

# Громадська думка про правотворення

Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів/

№ 2 (127) січень 2017

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

І. Беззуб

*Децентралізація бюджетної системи в Україні*.....2

С. Закірова

*Інститут державних секретарів в Україні:*

*інструмент системних змін у вищих органах влади*.....9

О. Кривецький

*Реалії створення «інтелектуального» суду в Україні*.....19

Т. Полтавець

*Соціальний захист дітей у зоні військового конфлікту*.....24

**ІНФОРМАЦІЙНА КАРТИНА МІСЯЦЯ**.....29

О. Саморукова

*Маніпулятивні технології в іноземних ЗМІ. Резюме*.....29

А. Бергелський

*Основні тенденції висвітлення української тематики в іноземних ЗМІ*.....39

**ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ І ПРОГНОЗИ**.....45

*Огляд валютного ринку в Україні за січень 2017 року*.....45

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА** .....48

КИЇВ 2017

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

## *Децентралізація бюджетної системи в Україні*

Проблеми бюджетної децентралізації та забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не вперше ставляться на порядок денний незалежної України. Особливо активно вони обговорюються в складних економічних умовах, коли неефективність бюджетної системи стає найбільш очевидною.

Децентралізація бюджетної системи є одним із ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджетних фондів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг.

Централізована бюджетна система має наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

Європейський і світовий досвід показує, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Оскільки органи місцевого самоуправління володіють більш повною інформацією про проблеми та можливості власних населених пунктів, вони виконують свої функції більш ефективно, ніж міг би уряд країни.

Одним із чинників успішної децентралізації стало те, що передача повноважень супроводжується симетричною бюджетною децентралізацією.

Завдяки комплексу реформ, місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяє значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Усі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, через що органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені в зростанні доходів. Державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Якщо уряд зменшує перелік своїх функцій, він закономірно передає до бюджетів місцевого рівня певні джерела доходів.

Віддаючи під час децентралізації повноваження, держава забезпечує одночасно ефективний контроль і зупиняє ті рішення, де місцеві органи влади виходять за межі своїх повноважень. Будь-який орган місцевого самоврядування може діяти тільки в рамках Закону і Конституції.

Така політика відчутно контрастує із системою публічного адміністрування в Україні, де відповідальність за стан адміністративно-територіальних одиниць здебільшого лежить на центральній владі, яка проводить свою політику через систему місцевих державних адміністрацій. Закономірно, що не маючи впливу і не відчуваючи відповідальності, органи місцевого самоуправління відіграють доволі пасивну роль у соціально-економічному розвитку свого населеного пункту.

З 2014 р. проведення реформ у сфері місцевого самоврядування належить до пріоритетних завдань уряду, першим кроком до здійснення яких стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (ухвалена Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 р.). Концепція визначає напрями, механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності.

У складі Концепції заплановано проведення чотирьох реформ: ефективний розподіл повноважень, належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад, територіальна організація влади на місцевому рівні. Основу цих реформ становлять зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, ухвалення Закону про децентралізацію влади та створення «Прозорих офісів» на місцях.

Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р., забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин.

Результати виконання місцевих бюджетів упродовж 2015–2016 рр. підтверджують, що реалізація реформи міжбюджетних відносин сприяє підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Зокрема, надходження до місцевих бюджетів у 2015 р. зросли проти 2014 р. на 42,1 % або 29,6 млрд грн, за січень – листопад 2016 р. проти відповідного періоду 2015 р. – на 49,6 % або 43,7 млрд грн. При цьому зростання надходжень відслідковується по всіх видах доходів.

За даними, які навела координатор з питань фінансів Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку Я. Казюк, доходи загального фонду місцевих бюджетів 159 об'єднаних територіальних громад з урахуванням трансфертів з державного бюджету за 2016 р. становили 7 млрд грн, що більше, ніж у сім разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

Це, переконана експерт, свідчить, що фінансова децентралізація, попри шквал критики і популізму, дала змогу місцевим бюджетам значно зрости, а територіям – отримати можливості свого розвитку.

Дійсно, протягом останніх років вдалося створити базову правову рамку для проведення реформи місцевого самоврядування та досягнути значних успіхів. Проте чи буде продовжено децентралізацію та чи буде закріплено здобутки останніх років у проведенні реформи залежить від Державного бюджету на 2017 р.

2017 рік – третій в умовах децентралізації. Зміни, які вже відбуваються як у великих містах, так і в селах і містечках, будуть далі тільки накопичуватись, наголосив Прем'єр-міністр України В. Гройсман. Він запевнив, що в Держбюджеті на 2017 р. зберігається повноцінна децентралізація з одночасною реальною відповідальністю місцевих органів влади. Результат від децентралізації влади на місцях залежить від якості

місцевої влади.

Місцева влада повинна навчитися якісно управляти публічними фінансами та формувати бюджети, орієнтуючись на інтереси громадян.

У цьому контексті Прем'єр наголосив на необхідності ефективного використання коштів, їхнього інвестування у якість життя українських громадян. Адже нині в місцевих бюджетах сконцентровані колосальні ресурси, а керівники багатьох міст тримають ці гроші на депозитних рахунках. У зв'язку з цим, зокрема, передбачена зміна підходів до фінансування освіти та охорони здоров'я та передача на місця повноважень щодо утримання закладів цих сфер (відповідно до прийнятого ВР Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо удосконалення складання та виконання бюджетів)», який пов'язаний із затвердженням Держбюджету-2017.

У рамках децентралізації фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2017 р. становитиме 424 млрд грн. Порівняно з 2016 р. зростання становить 86 млрд грн (плюс 28 %), а порівняно з 2015 р. місцеві бюджети збільшилися на 132 млрд грн (плюс 45 %). Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2017 р. становить 185 млрд грн, що ще на 25 % більше ніж у 2016 р. та більше на 153 % порівняно з 2015 р.

Для забезпечення переданих повноважень та захисту громад передбачено додаткову дотацію з Державного бюджету в розмірі 14,9 млрд грн.

Загальний обсяг освітньої субвенції на 2017 р. становитиме 41 926,3 млн грн. При цьому в поточному році кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться виключно на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів та на здобуття повної загальної середньої освіти учнями професійно-технічних навчальних закладів.

Із загальної суми освітньої субвенції на загальну середню освіту спрямовується 1820,7 млн грн, на професійно-технічну освіту – 62,1 млн грн.

Запропонованими урядом змінами до бюджетного законодавства передбачається також надання медичної субвенції для оплати поточних витрат медичних установ, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Обсяг медичної субвенції – 46 813,3 млн грн.

Також з метою надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів у проекті Державного бюджету України на 2017 р. передбачена бюджетна програма «Державний фонд регіонального розвитку» в обсязі 9 млрд грн, кошти якого спрямовуватимуться на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Незмінною залишається трансфертна політика держави: для місцевих бюджетів у державному бюджеті передбачено трансферти на суму 219,1 млрд грн.

При обговоренні Державного бюджету багатьох хвилювала доля реформи децентралізації та місце об'єднаних громад у ньому. Найбільш

дискусійними стали пропозиції стосовно порядку надання з держбюджету місцевим бюджетам освітньої та медичної субвенцій, передачі на фінансове забезпечення з місцевих бюджетів компенсації за пільговий проїзд громадян, питання утримання закладів профтехосвіти, зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку, встановлення нових нормативів податку на доходи фізосіб.

Критики стверджують, що передача на фінансування місцевих бюджетів оплати комунальних послуг і енергоносіїв закладів охорони здоров'я та освіти стане непомірним тягарем для місцевих бюджетів і призведе до закриття лікарень і шкіл, призведе до зменшення надходжень місцевих бюджетів, спустошення бюджетів розвитку.

Для того, щоб реформа децентралізації була проведена успішно, потрібно припинити фінансування регіонів із центру в ручному режимі, і залишати обласним органам влади більшу частину податкових зборів, заявив голова Комітету економістів України А. Новак. Інакше, на думку народного депутата фракції «Самопоміч» Р. Семенухи, існує ризик, що «слухняні» місцеві власті отримуватимуть більше грошей, «неслухняні» – менше.

У «Самопоміч» вважають, що успіх фінансової децентралізації та поступ у реформі місцевого самоврядування очевидно злякав державних можновладців, які вирішили Державним бюджетом на 2017 р. щонайменше позбавити місцеві громади бажання об'єднуватись або зупинити цей напрям реформи загалом.

Такої думки і народний депутат від Опозиційного блоку О. Долженков. За його словами, під гаслами децентралізації влада маскує централізацію витрат, що остаточно знищить залишки місцевого самоврядування.

Бюджетна політика уряду проokuє сепаратизм, веде до знищення самоврядування та згортає децентралізацію. Про це заявив В. Скоцик, голова Аграрної партії. На місцеві бюджети перекладають фінансування всього, від чого залежить нормальне функціонування шкіл і лікарень, починаючи з комунальних послуг і закінчуючи оплатою технічного персоналу. Місцеві бюджети не мають достатніх коштів, щоб утримувати лікарні і школи, тому, по-суті, це знищення системи охорони здоров'я та освіти на місцях. Це може породжувати сепаратистські настрої, які руйнують українську державу і призводять до конфліктів всередині держави.

Лідер Аграрної партії також звернув увагу на посилення фінансової централізації. Так, державну освітню і медичну субвенції можна використовувати виключно на оплату праці, їхні залишки ж місцеве самоврядування не має права витратити. Тільки Кабмін має право розпоряджатися залишками субвенції. Тобто посилюється залежність місцевого самоврядування від центральної влади.

За його словами, реформа повинна спочатку передбачити повноваження місцевого самоврядування у формуванні податків і бюджетів, а вже після цього – передачу фінансових зобов'язань.

Не бачать у Держбюджеті розвитку процесу децентралізації представники інших парламентських фракцій. Зокрема, народний депутат від «Батьківщини», голова Комітету ВР з питань державного будівництва,

регіональної політики та місцевого самоврядування С. Власенко вважає, що бюджет на 2017 р. не має нічого спільного з реальною бюджетною децентралізацією, бо не дає жодних преференцій органам місцевого самоврядування.

За його словами, комітет отримав висновки профільних асоціацій, Асоціації міст України, Асоціації районних і обласних рад, Асоціації селищних рад щодо проекту бюджету, і влада на місцях оцінила цей бюджет вкрай негативно.

Зокрема, С. Власенко зазначив, що всі асоціації органів місцевого самоврядування звертають увагу на те, що Фонд регіонального розвитку – це та новація, яка дозволяла б фінансувати реформу місцевого самоврядування – вкотре наповнюється ефемерними грошима. При цьому основним джерелом наповнення цього фонду є доходи від так званої спецконфіскації (доходи бюджету ґрунтуються на законопроектах, які ще не прийняті).

Критикує бюджет, насамперед у частині децентралізації, і президент Українського аналітичного центру О. Охріменко. На його думку, зараз на місця дали трохи більше грошей, але цього мало для реальної децентралізації.

На думку керівника секретаріату Ради підприємців при Кабміні А. Забловського, не всі керівники на місцях готові до фінансової самостійності. Не всі регіони відразу зможуть розібратися в тонкощах освоєння цих коштів, адже коли грошей стає більше, то депутати з чиновниками на місцях часто не розуміють, куди їх спрямовувати. Знову ж таки, зберігаються корупційні ризики, оскільки гроші можуть розкратитися.

Тому, на думку економіста В. Лисицького, потрібна реформа управлінців, які зможуть аналізувати проблеми, складати плани і відповідально реалізовувати проекти. Нова хвиля місцевих лідерів повинна не боятися відповідальності, адже як тільки регіональні політики і господарники зрозуміють, що майбутнє їхнього міста чи регіону виключно в їхніх руках, то і реформа фінансової децентралізації покаже результат. На думку А. Забловського, якщо за підсумками 2017 р. стане зрозуміло, які регіони освоїли 100 % коштів, а які тільки 80 %, має сенс виділяти більше коштів тим областям, де справляються з фінансовою самостійністю. В. Лисицький вважає, що гроші, не витрачені протягом бюджетного року, відбирати не варто, інакше їх проїдять, щоб «освоїти», виплативши зарплати і премії. Правильно роблять у тих областях, де накопичують ресурси на депозитах у банках, щоб наступного року витратити на дороги, медицину, утеплення будинків. У свою чергу економіст І. Нікітченко називає депозитні рахунки крайнім заходом, адже нова дорога або відремонтована школа потрібна людям зараз, а не через рік. Якщо місцева влада цього не зробила, значить, погано розробила програму освоєння грошей. Але перші два-три роки, поки йде реформа децентралізації, таких випадків буде багато, і з цим доведеться рахуватися.

Уряд продовжує тримати курс на знищення профтехосвіти, перекладаючи на місцеві бюджети дедалі більше і більше видатків, заявив депутат групи «Народний контроль» у ВР Б. Матківський, коментуючи

ухвалення одного з бюджетоутворювальних Законів «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Ухвалені зміни стануть виразом професійно-технічної освіти.

