у виборі особи, яку пропонувати Верховній Раді призначити. Тому мною пропонувалася ідея визначення декількох кандидатів шляхом проведення конкурсу, з поміж яких президент міг би обрати на його погляд гідного кандидата.

Прописати наведені речі в законі означатиме обмежити суб'єктивність і заангажованість тих,



хто зараз призначає осіб на посади. Натомість залишити місце об'єктивності і надати незалежності при вирішенні питань відбору та призначення. Тому це питання дуже важливе вже зараз. Оскільки майже не відображено у законопроекті 3196-д.

Однак відповідні пропозиції народні депутати, зокрема профільного комітету, отримували. Але якщо є сумнів, то можна обернутися довкола і побачити вже набутий власний досвід.

Наш досвід

До прикладу Національна поліція та Національне антикорупційне бюро.

Формально конкурс є і там і там. Однак у випадку з поліцією мова лише про вхідний конкурс. Тобто коли він має місце при потраплянні на службу ззовні. Далі кар'єрний рух відбувається зазвичай без конкурсу, бо він не є обов'язковим.

Таким чином призначення залежать від волі керівництва, яке призначає більш лояльних людей. Як наслідок, кваліфікований працівник не бачучи перспективи і достатніх гарантій для себе, позбавлений можливості працювати виключно за законом.

Звідси й звичний порядок речей: залишаються здебільшого ті, хто готові до компромісів в інтересах керівництва, а не стійкості для суспільного добробуту. Звідси Кагарлик, справа Шеремета, переслідування активістів та багато іншого.

Інакше у НАБУ. Конкурс є обов'язковим для зайняття будь-якої посади, хіба за виключенням заступників директора. Там передбачено здачу тестів на інтелект, компетентність та проходження співбесід. Прозорий, достатньо об'єктивний спосіб зайняття посад.

Як наслідок, відомство зі штатом до 700 осіб, на відміну від інших правоохоронних органів, показує хороші спроможності і кращі результати.

Тому порівнюючи наведені принципи службового просування привабливішим для працівника і кращою для відомства є

конкурсний. Він забезпечує визначеність, незалежність та здорову конкуренцію. А це стимулює професійний розвиток.

Недостатність переатестації

Нещодавно Мар'яна Безуга повідомила про ідею (проект) переатестації працівників СБУ. Ідея хороша, але не системна. Оскільки це як боротися з зовнішніми проявами хвороби, забуваючи про лікування і здоровий образ життя.

Питання не кваліфікованості, не доброчесності має не вирішуватися, а попереджатися. Тобто такі особи в принципі не повинні займати посад. А для цього потрібні перманентні бар'єри, які можуть виражатися у конкурсі.

Натомість переатестація – це одноразова акція після якої можливість відновлення статус-кво лише питання часу.

Тому необхідно змінювати сам принцип зайняття посад у відомстві: визначені правила замість чистієї милості – захід тривалої перспективи. А переатестація, як захід очищення рядів СБУ на коротку перспективу, може стати лише доцільним доповненням.

Резюмуючи

Працівники СБУ мають бути професіоналами і патріотами. Актуальність цього підтверджує факт переходу мало не усього складу управлінь СБУ на анексованих та окупованих територіях нашої країни. А для цього потрібно забезпечити хоча б мінімальну справедливість і чесність держави по відношенню до її захисників, яких не мало в лавах СБУ і які хочуть не від милості а завдяки своїм здібностям і зусиллям захищати інтереси країни.

Насправді це не лише питання роботи відомства – це й можливість для нас з часом пишатися професіоналізмом своїх захисників в цивільному. А молодій людині, яка обирає професію, чи спеціалісту з досвідом на службі, привід прагнути щоб мати перспективи ([https://censor.net/ru/blogs/3264919/reformi\\_sbu\\_bez\\_konkursu\\_ne\\_bude](https://censor.net/ru/blogs/3264919/reformi_sbu_bez_konkursu_ne_bude)). – 2021. –13.05).









**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 8 (213) 2021**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів

**Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»**

Редактори:

А. Березельська, Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:

Н. Крапіва

Підп. до друку 25.05.2021.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,05.

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