Про це заявила і народний депутат від партії УКРОП І. Констанкевич. Місцеві бюджети не втримають на своїх плечах фінансування цих закладів та часткове забезпечення стипендіального фонду, тому на профтехосвіту чекатимуть оптимізації, реорганізації – усе, що потягне за собою її руйнацію.

Говорячи про особливості формування держбюджету, директор Департаменту фінансів Львівської ОДА О. Демків зауважив, що для покриття дефіциту коштів із зазначених видатків органи місцевого самоврядування вимушені будуть скорочувати фінансування важливих заходів та програм, спрямованих на життєдіяльність територіальних громад у сфері ЖКГ, благоустрій, ремонт та будівництво доріг, соціальне забезпечення та освіти.

Однак, незважаючи на те що питань фінансової децентралізації та територіальної організації влади залишається чимало, багато змін є позитивними.

Так, оплата комунальних послуг медичних та освітніх закладів з місцевих скарбниць стимулюватиме відповідальне ставлення на місцях до економії споживання енергоресурсів, впровадження енергоефективних технологій та активну участь у програмах з енергоефективності. Саме на місцевому рівні будуть вирішувати, що краще: провести модернізацію та утеплення поліклінік і шкіл, чи й далі обігрівати за рахунок платників податків повітря на вулиці.

Реформа фінансування системи охорони здоров'я сприятиме більш ефективному використанню бюджетних коштів на медицину. Гроші ходитимуть за пацієнтом, тобто фінансуватимуться не стіни і ліжка поліклінік та лікарень, а надання медичної допомоги конкретній людині. Медичні заклади будуть зацікавлені в підвищенні якості своїх послуг, залученні до роботи найкращих фахівців, адже їх фінансування напряду залежатиме від кількості пацієнтів та їх задоволеності рівнем обслуговування.

За словами колишнього президента Шведської асоціації місцевих влад та регіонів Л. Еріксона, багато послуг, які прямо впливають на життя мешканців, найкраще надаються тоді, коли вони максимально близько до людей. Саме тому школами, дитячими садками і лікарнями мають опікуватись місцеві громади, а не чиновники в міністерстві.

З міжнародного досвіду видно, що розвинуті країни зазвичай найбільш децентралізовані. Відповідальність місцевої влади за утримання шкіл лежить на місцевій владі в Естонії, Польщі, Австрії, Швеції та інших країнах.

Українська модель фінансування шкіл деякими елементами нагадує естонську систему. Там держава виділяє гроші на зарплату вчителів, тоді як утримання шкіл і додаткового персоналу (соціальних працівників, психологів тощо) беруть на себе місцеві громади. В Естонії державна допомога – цільова: ці гроші не можуть використовуватись на інші потреби, крім оплати праці педагогів. В Україні субвенція, як в Естонії – цільова.

Але є і відмінності: в Естонії субвенція покриває також витрати на

підвищення кваліфікації вчителів, навчальні матеріали та шкільні обіди. Тоді як в Україні – лише зарплату педагогів і дирекції школи. Оплату підвищення кваліфікації цього року освітня субвенція не передбачає. Хоча, як пояснив директор Департаменту видатків бюджету гуманітарної сфери Міністерства фінансів Р. Єрмоличев, це питання «стоїть на порядку денному».

У Польщі діє дещо інша система. Держава передає місцевій громаді (гміні) певну суму грошей на навчання одного учня. Гміна може сама вирішити, куди направити ці кошти – хоч на ремонт дороги. Однак як саме вони витрачаються, контролює громада. Тобто освітня субвенція в Польщі є нецільовою.

У 2017 р. в Україні буде невелика цільова субвенція на інклюзивне навчання дітей з особливими потребами. Таких дітей – близько 9 тис. На ці потреби виділяється 209 млн грн.

Але, за словами заступника міністра фінансів С. Марченка, додаткова дотація, яка спрямована на те, щоб у тих районах, де не буде вистачати коштів з податків, була змога профінансувати цю мережу – тимчасовий захід на 2017 р., у 2018 р. її вже не буде, оскільки будуть створені об'єднані територіальні громади, і не буде потреби підтримувати депресивні регіони, вони зможуть самостійно себе забезпечувати та розвиватися.

Отже, у сучасних умовах розвитку України значно посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Виникає необхідність розширення та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства України.

Головне завдання, яке має вирішити бюджетна децентралізація – це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б повною мірою забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів, та виконання повноважень органів місцевої влади щодо всіх завдань і програм розвитку регіону.

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Першочерговим кроком має стати, зокрема, прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади та визначення функцій місцевих громад (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>); веб-портал Урядовий портал (<http://www.kmu.gov.ua/>); Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» (<http://probudget.org.ua>); Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua>); Освітній портал «Педагогічна ПРЕСА» (<http://pedpresa.ua>); сайт Майбутнє Чернігівщини (<http://future.cn.ua>); сайт Асоціації міст України (<https://www.auc.org.ua>); сайт міста Кам'янець-Подільського (<http://www.3849.com.ua>); інтернет-видання Чернігівщина: події і коментарі (<http://pik.cn.ua>); український журнал «Економіст» (<http://ua-ekonomist.com>); сайт ПП «Об'єднання «Самопоміч» (<http://samopomich.ua>); сайт Опозиційного блоку (<http://opposition.org.ua/uk>); сайт First Truth&Transparency Committee*



*(<http://www.fttc.com.ua>); сайт Аграрної партії України (<http://apukievregion.org.ua>); сайт ВО «Батьківщина» (<http://ba.org.ua>); сайт InfoKava.com (<http://infokava.com>); сайт ГР «Народний контроль» (<http://nkontrol.org.ua>); сайт партії УКРОП (<http://ukrop.com.ua>); сайт Антикорупційний рух (<https://anticor.info>); сайт газети «Урядовий кур'єр» (<http://ukurier.gov.ua/uk/>); сайт «Українська правда» (<http://www.pravda.com.ua>); сайт «Лівий берег» (<http://ukr.lb.ua>); газета «Закон і Бізнес» (<http://zib.com.ua>); Західна інформаційна корпорація (<http://zik.ua>); газета Сьогодні (<http://ukr.segodnya.ua>); офіційне інтернет-представництво Національного інституту стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>).*

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

### ***Інститут державних секретарів в Україні: інструмент системних змін у вищих органах влади***

У 2017 р. в Україні має на повну силу запрацювати новий інструмент системи вищого державного управління – інститут державних секретарів. Поява нової посади в структурі вищої ланки керівництва органів державної влади передбачена новаціями Закону України «Про державну службу», що прийняла Верховна Рада України 10 грудня 2015 р. Закон, який з різних причин відкладався майже п'ять років і яким вводяться зміни в Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», вступив у юридичну силу 1 травня 2016 р.

Загалом новий Закон схвально зустріли і державні службовці, і науковці, і експерти. «Цей закон без перебільшення є революцією в державному управлінні. Він має провести маленькі революції, фактично майдани, в кожному міністерстві і кожному державному органі», – відзначила депутат від «Батьківщини», голова підкомітету з державної служби А. Шкрум.

Доктор політичних наук, професор кафедри політології і державного управління Східноєвропейського університету ім. Лесі Українки, В. Малиновський так оцінив нововведення: «Прийняття закону – це дуже позитивний фактор, завдяки якому українська державна служба почне адаптацію до Європейських стандартів». За словами директора інституту глобальних стратегій В. Карасьова, суперечки навколо прийняття закону точилися у тому числі і з приводу того, за якою моделлю необхідно вибудовувати державну службу в Україні. «Ніяк не могли визначитися, яка модель повинна бути: американська – неоліберальна, або континентальна – з досить сильним державним апаратом, відокремленим від політики, – наголосив експерт. – У підсумку вибір був зупинений на континентальній німецькій моделі». Але головний позитив цього закону – це відділення

політики від державної служби, підкреслив експерт.

Само це стратегічне завдання – відділення політики від державної служби – має стати одним із результатів запровадження інституту державних секретарів, який є ключовим моментом загального реформування системи держуправління. Реалізується один із принципів реформи державної служби – розділення політичних посад (міністри та їх заступники) та адміністративних (державні секретарі та державні службовці апаратів міністерств та інших органів державної влади).

Введення інституту державного секретаря в Україні не є абсолютною новацією. Уперше посада з такою назвою була запроваджена ще за часів Президента України Л. Кучми у 2001 р. Натомість, політичні оглядачі вважають, що інститут державних секретарів на той період став механізмом Президента поставити «своїх людей» у кожній структурі. Медіа та експерти дуже критично висловлювались щодо суті і формату існування посади держсекретаря, і зрештою у 2003 р. указ був скасований тим же Президентом Л. Кучмою.

С. Сорока, експерт Громадянської платформи «Нова країна» та Реанімаційного пакета реформ з реформи державної служби, член Координаційної ради КМУ з питань реформування державного управління, зазначає, що журналісти тоді розглядали такі «новели» Л. Кучми, як спробу конституційного заколоту. На його думку, це було певною мірою правильно, оскільки Конституцією 1996 р. президент був позбавлений великої частини своїх повноважень щодо впливу на виконавчу гілку влади. На той час, вважає експерт, Л. Кучма стрімко втрачав свій авторитет та вплив на парламент і уряд – і, таким чином, державні секретарі були такими собі офіційними «смотрящими» президента в міністерствах, а не просто керівниками апаратів. Це, зазначає С. Сорока, породило двовладдя в міністерствах з масою негативних наслідків.

На недоліки попереднього досвіду існування інституту державних секретарів звертають увагу і експерти Центру політико-правових реформ. На думку І. Коліушка і В. Дерезь, державний секретар отримав тоді цілий ряд політичних повноважень – зокрема, виконував обов'язки міністра в разі його відсутності, брав участь у засіданнях уряду, хоча функції державного секретаря мали бути суто адміністративними. Порядок призначення державних секретарів також мав політичне забарвлення – державні секретарі призначалися в тому ж порядку, що й міністри, – Президентом України. Експерти підкреслюють: «У різних міністерствах до розподілу функцій між міністром і державним секретарем підходили по-різному. Були приклади, коли міністр перебирав на себе функції контролю апарату, а державний секретар представляв міністерство у парламентських заходах». Але ліквідація посади у 2003 р., на думку аналітиків, не означала, що державний секретар не потрібен вітчизняному державному управлінню. Проблема полягала в тому, що запроваджена модель не повною мірою відповідала самій ідеї, що закладалася.

З такою оцінкою повністю погоджується і оглядач видання Deutsche Welle Г. Беднова: «Спроба виявилася абсолютним антиподом відповідної

європейської моделі: замість формування політично незалежного держапарату – посилювала президентський контроль над урядом». Таким чином, вважають політичні аналітики, попередній досвід запровадження цієї посади в Україні у 2001–2003 рр. не може вважатися інститутом державних секретарів в європейському розумінні.

Тепер український політикум повернувся до теми «державних секретарів» з двох головних причин: під тиском європейських партнерів, що вимагають глобальних реформ системи державного управління, та через політичну нестабільність, оскільки уряди змінюються практично кожні півтора-два роки. В експертному середовищі висловлюються сподівання, що разом з появою держсекретарів міністерства отримають шанс для реалізації цілісної програми реформ, тобто реальну можливість стратегічного планування та аналізу політики.

Голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко та експерт з питань реформування Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади ЦППР В. Дерезь визначають щонайменше п'ять актуальних причин введення цих посад у структурі вищого державного управління: 1. Державний секретар повинен розвантажити міністра, звільнивши його від другорядних справ (кадрові призначення, утримання й функціонування апарату міністерства тощо). 2. Державні секретарі, будучи державними службовцями, тобто неупередженими, політично нейтральними професіоналами, мають забезпечити зростання професіоналізації державної служби загалом. 3. Діяльність державних секретарів у міністерствах сприятиме забезпеченню паритетності політичних ініціатив міністрів та інтересів суспільства на засадах законності. 4. Наявність стабільно працюючого державного секретаря має забезпечити стабільність усього апарату міністерства, що сприятиме нагромадженню його професійного потенціалу та збереженню інституційної пам'яті. Державний секретар, який залишатиметься на посаді навіть при зміні уряду, забезпечуватиме, щоб зміна міністра не спричинила дестабілізації роботи міністерства. 5. Ефективність інституту державних секретарів підтверджена багаторічним європейським досвідом функціонування публічної адміністрації, організованої на засадах розмежуванні функцій та співпраці політично призначуваних міністрів і постійно працюючих державних службовців, очолюваних державним секретарем.

Нова посада державного секретаря має чіткі завдання, а відтак на повноцінну та продуктивну роботу цієї ланки вищого державного управління покладаються великі надії. Політичний експерт Міжнародного центру перспективних досліджень А. Октисюк зазначає, що у більшості демократичних країн організація керівництва міністерством є типовою. Призначається міністр-політик, який має одного чи кількох політичних заступників, і є державний секретар міністерства – кар'єрний службовець, що здійснює адміністративне управління в міністерстві. Існують відмінності у назвах посад, але принцип побудови верхівки міністерства однаковий. Саме така модель дозволяє парламенту через уряд реалізовувати політичні програми, при цьому державний апарат захищений від політичних

перестановок у результаті зміни Президента, глави уряду чи політичного міністра.

С. Сорока, спираючись на думку одного з колишніх міністрів Польщі, зазначає: «Останні років 10–12 в Польщі призначаються доволі слабкі прем'єри та часто й слабкі міністри. Але сильна державна служба і професійний інститут “генеральних директорів міністерств” (*таку назву має в Польщі посада державного секретаря*), які сформовані в результаті успішної адмінреформи 10–15 років тому, практично компенсують “слабкість” політичного керівництва урядом. А сильні політики тільки підсилюють сильну систему публічної (державної) служби».

Відповідно до законів України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади» посади державних секретарів належать до найвищої категорії «А» серед посад державної служби. Стаття 17 Закону України «Про державну службу» визначає, що державний секретар здійснює повноваження керівника державної служби у відповідних органах: у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – державний секретар Кабінету Міністрів України та у міністерствах – державні секретарі міністерств. Стаття 10 зміненого Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» чітко встановлює вимоги до кандидатів на посади державних секретарів, регламентує процес їх відбору та затвердження на посаду, окреслює покладені на нього завдання і зазначає організаційно-управлінські функції.

За законом особа на посаду державного секретаря призначатиметься урядом строком на п'ять років з правом повторного призначення після відбору на відкритому конкурсі та внесенням пропозиції до Кабінету Міністрів України спеціальною Комісією з питань вищого корпусу державної служби. Ця комісія утворена урядом з 11 осіб, до яких за посадами входять представники Президента України, Уряду, Нацдержслужби, НАЗК, профспілок і роботодавців, наукових установ, експертів і представників громадськості.

Відповідно до процедури, після визначення переможців конкурсу комісія з питань вищого корпусу державної служби протягом 10 днів чекає на можливі апеляції від інших учасників конкурсу. Лише після цього документи передаються до Кабінету Міністрів, який і ухвалює рішення про призначення. Водночас з переможцем комісія визначається і з резервною кандидатурою на посаду державного секретаря (це претендент № 2, що посів друге місце у конкурсному відборі). Якщо протягом року призначений кандидат піде з посади або буде перепризначений на іншу посаду, то на його місце призначається резервний кандидат.

Експерт ринку праці С. Марченко наголошує, що сама теорія державних секретарів – абсолютно правильна. «Людина приходиться на п'ять років, державні секретарі обираються незалежною комісією і чисто теоретично до державних секретарів можуть пробитися нормальні люди, враховуючи те, що їм обіцяють досить високу заробітну плату». Згідно з постановою Кабінету Міністрів ставка посадового окладу державного секретаря становить 12 061 грн, також передбачено додаткові надбавки за

інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи в розмірі, не менше 50 % від посадового окладу кожна. Тобто, сукупна заробітна плата державного секретаря має досягати 35–37 тис. грн на місяць. Натомість новопризначений державний секретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко назвав дещо інші розміри: «Мій оклад на сьогоднішній день 13 тис. грн. Плюс буде надбавка за вислугу років, яка в мене вже є – це 36 %. У середньому буде набігати трохи більше 20 тисяч». Це, за його словами, більше, ніж у інших працівників секретаріату Кабінету Міністрів (у головних спеціалістів секретаріату – від 9 до 12 тис. грн залежно від вислуги, у директорів департаменту – від 12 до 15 тис.). А зарплата прем'єр-міністра, як і міністрів, становить 35 тис. грн. Тобто реальна заробітна плата, хоча і нижча від проголошеної, утім повністю співставна з відповідним рівнем держсекретаря в ієрархічній структурі вищих органів державної влади.

Конкретні вимоги до кандидатів на посаду державного секретаря передбачають громадянство України, вищу освіту (ступінь – магістр) і загальний стаж роботи – не менше семи років. Претендент на посаду держсекретаря повинен мати досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування чи досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері – не менше трьох років. До спеціальних вимог віднесено комунікаційні, антикризові, управлінські вміння, знання законодавства України тощо.

Уряд визначив і особистісні компетенції претендентів на посаду державного секретаря: принциповість, рішучість і вимогливість під час ухвалення рішень; налаштованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність і неупередженість; самоорганізація і саморозвиток; вміння працювати у стресових ситуаціях. Щодо лідерських якостей державних секретарів в експертному середовищі триває доволі жвава дискусія. Експерти ЦППР наголошують, що бути лідером на державній службі складніше, бо необхідно служити суспільству й державі, працюючи з політиками, визнаючи їхню першість у визначенні державної політики та ухваленні політичних рішень. При цьому важливо залишатися політично неупередженим. До того ж державним секретарям прямо заборонено будь-яким чином демонструвати свої політичні погляди і бути членами політичних партій.

Резюмуючи погляди аналітиків на особистісні риси, С. Сорока зазначає, що якщо менеджмент визначити як ефективне досягнення корпоративних цілей шляхом планування, організації, підбору персоналу, керівництва та контролю за розподілом ресурсів – то держсекретар повинен бути більше менеджером, ніж лідером. І кваліфікаційні вимоги до таких посад повинні формуватися відповідним чином. На думку експерта, менеджери концентрують увагу на підсумкових короткострокових результатах, лідери – на майбутніх довгострокових результатах. Таким чином, саме міністр має бути більше лідером, ніж менеджером. А державний секретар – перш за все менеджером.

За логікою європейських стандартів до організації управлінської гілки

держаної влади головним завданням посади державного секретаря як головного менеджера міністерства є збереження інституційної пам'яті та запобігання втраті часу через перестановку політичних фігур в уряді. Як пояснює В. Купрій, член Комісії вищого корпусу державної служби: «Найвищий корпус державних службовців – у міністерствах – забезпечує реалізацію державної політики у певній галузі. Політику визначає міністр, а от її реалізацію має забезпечувати державний секретар. Держсекретар – фігура адміністративна, позапартійна і позаполітична. І якщо міністр визначає політичні цілі роботи міністерства (наприклад, реформування системи охорони здоров'я), то вже держсекретар буде організовувати роботу команди, наявні ресурси, планувати конкретні заходи для реалізації цієї мети».

За порівнянням С. Сороки за аналогією з акціонерними компаніями, міністр і заступники виступають «наглядною радою» міністерства, яка формує «політику» у сфері відповідальності та організовує її виконання. Державний секретар зобов'язаний забезпечити виконання розпоряджень і доручень міністра, а також виконання чинних галузевих і міжвідомчих програм та стратегій.

Сутнісні відмінності цих посад концентровано зазначено в інфографіці.



Джерело: <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Derzhavnyj-sekretar.pdf>

Як зазначають експерти ЦППР, попри різну за своєю природою спрямованість функцій (політичні та адміністративні), міністр і державний секретар повинні вибудовувати конструктивні відносини на засадах взаємодопомоги та взаємоповаги, знаходити порозуміння, спільну мову, а не конкурувати між собою. Разом з тим закон встановлює умови звільнення

державного службовця. Як наголосив державний секретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко, основою для такого кроку може бути невиконання службових обов'язків. Право звільнення надано уряду, але процедура проходить знов таки через комісію, яка має визначити підстави для цього. В. Бондаренко наголошує, що закон зараз захищає державного службовця і перелік претензій має бути чітко сформульований.

Процедуру конкурсу на посаду державного секретаря детально проаналізував експерт Реанімаційного пакета реформ та координатор моніторингової місії «ДоброЧесно» М. Виговський. Конкурс проходить у три етапи, де максимально можна набрати 20 балів. Перший – тестування. На ньому максимум можна набрати 2 бали. Другий – вирішення ситуативних завдань. Члени комісії оцінюють анонімні роботи. У них 4 компетенції, кожен з яких оцінюють у 0,1 або 2 бали. Це оцінка професійних знань, вміння працювати з інформацією, керувати організацією та персоналом, приймати ефективні рішення. Максимально можна набрати 8 балів.

Якщо кандидати зі всіх компетенцій набрали не менш як 5 балів, переходять до фіналу – співбесіди. На ній оцінюють 5 компетенцій: розуміння роботи з публічними фінансами, особисті та лідерські якості, комунікаційні навички й управління змінами. Також виставляють 0,1 або 2 бали та підбивають підсумок. Ці оцінки були закритими.

На думку експерта, загалом у процедурі є великі мінуси й багато питань. Вона не прозора і потребує вдосконалення. М. Виговський припускає, що за змови кількох членів комісії можна було протягнути необхідного кандидата. «Крім цього, відсутні критерії оцінки доброчесності кандидатів. Члени комісії не оцінюють корупційний бекграунд, політичні зв'язки та можливий конфлікт інтересів. Це не сприяє об'єктивності конкурсу» – наголошує експерт.

До того ж М. Виговський вважає, що інформаційна кампанія щодо проведення конкурсу на посади державного секретаря була проведена на низькому рівні, що позначилося на кількості та якості претендентів. «Жоден з міністрів не виступив з публічною заявою про те, що в них у міністерстві оголошений конкурс на позиції державних секретарів і ніхто не закликає якісних управлінців подаватися на ці конкурси. Немає як урядової комунікації про конкурси, так і суспільної. Ми мало говоримо про ті конкурси, які відбуваються», – зазначив М. Виговський.

Погоджуючись зі слабкістю інформування суспільства, варто зазначити, що певну роботу все ж таки було проведено. Так, міністр Кабінету Міністрів О. Саєнко у себе на сторінці у Facebook розмістив пост, який сам розцінив як «заклик для тих, хто хоче і шукає професійних викликів, неймовірних подорожей “коридорами влади”, бажає стати агентом змін, вірить у позитивні зміни системи управління подати документи і спробувати свої сили в конкурсі». Але і сам міністр констатує: «...поки активність кандидатів достатньо низька. Чи питання в довірі до конкурсів, оскільки це явище дуже нове... або це проблема довіри та привабливості державної служби в цілому».

Оголошення про початок конкурсів на посади державних секретарів міністерств розмістила у Facebook і народний депутат А. Шкрум: «Закликаємо професійних управлінців та представників громадянського суспільства подаватися на конкурс на посади Секретарів Міністерств... Професійний та чесний Секретар Міністерства – це реальна можливість зламати стару систему бюрократії та невігластва зсередини. Державна служба зможе бути іншою». Голова підкомітету Верховної Ради з питань державної служби поділяє стурбованість недостатньою активністю нових кадрів: «...Для того, щоб переміг найкращий – треба, щоб достойні люди подавалися на конкурс. Вони ж – розчаровані й зневірені, і документи не подають».

Перед комісією з питань вищого корпусу державної служби стоїть доволі важке завдання, оскільки, за словами очільника комісії, голови Національного агентства України з питань державної служби К. Ващенка, кількість кандидатів досить різна, але рівень їх кваліфікації низький. Він зазначив, що часто комісії просто не вдається знайти гідного кандидата на заміщення тієї чи іншої посади. «Середня кількість осіб, які подаються на конкурси категорії Б, сягає п'яти людей, по категорії А – 12. І з 40-ка конкурсів, які відбулися через комісію вищого корпусу, у восьми – не було переможця», – наголосив К. Ващенко. Так, державним секретарем Міністерства молоді і спорту О. Немчінова комісія обрала на повторно оголошеному конкурсі. Конкурс проводили вдруге через те, що кандидати не набрали необхідної кількості балів. Зокрема, за результатами перших двох етапів конкурсу до фіналу не вийшов жоден кандидат із п'яти, які були допущені до участі. У зв'язку із цим комісія прийняла рішення не допускати кандидатів до третього етапу (співбесіда) і завершити конкурс без обрання держсекретаря.

Розуміючи, що проблема належного рівня кваліфікації державних секретарів для України дуже важлива, у листопаді 2016 р. в Національній академії державного управління при Президентові України відбулася зустріч представників академії із експертами Програми SIGMA<sup>1</sup>. Програма заходу, що був присвячений обговоренню професійного навчання державних службовців категорії А, включала розгляд пропозицій експертів програми SIGMA щодо професійного навчання державних секретарів, питання розробки та реалізації поточних навчальних планів і заходів, пов'язаних зі сферою підвищення кваліфікації вищих державних службовців категорії А, зокрема державних секретарів.

Натомість експерт з питань публічної адміністрації Д. Бродський, який у 2014 р. очолював Національне агентство з питань державної служби, взагалі вважає, що сам конкурс на посади держсекретарів проводиться

---

<sup>1</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Зазначена програма відіграла ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз.



передчасно. Він зазначив, що повноваження державного секретаря та його інструментарій, засоби впливу є незрозумілими та невизначеними.

Деякі з цих питань могло б вирішити ухвалення законопроекту 4526-д, поданого на розгляд Верховної Ради. На думку експерта С. Сороки, ще до оголошення конкурсів повинні були бути виконані певні кроки, які мінімізували б ризики конфлікту між міністром, заступником і держсекретарем, ризики саботажу з боку апарату».

А такі конфлікти були прогнозовані спеціалістами та експертами з моменту прийняття закону, і реальність їх тільки підтвердила. До кінця 2016 р. повинні були бути призначені державні секретарі в усіх міністерствах, а також державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники. Утім, призначення відбулися не всі, неодноразово оголошувалося повторні конкурси, а у деяких випадках нові призначення не підтримані відповідними міністрами.

Ще в листопаді 2016 р. після перших оголошених конкурсів В. Купрій, член Комісії вищого корпусу державної служби, виконавчий директор Творчого центру ТЦК, зазначив: «Ми побачимо багато проблемних моментів після запровадження. Чи захоче новий міністр звільнити і замінити держсекретаря? Чи буде сприймати держсекретаря як свого помічника і адекватно з ним співпрацювати? Уже у січні ми побачимо перші конфлікти, бо досі незрозуміло, наскільки міністр може втручатись у роботу держсекретаря, наскільки розділені функції міністра і держсекретаря».

Експерт РПР М. Виговський вважає, що оновлення кадрів у міністерствах не відбулося. За його словами, з 14 переможців конкурсу 8 – це чинні заступники міністрів або керівників апарату міністерств. «На жаль, у мене склалося таке враження, що у чинної політичної еліти ... величезний кадровий голод, тому що ті кандидати, які виграли конкурс, суттєва частина з них мають проблему з репутацією і значна частина з них, м'яко кажучи, не відповідає необхідним критеріям своєї посади», – зауважив М. Виговський.

Певним чином погоджується з оцінками експерта і держсекретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко. За його словами, міністри бояться тих осіб, які проходять конкурс. «Усі говорили про те, що ми маємо бути неупередженими при призначенні державних службовців і державних секретарів. Потрібно змінювати підходи, коли кумівство, своячство відходить у минуле. Але зараз ми стикаємося з тим, що хочуть повернути кумівство назад», – зазначає державний секретар.

5 грудня в Українському кризовому медіа-центрі відбулася прес-конференція на тему: «Конкурс без вибору: держсекретарі поховують реформи» за участю виконуючої обов'язки міністра охорони здоров'я України У. Супрун, міністра інфраструктури України В. Омеляна та представників експертного середовища і громадськості. Під час заходу У. Супрун висловила сумніви щодо досконалості процедури відбору кандидатів на посаду державного секретаря міністерства Комісією з питань вищого корпусу державної служби, зауваживши, що представники Комісії лише поверхнево дивляться на освіту та досвід роботи кандидатів, що є неприпустимим. На необхідності активної боротьби зі «старою системою»

наголосив і В. Омелян. На думку міністра інфраструктури України, необхідно переглянути процес відбору кандидатів на посади державних секретарів міністерств, щоб зрозуміти, чому відсіюються гідні кандидати. Він відмовився працювати з призначеним урядом переможцем конкурсу на посаду держсекретаря Міністерства інфраструктури А. Галушаком і пригрозив піти у відставку.

Міністр енергетики та вугільної промисловості І. Насалик через задоволення позову радника міністра до окружного адміністративного суду Києва 28 грудня 2016 р. домогся заборони Кабінету Міністрів призначати на посаду державного секретаря Міненерго переможця конкурсу М. Немчінова.

Тож попередження експертів про конфлікти між міністрами і новопризначеними державними секретарями попри різні причини їх виникнення виявилися реальними. Тим більш актуальними виглядають інші політичні прогнози експертів. «За умов консервативності сучасної системи влади в Україні перехід від традицій призначення “своїх” на ключові посади, адже в корупційному середовищі довіряють тільки своїм, до призначення переважно за діловими та моральними якостями – займе не менше 3–5 років», – наголошує С. Сорока. І це за обов’язковості подальшого руху реформи державної влади. На його думку, найважливіше, аби державні секретарі були обрані за професійними критеріями і змогли утриматись на своїх посадах. «Годі через дві-три ітерації зі змінами урядів державні секретарі мають зайняти належне місце в реформованій системі виконавчої влади України. За європейськими правилами та стандартами», – підсумовує політичний аналітик.

Для успішності державного реформування необхідний чіткий постійний контроль за процесом. На цьому наголошує експерт з державного управління, голова правління «Колегіуму Анни Ярославни» В. Нанівська. «Зміна політики – це не нормативні акти, зміна політики – це дуже деталізовані інституційні зміни». Вона звернула увагу на те, що в центральноевропейських країнах, яким вдалося успішно провести аналогічні реформи, ззовні контролювався кожний крок реформаторів. Адже йшлося про країни, які мали статус кандидатів на вступ до Євросоюзу. Україні ж, вважає експерт, контролюючі органи слід створювати всередині держави. Такими могли б стати незалежні експертні команди. Однак чи погодиться влада наділити їх реальними повноваженнями – поки що питання відкрите, – зауважає В. Нанівська.

В українських реаліях, вважають експерти, дуже важливу роль у контролі за проведенням реформування має відігравати громадськість. Це стане запорукою того, що влада не зможе обирати і призначати «необхідних», але недостатньо кваліфікованих державних секретарів, які за логікою мають стати головними провідниками реформ у вищих органах державної влади. Як підкреслюють спеціалісти РПР, саме контроль громадськості призвів до виявлення деяких незадовільних призначень у сфері вищих державних службовців. Тож такий суспільний моніторинг процесу реформування має підштовхнути уряд до перегляду конкурсних умов, додавши до них критерії прискіпливого дослідження доброчесності

кандидатів.

Але навіть попри певні проблеми і труднощі, експерти Реанімаційного пакета реформ початок процесу відділення державної служби від політики через запровадження інституту державних секретарів внесли до числа досягнень України у 2016 р. і таких змін, які можна вважати успішними реформами. Тож початок покладено, і тепер справа за наполегливою і копіткою працею і влади, і суспільства задля створення по-справжньому професійної та ефективної системи державного управління в Україні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>; <http://www.guds.gov.ua>; <http://dw.com/p/1HexK>; <http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-start-novoyi-upravlinskoyi-reformi-.html>; [http://gazeta.ua/articles/politics/\\_na-novi-topposadi-derzhsluzhbi-jdut-lobisti/739579](http://gazeta.ua/articles/politics/_na-novi-topposadi-derzhsluzhbi-jdut-lobisti/739579); <http://tyzhden.ua/Politics/177970>, <http://rpr.org.ua/news/>; <http://www.5.ua/polityka/>; <http://www.radiosvoboda.org/a/27419480.html>; <http://ukr.segodnya.ua/politics/>; <http://www.volynnews.com/news/policy/>; <https://www.facebook.com/>; <http://ukr.lb.ua/news/2016/12/29/354831>; <http://icps.com.ua/aoktysyuk>; <http://www.academy.gov.ua/>; <http://nv.ua/ukr/publications/>; <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/10/27/7124760/>; <http://www.apteka.ua/article/393919>; <http://ukr.lb.ua/news/2016/12/28/354705>; <http://ukr.lb.ua/news/2017/01/06/355374>; <http://znaj.ua/news/politics/72261/>).*

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

## **Реалії створення «інтелектуального» суду в Україні**

Конституційне судочинство є невід'ємним атрибутом цивілізованої європейської правової держави. Цього року українські парламентарі прийняли новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та зміни до Конституції, у частині правосуддя. Таким чином, в історії судової системи України розпочато черговий етап проведення реформи. Для фахівців судової експертизи ці зміни знаменні помітні ще й тим, що в трирівневій судовій системі планується створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, упродовж 12 місяців після набрання чинності цим актом. Водночас поки що невідомо, яким чином працюватиме установа, а законодавець із поясненнями не поспішає. Зокрема, експерти відзначають, що досі не можна достаменно сказати, чи належатиме до функцій інтелектуального суду розгляд спорів за участю фізичних осіб, та яким чином відбуватиметься процедура оскарження рішень. Вищий суд з питань інтелектуальної власності, хоча й існує нині лише «на папері», може змінити назву та отримати додаткові повноваження майбутньої щодо розгляду ще й конкуренційних спорів. Разом з тим уже зараз діяльність майбутньої установи породжує надто багато запитань, а новації здатні ще більше все

заплутати. За таких обставин окремі парламентарі намагаються розширити повноваження установи. Відповідні пропозиції обговорювалися під час круглого столу «Судова реформа та перспективи розгляду судами конкуренційних спорів», організаторами якого виступили Фонд розвитку конкуренції та Вищий господарський суд. Вищому суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ), на думку народних депутатів, слід передати повноваження з розгляду конкуренційних спорів, які наразі у різних випадках розглядаються у господарських та адміністративних судах. Зокрема, за словами народної депутатки В. Пташник, не кожен суддя може розумітись на таких спорах і саме тому має створюватись окрема спеціалізація, що гарантуватиме відповідну якість рішень. Суд, що розглядатиме ці питання, на її думку, може називатись Вищим конкурентно-патентним судом.

З нею погоджується і нардеп Л. Козаченко: «Конкурентна політика має бути серцевиною економічної політики держави, і без цього неможливо досягти позитивних результатів. Світовий же досвід свідчить, що ефективно конкурентне правозастосування можливе за наявності сильного спеціалізованого суду». На переконання законодавця, повноваження щодо розгляду таких спорів мав би отримати ВСПІВ. «Якщо ж ці питання передати суддям місцевих судів, то в більшості випадків вони будуть недостатньо компетентні, аби вирішувати дані спори», – переконаний парламентар.

Розширення повноважень нового суду підтримує й голова Вищої ради юстиції І. Бенедисюк. «Ми можемо висунути пропозицію щодо того, аби спеціалізація належала суду з питань інтелектуальної власності. Тоді буде логічним, якщо на касаційному рівні ці спори розглядатиме палата, яка вже має відповідну спеціалізацію. У цьому є сенс», – зазначив він.

У Вищому господарському суді також вважають за доцільне проведення таких перетворень, передусім тому, що зміни повинні уніфікувати практику, адже має місце зниження якісних показників розгляду відповідної категорії справ. Створення ж спеціального суду, до якого потраплятимуть усі такі справи, має зняти проблему затягування процесу розгляду. Як пояснюють фахівці, судді, які вирішують спори цієї категорії в Україні, зазвичай не мають економічної освіти. Експерти зазначають, що спеціалізовані інституції для розгляду таких справ існують у ряді країн світу: Великій Британії, Португалії, Канаді, Фінляндії. Разом з тим це не є загальним підходом. Зокрема, у США, як правило, справи щодо конкурентних відносин розглядають звичайні суди, оскільки в цій країні немає навіть спеціального господарського суду.

Ніхто з учасників круглого столу не висловився категорично проти створення окремого суду, який розглядатиме конкуренційні спори. Водночас було наголошено на ризиках, що можуть виникнути через поспішність.

Як відзначила суддя Господарського суду Києва О. Гумега, наразі ще ніхто не знає, яким чином функціонуватиме «інтелектуальний» суд, але вже з'явилися пропозиції щодо розширення його повноважень. «Створення конкуренційного суду – лише ідея, яка ще не набула жодного законодавчого підкріплення», – зазначила вона. До того ж ніхто не знає, яким буде

навантаження, скільки знадобиться суддів, аби з ним упоратись. Є питання й щодо оскарження рішень цієї інституції. Якщо роль апеляційної інстанції виконуватиме ВС, то чи зможе він впоратися зі значною кількістю матеріалів? Дати однозначну відповідь наразі не можна, адже відсутні розрахунки. Тому, за словами О. Гумеги, можливість надання «інтелектуальному» суду додаткових повноважень – важливе питання, але воно не має вирішуватися поспіхом. До того ж, яке законодавство має регулювати діяльність Вищого суду з питань інтелектуальної власності та які вимоги слід висувати до претендентів на посади у ньому? Над цими та рядом інших питань, вочевидь, ще доведеться попрацювати законодавцю.

А ось для представниці Господарського суду Києва О. Марченко рішення щодо створення нової установи стало несподіванкою. За її словами, новий вищий суд може забезпечити дотримання єдності практики, скоротити строк розгляду справ і вдосконалити узагальнення практики. Разом з тим зараз ще важко сказати, яким чином буде організовано функціонування установи, а саме від цього багато у чому залежатиме і якість її роботи. Водночас, на думку О. Марченко, установа мала б опікуватися всіма «інтелектуальними» справами. Можливо, саме такої думки дотримувався й законодавець, адже, врешті-решт, назвав суд «з розгляду інтелектуальних спорів», а не «патентним», як це було запропоновано спочатку. Також очевидним є факт, що порядок розгляду справ у новій установі визначатиметься процесуальним законодавством. Але все ще не відомо, які саме норми буде ухвалено. Значно простіше, на думку фахівців, було б лишень додати відповідні положення до Господарського процесуального кодексу.

О. Зубченко, старший юрист, керівник практики інтелектуальної власності ЮК CLS: «Заснування Вищого суду з питань інтелектуальної власності, беззаперечно, може створити підґрунтя для якісного та скороченого розгляду справ, які пов'язано з захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності». Між тим, вважає фахівець, текст прийнятого закону не дозволяє плекати великі надії як щодо скорочення строків, так і щодо істотного підвищення якості правосуддя у ході розгляду цих спорів, з огляду на відсутність будь-яких кваліфікаційних вимог до суддів, до їх спеціалізації чи до наявності певних знань у тій чи іншій галузі промисловості, що є особливо актуальним у патентному праві.

Ще одне відкрите питання – правила перегляду рішень «інтелектуального» суду. Те, що його вердикти оскаржуватимуться, – є очевидним, адже ж законодавець не має право порушувати ст. 129 Конституції, відповідно до якої однією з основних засад судочинства є «забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення». Однак достеменно не відомо, хто виконуватиме роль апеляційної інстанції. Відповідно до деяких пропозицій ці функції могла б узяти на себе окрема палата у межах цього ж вищого суду. Проте більше шансів на втілення в життя має альтернативне рішення, за якого такі повноваження отримає Касаційний господарський суд. Тоді касаційний перегляд вердиктів

«інтелектуального» суду здійснюватиме Велика палата ВС.

Окремим питанням є і підбір кадрів для «інтелектуальної» установи, що має розпочатися вже найближчим часом. Так, законом передбачено, що участь у конкурсі можуть узяти судді, які мають не менш, ніж три роки стажу та обов'язково спеціалізувалися на цій категорії справ. Передбачено й те, що у конкурсі зможуть брати участь також патентні повірені та адвокати, які представляли інтереси клієнтів у «інтелектуальних» справах. Водночас законодавець не вказує, наскільки систематичною має бути робота з підбору кадрів. Тож і це питання ВККС вирішуватиме на власний розсуд. А ось про спеціалістів з технічною освітою, які за нинішніх умов не можуть претендувати на посади у вищому суді, законодавець чомусь узагалі забув. За словами директора Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності НАПрН О. Орлюк, деякі науковці з технічною освітою вже виявили бажання отримати юридичну освіту, тому згодом вони могли б посилити своєю участю вищий суд.

О. Стрижак, юрист АФ «Династія», зазначає: «Наразі практика розгляду судами спорів щодо порушення прав інтелектуальної власності є суперечливою. Ця категорія справ досить складна, тому потребує відповідної кваліфікації суддів. Зважаючи на складність справ і необхідність гармонізації судової практики, створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності є позитивним кроком. Що ж до питання вдосконалення розгляду даної категорії спорів у зв'язку зі створенням зазначеного суду, то його вирішення залежить лише від правильності критеріїв обрання суддів та їх готовності взяти на себе відповідальність за формування та гармонізацію позитивної судової практики з розгляду спорів щодо порушення прав інтелектуальної власності».

А на думку адвоката, патентного повіреного АК «Коннов і Созановський» А. Одинець, створення цього суду буде позитивним чинником вдосконалення розгляду відповідної категорії справ. Зокрема, допоможе уніфікувати судову практику розгляду таких спорів, а також вдасться розвантажити суддів і скоротити строки розгляду. До того ж залучення професіоналів у галузі інтелектуальної власності (патентних повірених, адвокатів, які володіють спеціальними знаннями та мають досвід у галузі інтелектуальної власності) дозволить вирішувати спори більш якісно та, можливо, навіть заощадить кошти сторін, що зараз витрачаються на проведення судових експертиз. «Адже суддя зі спеціальними знаннями зможе самостійно проаналізувати відповідні матеріали та дати відповіді на специфічні питання, що виникають під час розгляду справ», – переконана юрист.

З нею погоджується і С. Слижук, юрист ЮК «Пронін і партнери»: «Функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності необхідно для розвитку правової системи країни. Існування таких судів є виправданим, оскільки спеціалізація судових органів дозволяє отримувати якісне правосуддя. А підбір кваліфікованих кандидатів у судді – запорука професійного розгляду справ та винесення обґрунтованих рішень. Загалом, створення судової системи європейського зразка – це і є формування справ за

принципом поділу на спеціалізації».

Т. Кислий, радник, керівник практики інтелектуальної власності ЮБ «ЄПАП Україна», зазначає: «Створення такого суду є, безумовно, позитивною зміною судової системи. Значна кількість розвинутих країн уже зробила свій вибір на користь створення окремого суду для справ з інтелектуальної власності. Видається цілком логічним, що у рамках “перезавантаження” усієї судової системи Україна одразу приєднається до світового тренду та започаткує власний окремий суд для “інтелектуальних” спорів. За рахунок звуження спеціалізації суддів такого суду має значно зрости якість розгляду справ. За концепцією судової реформи, рішення цього суду не оскаржуватимуться в апеляційній інстанції, що має прискорити розгляд спорів. Крім того, законодавець зараз має карт-бланш на створення процесуального кодексу для суду з інтелектуальної власності, який при правильному підході зможе передбачити додаткові інструменти для підвищення якості та швидкості розгляду справ».

Європейська традиція процесуального права знає чимало прикладів створення спеціалізованих судів. Передача цієї групи спорів спеціальному судовому органу є позитивним кроком в унісон з розвинутими юрисдикціями. Утім, ефективність функціонування новоствореного суду напряду залежатиме від стану процесуального законодавства. Зокрема, від того, яким чином буде визначено юрисдикцію такого суду, порядок доказування, процесуальні строки тощо. При цьому має бути передбачено ефективний механізм доступу до правосуддя та гарантії оскаржень рішень Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Проте часу на розмірковування у нардепів, схоже, не надто багато, адже до початку діяльності нового суду залишається близько 10 місяців. Щоправда, зважаючи на надто неквапливе просування законопроектів «Про Вищу раду правосуддя» та «Про Конституційний Суд України», можна очікувати, що й і з законодавчим підґрунтям для роботи ВСПВ парламентарі не поспішатимуть. Як наслідок, зволікання з реалізацією змін може призвести до того, що вся робота здійснюватиметься в останні дні перед «запуском», або нова інституція просто «зависне» на невизначений строк. Тому, мабуть, зарано покладати великі надії на дійсно прогресивні зміни в даних питаннях *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: матеріали круглого столу «Судова реформа та перспективи розгляду судами конкуренційних спорів» (<http://www.arbitr.gov.ua/news/2807/>); Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>)).*

## **Соціальний захист дітей у зоні військового конфлікту**

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» № 2254 від 26.02.2016 р. базується на європейських стандартах і підходах та спрямований на покращення соціально-економічного благополуччя населення, яке опинилося в складних життєвих ситуаціях. Усі дії держави стосовно захисту дітей, що перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, здійснюються відповідно до Конвенції про захист прав людини; Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах; Конвенції про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці; Закон України «Про охорону дитинства»; Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додаткових соціальних гарантій окремим категоріям громадян».

Відповідно до законодавства, статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, надається органом опіки та піклування за місцем реєстрації дитини як внутрішньо переміщеної особи та має керуватися нормами затвердженими Кабінетом Міністрів України.

При підготовці Закону, використано частину статей з попереднього законодавства, а також внесено доповнення відповідно до потреб сьогодення та ситуації, що склалася у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на Сході України.

Безумовно, війна найбільш вражає найменше захищену категорію населення, тобто дітей, до них належать діти-вимушені переселенці, діти-комбатанти (діти-солдати), діти, які зазнали фізичного або сексуального насилля, перебували у полоні, зазнали психологічних або фізичних травм, втратили батьків або зв'язок з батьками. Як заявила перший віце-спікер українського парламенту І. Геращенко під час виступу на дебатах Ради Безпеки ООН на тему: «Жінки, мир та безпека» 25 жовтня 2016 р., за роки військового конфлікту в Україні нараховується 236 тис. дітей внутрішньо переміщених на мирні території, 68 дітей загинули під час бойових дій та 152 дитини отримали поранення.

Хоча держава і намагається вжити всіх необхідних заходів для забезпечення захисту дітей, що перебувають у зоні воєнних дій, дітей-переселенців і постраждалих дітей у зоні АТО, проте існує ще багато проблем на цьому шляху.

Відповідно до Закону № 2254 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» передбачено захист дітей під час воєнних дій чи збройних конфліктів і вводиться нове поняття «діти, які потребують особливого захисту держави». Донедавна в нашій державі дітьми війни вважалися люди, що народилися напередодні та під час Другої світової



війни, на сьогодні – це діти, які лише проходить етап соціалізації, етап формування особистості, тобто молоде покоління.

Зміни та доповнення внесено зокрема до таких законів: Закону «Про охорону дитинства»; Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та до Сімейного кодексу України. Першочерговими діями держави під час війни або військового конфлікту, згідно із ст. 30 Закону № 2254 є переселення дітей на мирні території. Як зазначив [уповноважений Президента України з прав дитини](#) М. Кулеба, до анексії Криму та початку воєнних дій на Сході у вітчизняному законодавстві не було виписано алгоритму дій в державних інституціях стосовно прав дітей в умовах збройного конфлікту.

За законом, переселенню до безпечних районів, підлягають діти, які перебувають у державних закладах для дітей; діти, які виховуються в прийомних сім'ях, сім'ях опікунів (піклувальників), сім'ях патронатних вихователів, дитячих будинках сімейного типу разом з сім'ями в яких вони перебувають, а також діти, які під час воєнних дій чи збройних конфліктів втратили своїх батьків, осіб, які опікувалися ними, чи роз'єднані з членами родини. Незважаючи на те що минуло чимало часу з моменту початку конфлікту, проблема евакуації дітей-сиріт та вихованців інтернатів повністю не вирішена, це зумовлено передусім тим, що й надалі ведуться обстріли територій. Як зазначає, М. Кулеба, лише 12 тис. дітей залишилася в зоні АТО, проте ця цифра викликала сумніви у багатьох експертів, так, зокрема, О. Петряєва, керівник громадської ініціативи «Відновлення Донбасу» піддає сумніву таку статистику, адже до війни там проживало більше 1 млн дітей. Вона наголошує, що на сьогодні Українська держава не має точних даних внутрішньо переміщених дітей, а також тих дітей, що залишилися на окупованій території.

Відповідно до ст. 32 Закону про захист дітей від незаконного переміщення, держава вживає заходів для боротьби з незаконним переміщенням, вивезенням і неповерненням дітей з-за кордону, їх викраденням, торгівлею та контрабандою ними, а також вживає всіх необхідних і можливих заходів з розшуку та повернення в Україну дітей, які були незаконно вивезені за її межі у зв'язку обставинами, пов'язаними із воєнними діями чи збройними конфліктами.

Згідно зі ст. № 30 закону забороняється участь дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, створення дитячих воєнізованих організацій та формувань, пропаганда серед дітей війни і насильства. Проте, як зазначає Датська рада у справах біженців (Danish Refugee Council), у Донецькій області під час опитування було підраховано, що майже 40 % дітей та підлітків, а також 72 % вчителів знають про випадки участі дітей у воєнних діях; 27 % опитуваних учнів не відмовилися б взяти участь у воєнних діях.

Однак ні Міністерство оборони України, ні Міністерство соціальної політики України не підтвердили цю інформацію. Так, до незаконних збройних формувань залучаються учні старших класів шкіл, студенти професійно-технічних училищ, коледжів, а також перших курсів місцевих вишів. Таким чином в Україні з'явилися «діти-комбатанти». Відповідно до

термінів міжнародного права це діти, які залучені до участі в збройних конфліктах. Головними причинами вступу неповнолітніх у лави бойовиків стало бажання «погратися у війну»; фінансове неблагополуччя підштовхує дітей у такий спосіб покращити свій матеріальний стан; проросійська пропаганда та ідеологічні переконання також стимулюють до участі у військовому конфлікті, а найстрашніша проблема – коли батьки та рідні мотивують братися до зброї. Діти з неблагополучних сімей втікають від домашніх проблем і знаходять порятунком на блокпостах та в ополченців.

Таких причин може бути безліч, але суть одна – молоде покоління не може адекватно сприймати дійсність, у силу своєї недосвідченості, воно не готове сприймати реалії повсякденного життя та живуть у примарному романтичному світі, що може нести негативні наслідки в майбутньому не тільки для себе самого, а й для держави в цілому.

Проте є категорія людей, які всіляко підтримують участь дітей у конфліктах. Так, за даними опитування DRC, 8 % ополченців не перешкоджали б участі дітей та 9 % – підтримували б неповнолітніх. Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми», особи, винні у залученні дітей до участі у воєнних діях і збройних конфліктах, несуть відповідальність у відповідності до кримінального законодавства України. На жаль, чіткого механізму покарання людей причетних до неправомірних дій стосовно дітей у зоні терористичних дій не має та винні особи залишаються непокараними.

Зрозуміло, що єдиним правильним розв'язанням проблем дітей, які опинилися в зоні конфлікту, було б переселення цих дітей на мирні території. Проте діти-переселенці, як і дорослі, стикаються з рядом труднощів. Важливою проблемою для дітей вимушених переселенців стає психологічна травма, яка несе за собою ряд порушень та ускладнень, таких як погіршення комунікативного спілкування з оточуючими; поява дратівливості, агресивності, тривожності, відсутності довіри до інших; поява відчуття самотності, ізоляваності та власної неповноцінності; втрата розуміння дорослих. Нерідко такі діти стають вигнанцями в колективах і прагнуть якомога швидше повернутися до свого рідного дому, незважаючи на те що там небезпечно. Відповідно до українського законодавства дітям-переселенцям надається психологічна допомога, однак, дуже часто така допомога ігнорується на рівні самих біженців. В Україні діють спеціалізовані центри психологічної допомоги з професійно-навченими людьми. У навчальних закладах надають допомогу психологи, проте, на ту кількість переселенців їх істотно не вистачає або вони не мають відповідної практики в роботі з такими дітьми. Таким чином молоде покоління залишається на одинці зі своїми проблемами.

Захист права дитини на охорону здоров'я є одним із пріоритетних напрямків державної політики, на жаль, у районах України, охоплених конфліктом, це право зазнає численних порушень. Незважаючи на норми та звичаї, закріплені міжнародним гуманітарним правом, діти недоотримують належну медичну допомогу, вакцинується лише частина підростаючого

покоління, погіршується, і так складна, життєва ситуація дітей. Відповідно до чинного законодавства переселенці мають право на безкоштовне лікування яке фінансується з місцевих бюджетів.

Згубні наслідки мають порушення права дитини на освіту. У зоні проведення АТО не мають змоги повноцінно функціонувати дошкільні, загальноосвітні та позашкільні навчальні заклади, що шкодить безпосередньо розвитку дітей. Водночас відповідно до листа МОН України № 1/9-453 від 01.09.2016 р. учні, які проживають на відповідних територіях, можуть продовжувати здобувати середню освіту в загальноосвітніх навчальних закладах на підконтрольній українській владі території за всіма існуючими формами навчання. Однак таким чином організований освітній процес на окупованих територіях не можна назвати повноцінним. Так, можна з впевненістю стверджувати, що навчання на непідконтрольній території суттєво відрізняється від навчання в «сірій зоні» та на лінії розмежувань.

Як зазначає [директор громадської організації «Фонд “Відкрита політика”»](#) І. Жданова, 555 шкіл залишилися на непідконтрольній території, а в «сірій зоні» до початку нового навчального процесу 2016–2017 рр. закрили 18 шкіл, на лінії розмежування працює 37 шкіл. Вона вважає, що неможливо організувати якісне навчання в зоні антитерористичних дій для учнів з різних причин. Школи, які розташовані на непідконтрольній Україні території, не можуть забезпечити нормальний навчальний процес і реалізувати права громадян України на здобуття освіти, у тому числі й через свій маргінальний статус внаслідок невизнання їхніх атестатів і дипломів за межами незаконних територіальних утворень. У таких закладах освіти кричущий брак навчальних матеріалів і недопущення будь-яких позитивних згадувань про Україну, вчителі не отримують регулярних зарплат. Від вчителів суворо вимагається виховувати школярів виключно в дусі «руського мира», а викладання чи навіть просто вживання у школі української мови часто розцінюється як провокація. З іншого боку, відсутність власних освітніх стандартів, методик і програм ведуть до того, що навчальний процес продовжує керуватися українськими стандартами.

Незважаючи на складну ситуацію для школярів конфліктної зони, проте зростає кількість дітей, які бажають отримати українську державну освіту. Міністерство освіти і науки України зробило важливий крок для розв'язання цієї проблеми, затвердивши «Зміни до Положення про дистанційне навчання» від 14.07.2015 р. Дистанційне навчання є інструментом забезпечення права громадян, що проживають на неконтрольованій території, на вільний доступ до якісної освіти всіх освітніх, освітньо-кваліфікаційних рівнів і ступенів з метою отримання документа про освіту державного зразка. За інформацією представників департаментів Луганської та Донецької ОДА, 1,5 тис. дітей з неконтрольованих територій вчать дистанційно в школах Донецької області та 500 – у Луганській.

Також, відповідно до Положення МОН України «Про екстернат у загальноосвітніх навчальних закладах» від 19.05.2008 р. № 431 керівники відповідних навчальних закладів за потреби можуть приймати рішення про зарахування екстернів на навчання у відповідному навчальному році без

обмеження терміну подання заяв.

Різниця між цими формами навчання полягає в тому, наскільки самостійно учень опановує навички та вміння й застосовує знання, тобто екстернат істотно ближче до навчання у вищому навчальному закладі, бо учень лише отримує навчальний план, методичні рекомендації та строки подання робіт, а дистанційне навчання – це індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, який відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу. Таким чином, діти, які перебувають у складній ситуації, можуть здобути середню освіту.

Права на загальну освіту дітей переселенців вирішується оперативно на пільгових основах без бюрократичних чи інших перешкод. Держава забезпечуючи дітей-переселенців місцями в навчальних закладах поза чергою, створює ефект так званої «позитивної дискримінації». Настрої незадоволення та відчуття несправедливості з боку місцевих жителів можуть породжувати серйозні конфлікти з переселенцями.

На сьогодні держава намагається реалізувати права дітей в умовах збройного конфлікту, здійснює соціальні функції у галузі охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення. На засіданні Кабінету Міністрів України підписано Розпорядження «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 11 січня 2017 р. № 8-р., де подано перелік зобов'язань держави щодо захисту дітей у зоні конфлікту. Основними пунктами Розпорядження є: безпека дітей у зоні антитерористичної операції; сприяння переміщенню дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з окупованих територій та забезпечення влаштування на мирній території; воз'єднання сімей; забезпечення патронату над дітьми, які перебувають у складних життєвих умовах.

Як бачимо, в умовах сучасної України категорія «діти-війни» значно розширилася. Разом з тим сучасність ставить перед нами нові виклики. Якщо «діти-війни» старшого покоління потребують часто лише соціального захисту в сенсі: грошових виплат та забезпечення ліками то діти нинішньої війни перебувають у значно складнішій ситуації. І в цьому сенсі чи не найважливішим завданням держави є оперативне реагування на вищезазначені виклики та гра держави «на випередження». Час не чекає (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел:*  
<http://helsinki.org.ua>; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/936-19>;  
<https://www.ukrinform.ru>; <http://uire.org.ua/doslidzhennya/1738/>;  
<http://argumentua.com/stati/podpritselnoe-detstvo>;  
<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249657353>;  
<http://dt.ua/UKRAINE/v-zoni-ato-zalishayutsya-155-ditey-sirit-ta-invalidiv-minsopolitiki-157373.html>;  
<http://www.radiosvoboda.org/a/news/28074761.html>).

# ІНФОРМАЦІЙНА КАРТИНА МІСЯЦЯ

О. Саморукова, мол. наук. співроб., НЮБ НБУВ

## **Маніпулятивні технології в іноземних ЗМІ. Резюме**

Протягом оглядового періоду з 1 по 30 листопада 2016 р. було проаналізовано 319 інформаційних повідомлень зарубіжних інтернет-ЗМІ, у яких висвітлювалися події, пов'язані із ситуацією в Україні. З них 115 – матеріали західних ЗМІ, 6 матеріалів – інші країни та 198 – російських ЗМІ.

Проведений аналіз показав, що з наявного загалу матеріалів негативне наповнення щодо України (загалом) містять 26 інформаційних повідомлень у західних ЗМІ, тобто приблизно 22,6 %. Загалом негативне забарвлення в іноземних ЗМІ мали статті, що характеризували політичне життя країни вказуючи на недостатність проведення реформ та звинувачення влади в корумпованості.

У 1,74 % інформаційних повідомлень західних ЗМІ (дві публікації) було виявлено ознаки маніпуляційних технологій. В оглядовий період польські ЗМІ продовжували висвітлювати реакцію на художній фільм «Волинь». Так, видання WPolityse опублікувало текст депутата польського Сейму правлячої партії Prawo i Sprawiedliwość (PiS) Б. Матеуськ-Пелухі, у якому та ділилася своїми думками після перегляду польського фільму «Волинь» про Волинську різанину 1943 р.: «До сих пор я не читала и не слышала в польских СМИ вопроса: кто те люди из Украины, которых в Польше работает уже больше миллиона? Потомки убийц? ... А если так, то считают ли они геноцид, который совершили их родственники в отношении поляков, злом, которое не дает им сегодня покоя? Или они – те, кто на заработанные у нас деньги ставят в Украине памятники Бандере?» **(створення інформаційної хвилі, постановка риторичних запитань)** (*URL: <http://www.ostro.org/general/world/articles/513391/>. 2016. 20.11*). Варто зазначити, що велика частина того, що публікується в Польщі і стосується України, говорить про наростання ворожості до українців у сусідній країні.

Що ж до російських ЗМІ, то, як рівень негативних публікацій, так і використання маніпулятивних технологій були доволі високими. Так, із проаналізованих 198 російських публікацій мали негативне забарвлення 84,5 % (169 публікацій), та у 76,5 % (153 публікації) інформаційних повідомлень було виявлено ознаки маніпуляційних технологій. За результатами дослідження, найбільш поширеними наразі є такі види інформаційних маніпуляцій: створення інформаційної хвилі, анонімний авторитет, коментарі, постановка риторичних запитань, створення асоціацій, констатація факту, ствердження, рекомендація (див. нижче Методи маніпуляційних технологій). Активно використовуються класифікатори: слова-«приправи» для того, щоб у негативному ключі охарактеризувати події і явища: «націоналісти», «бандерівці», «Незалежная» тощо.

Серед резонансних тем оглядового періоду було кілька: звільнення губернатора Одеської області М. Саакашвілі; обговорення та коментування

проведення військових навчань українською стороною в районі Криму; попередня оцінка подій у Криму та на Сході України Міжнародним кримінальним судом у Гаазі; допит В. Януковича у справі «Євромайдану»; третя річниця Майдану; прогнози щодо подій в Україні після перемоги Д. Трампа; затримання «українських диверсантів» у Криму. Висвітлюючи ці та інші події, російські ЗМІ не обійшлися без маніпулятивних технологій.

Так, наприклад, газета «Коммерсантъ» приділяє увагу звільненню губернатора Одеської області М. Саакашвілі та використовує такі маніпуляції, як створення інформаційної хвилі, анонімний авторитет. У статті «Какая украинцам разница, кто их будет грабить – Порошенко или Янукович?» пише: «Назначение нового губернатора едва ли исправит ситуацию, – предсказывает эксперт. – За время губернаторства Саакашвили экономическое положение области заметно ухудшилось – развитием региона он, по сути, не занимался» (*URL: <http://kommersant.ru/doc/3135939>. 2016. 7.11*).

Lenta.ru: «Не генацвале ты мне больше!» запитує «Почему Киев избавляется от приглашенных из Грузии реформаторов» і тут же відповідає «Это можно было толковать как решение на “зачистку” гостей, принятое в украинских верхах» (**постановка риторичних запитань, коментарі**) (*URL: <https://lenta.ru/articles/2016/11/14/genatsvale/>. 2016. 14.11*). Інша стаття цього видання «До свиданья, неласковый Миша» теж запитує «Почему Саакашвили засобирався в отставку»: «Все рейтинги показывают катастрофически низкий уровень доверия ко всем представителям власти на Украине, страну сотрясают постоянные акции протеста. А Саакашвили – очень опытный аппаратчик, хорошо понимающий, куда дует ветер и когда нужно бежать с тонущего корабля» (**постановка риторичних запитань, коментарі**) (*URL: <https://lenta.ru/articles/2016/11/07/saaka/>. 2016. 7.11*).

«Российская газета»: «“Подкидыш” идет на майдан» наголошує, що «Отставка Саакашвили станет проблемой для Порошенко»; «Однако до недавних пор занимающийся собственным пиаром, декоммунизацией и иной фанаберией губернатор был проблемой только для одесситов, с грустью взирающих на стремительно ветшающие и сносимые архитектурные памятники как единственное проявление неумеренной энергии заезжего грузина» (**коментарі**) (*URL: <https://rg.ru/2016/11/08/otstavka-saakashvili-stanet-sereznoj-problemoj-dlia-poroshenko.html>. 2016. 8.11*).

«Военное обозрение»: «Одесса: провожали Мишу, порвали три баяна» пише: «“До свиданья, наш ласковый Михо!” – с разной интонацией, от ненависти до облегчения. Подобно известному персонажу А. Линдгрена Карлссону, М. Саакашвили улетит, но вот вряд ли вернется. Чего не сказать о проблемах, которые он оставил после себя» (**створення асоціацій, емоційний резонанс чи нагнітання негативного емоційного фону**) (*URL: <https://topwar.ru/103495-odessa-provozhali-mishu-porvali-tri-bayana.html>. 2016. 11.11*).

Резонансною темою 28 листопада став допит экс-президента України В. Януковича як свідка у справі обвинувачених співробітників українського «Беркута». Російські видання використали цей інформаційний привід.

«Военное обозрение», зокрема, у статті «Во имя “майдана» все средства хороши» наголошує: «Это ничего, что расследование до сих пор не завершилось: три года – слишком короткий срок, чтобы установить виновных в убийстве участников майдана. Ведь одно дело обвинить, а совсем другое – подтасовать факты под уже конкретных людей»; «Вот и получается, что на Украине перед законом все равны, но тот, кто поддерживал “майдан”, – равнее»; «Украина продолжает скатываться в бездну беззакония и произвола, пробивая очередное дно. Глупо отрицать, что кучка проходимцев практически развалила некогда процветающую страну ради собственного обогащения. И спустя три года все те же люди продолжают планомерное уничтожение государства...» (**створення інформаційної хвилі, коментарі**) (URL: <https://topwar.ru/104486-vo-imyaya-maydana-vse-sredstva-horoshi.html>. 2016. 29.11).

Продовжує тему видання «Известия», матеріал якого має назву «Киев не хочет слушать Януковича», а підзаголовок стверджує «Экс-премьер Украины Николай Азаров: за срывом судебного заседания стоят власти страны»: «...Это киевский режим: Порошенко, Турчинов, Аваков, Пашинский – вся эта шайка, которая дорвалась до власти путем кровавого государственного переворота»; «Суда нет на Украине – есть судилище. За три года не расследовано ни одного резонансного преступления» (**створення інформаційної хвилі, створення асоціацій**) (URL: <http://izvestia.ru/news/647619>. 2016. 29.11).

Ще одним із приводів для маніпуляцій у російських ЗМІ стала доповідь про попереднє розслідування українського конфлікту Міжнародним кримінальним судом у Гаазі, опублікована 14 листопада. Так видання «Военное обозрение» друкує матеріал «Голос из Гааги: Россия и Украина воюют!», де пише: «Правда, признан «международный вооружённый конфликт» со значительной оговоркой: «Согласно поступившим сведениям...» ...А если читающий понимает толк в иронии, то он тут же допустит, что «согласно поступившим сведениям» равнозначно агентству «ОБС» («Одна бабка сказала»))» (**коментарі**) (URL: <https://topwar.ru/103819-golos-iz-gaagi-rossiya-i-ukraina-voyuuyut.html>. 2016. 17.11).

«Московский комсомолец»: «Гаагский суд признал войну Украины с Россией: комментарий киевского эксперта» підзаголовок якої «На Украине может произойти новая революция, сейчас нам не до Москвы или Гааги» та сама думка експерта: «Эти декларации и решения международных судов уже не интересны даже и Украине... На Украине уже все видят, что отношение Европы к Москве улучшается» (**анонімний авторитет**), спрямовані на применшення значення ухваленого рішення (URL: <http://www.mk.ru/politics/2016/11/15/gaagskiy-sud-priznal-voynu-ukrainy-s-rossiey-kommentariy-kievskogo-eksperta.html>. 2016. 15.11).

Приводом для використання маніпулятивних технологій у російських ЗМІ стала перемога Д. Трампа в президентських виборах та прогнози щодо України після його приходу до влади. Статті, присвячені цій темі, спрямовані на утвердження думки про об'єктність української влади («политическое



дтия администрации Обамы») і самої країни (URL: <http://izvestia.ru/news/643819>. 2016. 9.11); формування негативних прогнозів: від «Трамп просто сплавить Україну» до «победа Трампа приведет к смене власти на Украине», «после 20 января ситуация на Украине будет кардинально меняться», «президенты России и США смогут напрямую договориться о судьбе Донбасса» (URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2016/11/09\\_a\\_10317731.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2016/11/09_a_10317731.shtml). 2016. 9.11; URL: <http://www.mk.ru/politics/2016/11/09/ekspert-pobeda-trampa-privedet-k-smene-vlasti-na-ukraine.html>. 2016. 9.11; URL: <http://www.kp.ru/daily/26606.7/3622726/>. 2016. 13.11; URL: <http://www.kp.ru/daily/26612.7/3629127/>. 2016. 26.11). При подачі теми використовувалися такі маніпулятивні технології як **констатація факту, анонімний авторитет, створення інформаційної хвилі; ствердження.**

Помітним інформаційним приводом стали українські військові навчання в районі Криму. Так, газета Lenta.ru у матеріалі «Ракетно-бомбовый угар» звинувачує Україну в провокації в небі над Кримом: «Заявление Турчинова можно расценить только так: где хотим, там и будем стрелять»; «Киев упрямо добивается эскалации конфликта с Россией, организует новые и новые затеи в расчете на жесткую российскую реакцию» (**коментарі, ствердження**) (URL: [https://lenta.ru/articles/2016/11/29/z\\_gluzdy\\_zyihaly/](https://lenta.ru/articles/2016/11/29/z_gluzdy_zyihaly/). 2016. 29.11). «Российская газета» відпрацьовує тему в тому ж ключі: «Решение Украины провести ракетные стрельбы над территориальными водами России “на всех высотах с захватом воздушного пространства в зоне ответственности РФ” – очередная преднамеренная провокация Киева, рассчитывающего на жесткий ответ со стороны Москвы»; «Новые ракетные учения Киева, а на них, по мнению экспертов, ... могут обернуться новыми трагедиями, как в воздухе, так и на земле – Украина заинтересована в громкой истории, чтобы вновь вернуть режим Порошенко на первые полосы западных газет в качестве “жертвы агрессии” со стороны Москвы» (**створення інформаційної хвилі, анонімний авторитет**) (URL: <https://rg.ru/2016/11/27/ukrainskaia-raketa-polet-v-koshmarnom-sne-i-naiavu.html>. 2016. 27.11).

Приєм емоційний резонанс і нагнітання негативного емоційного фону використовує «Независимая газета»: «...Если Киеву удастся хотя бы один раз вынудить Москву остановить полеты, это станет систематической практикой. И Росавиации придется с этим считаться ... Тем более что у ракетчиков Незалежной есть опыт уничтожения гражданских самолетов» (URL: [http://www.ng.ru/cis/2016-11-28/3\\_6870\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/cis/2016-11-28/3_6870_kartblansh.html). 2016. 28.11) (**створення асоціацій**). «Комсомольская правда» в статті «Зачем Киев стоит на краю пропасти и плюется в тигра» використала такі маніпулятивні технології, як постановка риторичних запитань, створення погрози, далі підзаголовок ставить запитання «Как России реагировать на угрозу Украины устроить стрельбы ракетами над Крымом»; «Но если за одной провокацией пойдет другая, а там и третья, – кто знает, в какой момент кончится терпение уже с нашей стороны. ... если соседи-братья и на этот раз не угомонятся, и



продолжат свои игры на краю бездны – что ж, будет с ними тогда другой разговор» (*URL: <http://www.kp.ru/daily/26613/3630797/>. 2016. 30.11*).

Використання маніпулятивних технологій не стало винятком і при висвітленні третьої річниці Євромайдану. Видання Lenta.ru у матеріалі «Уперлись в достоинство» пише: «Да и стоит ли тратить ресурсы на события прошлого, когда в любой момент в Киеве может вспыхнуть новый бунт против власти? Удивительно, но факт: самой массовой акцией днем 21 ноября в Киеве было отнюдь не собрание в честь Майдана, а очередной многотысячный пикет вкладчиков обанкротившихся банков возле здания Нацбанка» (**створення інформаційної хвилі, коментарі**) (*URL: <https://lenta.ru/articles/2016/11/22/dostoinstvo/>. 2016. 22.11*).

«Военное обозрение» в статті «Праздник горящих покрышек» наголошує: «... В “незалежной” так называемый “День достоинства и свободы” был освещен пламенем горящих покрышек»; «Праздник, что называется, удался – он получился “с огоньком” и даже с примесью крови. Одно неясно – как все это сочетается с «цивилизованным европейским путем»? Видимо, сочетается точно так же, как и откровенные идеи нацизма, высказываемые в эти дни с политических трибун» (**створення інформаційної хвилі, коментарі**) (*URL: <https://topwar.ru/104238-prazdnik-goryaschih-pokryshek.html>. 2016. 23.11*).

«Аргументы и факты» в статті «Евромайдан. Не этого три года ждали» пише: «Всё, что Украина имеет сегодня – совершенно закономерный итог реализации концепций и доктрин, навязанных извне, но с таким усердием исполняемых киевской властью»; «Падение уровня жизни было неизбежным и запрограммированным. Объяснить этот провал, сохранив свои позиции, власть могла лишь с помощью спланированной гражданской войны, которую назвали «внешней агрессией» (**створення інформаційної хвилі, постановка риторичних запитань, анонімний авторитет, рекомендація**) (*URL: [http://www.aif.ru/money/opinion/evromaydan\\_ne\\_etogo\\_tri\\_goda\\_zhdali](http://www.aif.ru/money/opinion/evromaydan_ne_etogo_tri_goda_zhdali). 2016. 21.11*).

Значний пласт маніпулятивних повідомлень російських ЗМІ спрямовано на негативне зображення ситуації в Україні: економічної, соціальної, політичної; робляться прогнози щодо «майданів»; коментуються реформи. «Военное обозрение»: «Украина: выборы 2017?» пише «Не приведут ли недалновидная политика правительства и голословные обещания самого П. Порошенко к очередным досрочным выборам?»; «Судя по тому, какую позицию занимает команда П. Порошенко, шансов доработать свой срок до конца у него и его коллег не так уж и много» (**коментарі, постановка риторичних запитань, створення інформаційної хвилі**) (*URL: <https://topwar.ru/104400-ukraina-vybory-2017.html>. 2016. 29.11*).

«Российская газета»: «Чемайданное настроение» з підзаголовком який запевняє «Киевская власть переживает очередной кризис – тяжелый, но не финальный» далі пише «Ярким проявлением киевского гонора следует считать и судьбу иностранных “реформаторов”, заплонивших властные коридоры после переворота и в течение трех лет рассеявшихся “как роса на солнце”» (**коментарі, створення інформаційної хвилі**) (*URL:*

<https://rg.ru/2016/11/22/pochemu-kievskaja-vlast-perezhivaet-ocherednoj-krizis.html>. 2016. 22.11).

Повторюваною виявилася теза не просто про можливі протести, а й про готовність української влади до силового сценарію в цьому випадку. «Независимая газета» у статті «Украина в тревожных ожиданиях» пише: «В стране зреет тарифный майдан»; «Петр Порошенко – это не Виктор Янукович. Если завтра встанет вопрос о силовом прекращении протестных акций, он не будет ждать три месяца по принципу “авось само рассосется”» (**анонімний авторитет, коментарі**) (*URL: [http://www.ng.ru/courier/2016-11-14/11\\_6858\\_maidan.html](http://www.ng.ru/courier/2016-11-14/11_6858_maidan.html)*. 2016. 14.11). «Лента.ru»: «Аналогия протестов» з підзаголовком «Почему украинцы самых разных профессий массово выходят на митинги против власти» пише: «Очевидно, что протесты продолжатся, причем во все более острой форме. ... Скорее всего, “западные партнеры” помогут Киеву подавить народные волнения, если вдруг они перейдут некую критическую черту» (**коментарі, створення інформаційної хвилі**) (*URL: [https://lenta.ru/articles/2016/11/09/cto\\_to\\_podozrevayut/](https://lenta.ru/articles/2016/11/09/cto_to_podozrevayut/)*. 2016. 9.11).

«Военное обозрение» в статті «Последний майдан наступает?», підзаголовок якого промовляє: «В Киеве заговорили о третьем майдане. Вообще, майданов после Евромайдана было уже много, вернее, майданчиков»; «Москва взирает на всё это уже как-то равнодушно. Похоже, исповедуя принцип: только не мешать, они всё сделают сами» (**коментарі, постановка риторичних запитань, створення інформаційної хвилі**) (*URL: <https://topwar.ru/103796-posledniy-maydan-nastupaet.html>*. 2016. 16.11).

«Московский комсомолец» у статті «Киев готов запихнуть Украину в холодильник», підзаголовок якого «Порошенко “консервирует” города страны на зиму» використовує технології створення інформаційної хвилі, анонімний авторитет: «Жители города Генчешек в Херсонской области попросили Крым возобновить поставки российского топлива, так как в ином случае “катастрофа”. ... Любопытно, что чиновники Генчешек и Херсонской области отрицают потребность в газе из России. Правда, их оправдания неубедительны»; «По мнению эксперта, энергетическая катастрофа на Украине возможна. Тогда транзит газа через ее территорию окажется под большим вопросом» (*URL: <http://www.mk.ru/economics/2016/11/13/kyev-gotov-zapikhnut-ukrainu-v-kholodilnik.html>*. 2016. 13.11).

Інший матеріал стосується скорочення міжнародної підтримки, зокрема, з боку МВФ, невдоволення партнерів. «Военное обозрение»: «Горький сюрприз для Киева», у якій пише: «На Генассамблее ООН в городе Нью-Йорке случилось то, чего Киев не ждал и ждать не мог. Результаты прошедшего голосования по резолюции о ситуации в Крыму оказались весьма неприятными для Украины. В ООН если и грянула не “крымская весна”, то настало её предвестие: за “крымнаш” отдало голоса больше государств, чем в историческом 2014-м году»; «В отношении будущих украинских резолюций голоса стран будут постепенно переходить от “за” к “воздержались” и от “воздержались” к “против”. В конце концов Киев ждёт полное разочарование. Ибо рассчитывать на то, что Москва “отдаст обратно” Крым, могут только некоторые специфические головы в Киеве» (**коментарі,**

створення інформаційної хвилі) (URL: <https://topwar.ru/103948-gorkiy-syurpriz-dlya-kieva.html>. 2016. 18.11).

У статті «Бесплатная продажа, или Секреты капитализма» видання пише: «Сотрудничество Украины с МВФ можно сравнить со временем, когда средневековые мореплаватели выменивали у местных жителей золото на стекла от винных бутылок»; «Нужно сказать, что к каждому спасательному кругу, который финансовый кредитор бросал Киеву, был привязан увесистый камень, что в итоге только способствовало процессу погружения украинской экономики в разруху и хаос. Так, например, перед выдачей третьего транша требовательный ростовщик настойчиво порекомендовал Украине отменить мораторий на продажу земли, находящейся в государственной собственности. ... страны Евросоюза, похоже, уже приняли положение низкого старта, готовясь за бесценок скупать территорию незалежной. ... В частности, Польша подготовила к подаче в суды два иска от потомков владельцев польских имений о возврате участков, находящихся сегодня на территории Украины» (створення інформаційної хвилі) (URL: <https://topwar.ru/104152-besplatnaya-prodazha-ili-sekrety-kapitalizma.html>. 2016. 23.11).

Здійснений аналіз результатів моніторингу зарубіжних ЗМІ покликаний не лише визначити, які саме зарубіжні ЗМІ вдаються до інформаційних маніпуляцій і беруть, таким чином, участь в антиукраїнській пропаганді, а й виявити домінуючі маніпулятивні тренди з метою вироблення інструментів для мінімізації їх негативного впливу.

Слід також зазначити, що лідерами з використання маніпулятивних технологій залишаються такі видання: «Военное обозрение», «Лента.ру» «Российская газета», «Московский комсомолец», «Известия», «Аргументы и факты», «Комсомольская правда».

### Методи маніпулятивних технологій

**Апелювання до страху:** намагання отримати підтримку своїм ідеям/поглядам, використовуючи наявні страхи та упередження аудиторії.

**Створення погрози:** прийом «стратегічного» характеру, що впливає на емоції масової аудиторії. Його головне завдання – змусити боятися.

**Фактографічність:** розгляд факту поза контекстом, описання факту без його аналізу, узагальнення, причинно-наслідкових зв'язків.

**Отруйний сендвіч:** специфічна структуризація тексту, спрямована на те, щоб приховати від аудиторії «непотрібну» правду: комунікатор дає позитивне повідомлення між негативною передмовою і негативним висновком. За наявності у комунікатора певних здібностей і досвіду позитивне повідомлення може залишатися непоміченим аудиторією.

**Створення асоціацій:** об'єкт в очах громадськості штучно прив'язується до чогось такого, що сприймається масовою свідомістю як дуже погане (чи навпаки – гарне). Для цієї мети широко використовуються метафори. Практикується зв'язування імені політичного опонента з тяжким становищем народу, негативний образ, з яким асоціативно вдається в масовій

свідомості зв'язати супротивника (фашист, сталініст, хабарник, мафіозі тощо).

**Принцип контрасту:** детально описується інформація про політичних опонентів, яка має негативне забарвлення, а поряд з нею подається позитивна інформація про «своїх» політиків.

**Підміна:** один з варіантів використання дискурсивних одиниць маніпулятивного характеру для позначення несприятливих дій і навпаки. Так, погроми називаються «демонстраціями протесту», бандитські формування «борцями за волю», найманці – добровольцями тощо.

**«Очевидці» події:** ефективний прийом, нерідко використовуваний для створення емоційного резонансу. Опитується багато випадкових людей, зі слів яких формується необхідний значеннєвий і емоційний ряд.

Помилкова аналогія чи наведення маніпулятивних аналогій: маніпуляція, спрямована на приховування справжньої причини в будь-якому питанні, заміну її помилковою аналогією. Наприклад, відбувається некоректне зіставлення різних, інколи навіть взаємовиключних наслідків, які в цьому випадку видаються за одне. Ігнорується логічна складова у ряді питань мало протилежного характеру, які представляються маніпуляторами як один причинно-наслідковий ланцюжок.

**Констатація факту:** бажаний стан речей подається ЗМІ як факт, що вже здійснився.

**Коментарі:** ціль створення такого контексту, у якому думки людини формуватимуться в потрібному напрямі. Повідомлення про факт супроводжується інтерпретацією коментатора, який пропонує читачу чи глядачу кілька раціональних варіантів пояснення.

**Класифікатори:** слова-«приправи» для будь-якого інформаційного повідомлення. По-перше, це слова і сполучення, корисні для опису власної «позитивної і конструктивної позиції». По-друге, це «слова, що контрастують» для того, щоб у негативному ключі охарактеризувати супротивника. Типовий варіант повідомлення в новинах: «учасники акції»... (варіанти: «люди похилого віку, особи без певних занять, серед яких є злочинні елементи, алкоголіки і наркомани; радикально налаштовані молоді люди, що сповідують екстремістські погляди...»; «акція проводиться за гроші»... тощо).

**Ефект ореолу:** перенесення позитивних/негативних характеристик певної особи або сфери діяльності, процесу, держави на інші, наближені до них, але не пов'язані з уже проявленими. Наприклад, людину, яка домаглася вагомих успіхів у якійсь конкретній галузі, оточуючі вважають здатною на більше й в інших справах, а також приписують цілий ряд позитивних якостей.

**Ефект бумеранга:** перенасичення інформаційного простору негативною/позитивною інформацією, яка у підсумку починає викликати в аудиторії зворотний ефект – роздратування надмірною кількістю «позитиву» або симпатію через співчуття у випадку постійної критики.

**Забовтвування:** використовується з метою зниження актуальності явища чи формування негативного ставлення до нього, створення т. зв.

«інформаційного шуму», коли за потоком другорядних повідомлень потрібно сховати якусь важливу подію чи головну проблему.

**Анонімний авторитет:** апелювання до авторитетної думки з метою викликати довіру до повідомлення, наприклад: «учені на підставі багаторічних досліджень установили...», «експерти вважають...» тощо.

**Рекомендація:** використання репутації чи ролі індивіда, який рекомендує (експерт, поважна публічна особа тощо); рекомендації по суті є цитуваннями в контексті чи поза ним, особливо на підтримку чи проти здійснюваної політики, дій, програм чи осіб.

**Блискучий фантик:** слова, які позитивно описують об'єкт, але нічого не говорять по суті. При цьому характеристики розпливчасті настільки, що можуть бути застосовані до будь-якого об'єкту, водночас спростувати їх та назвати помилковими не можна.

Нечітке припущення чи підміна факту думками: ця техніка використовується коли ідея, яку пропагандист хоче вкорінити, буде викликати менше довіри, якщо її задекларувати прямо. Концепція натомість багаторазово припускається або подається так, що вона впливає зі змісту.

Використання стереотипів: техніка призначена спровокувати упередження в аудиторії навішуванням на об'єкт пропаганди ярликів, які зображають об'єкт пропаганди в такому світлі, що цільова аудиторія його боїться, ненавидить або гидиться чи вважає небажаним.

**Багатократне повторення:** цей підхід для аргументації використовує невтомне повторення ідеї. Ідея, простий слоган, який повторюється достатню кількість разів, може сприйнятися як правда.

**Ствердження:** надання ЗМІ переваги бездоказовим аргументам замість об'єктивної дискусії, що обмежує плюралізм думок і просуває лише одну точку зору.

**Постановка риторичних запитань:** представник ЗМІ ставить аудиторії просте запитання, водночас наділяючи його відповідним підтекстом.

**Ефект первинності:** при надходженні суперечливої інформації, перевірити яку неможливо, людина вірить тій, яка надійшла першою. А змінити вже сформований погляд дуже важко.

**Відволікання уваги:** за допомогою відеоряду, розбавлення повідомлень непотрібною інформацією, яка відволікає увагу від важливої суспільної події.

**Створення асоціацій:** ув'язування певного об'єкта з негативними асоціаціями в очах громадськості.

**Благі слова:** слова у системі цінностей цільової аудиторії, які створюють позитивний образ, якщо застосовуються до особи чи речі. «Мир, щастя, безпека, мудре керівництво, свобода, правда тощо» є благими словами. Багатьма релігійність розглядається як благість, асоціація з нею дає великі переваги.

**Вибіркова правда:** пропагандист говорить правду, або таку вибірку з правди, яка необхідна для його цілей, і говорить її в такий спосіб, що слухач і не думає, що отримує пропаганду... Мистецтво пропаганди це не брехати, а скоріше вибирати правду, яка тобі необхідна, та подавати її в суміші з іншою правдою, яку хоче почути аудиторія.

**Блискучі узагальнення:** це емоційно наповнені слова, які додаються до продукту чи ідей, але не передбачають ніяких конкретних аргументів чи аналізу.

**Дезінформування:** створення або видалення інформації з публічних документів з метою створення неправильного документування події або дій особи чи організації, включаючи повну фальсифікацію фотографій, кінокартин, трансляцій та звукозаписів, подібно до друкованих документів.

**Емоційний резонанс чи нагнітання негативного емоційного фону:** спосіб створення у широкої аудиторії певного настрою з одночасною передачею пропагандистської інформації. Емоційний резонанс дозволяє зняти психологічний захист, що на усвідомлюваному рівні створює людина, намагаючись відгородитися від пропагандистського чи рекламного «промивання мозків». Одне з основних правил пропаганди говорить: у першу чергу потрібно звертатися не до розуму, а до почуттів людини.

**Буденна розповідь:** представлення інформації, яка може викликати небажаний ефект, у звичайному, «буденному» тоні, начебто нічого дивного і тим більше страшного не відбувається.

**Однобічність висвітлення подій:** у цьому випадку маніпулятивність методики, яка застосовується, спрямована на однобічність висвітлення подій, коли надається можливість висловитися лише одній стороні процесу, у результаті чого досягається помилковий (прихований, маніпулятивний) ефект при можливій інтерпретації що подаються в матеріалі подій, фактично подібну інтерпретацію виключаючи.

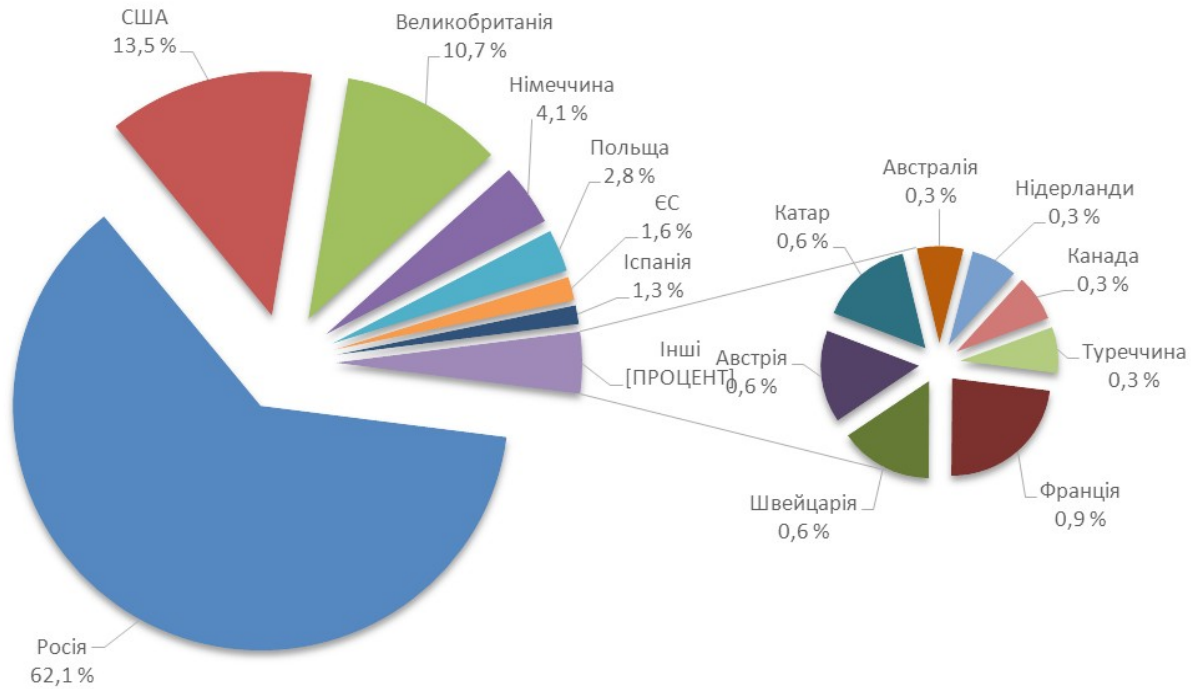
**Створення інформаційної хвилі:** пропагандистська акція спрямована на стимулювання активного коментування певної інформації значною кількістю ЗМК. Головна мета використання цього прийому полягає в створенні т. зв. «вторинної інформаційної хвилі» на рівні міжособистісного спілкування – для ініціювання відповідних обговорень, оцінок, появи відповідних чуток, – тривалому циркулюванню потрібної інформації в інформаційному просторі. Усе це дає змогу багаторазово підсилити потужність інформаційно-психологічного впливу на цільові аудиторії.

**Зсув акцентів:** перенесення автором маніпуляції уваги аудиторії з небажаних для нього на потрібні йому аспекти, надання небажаних інформації другорядного значення.

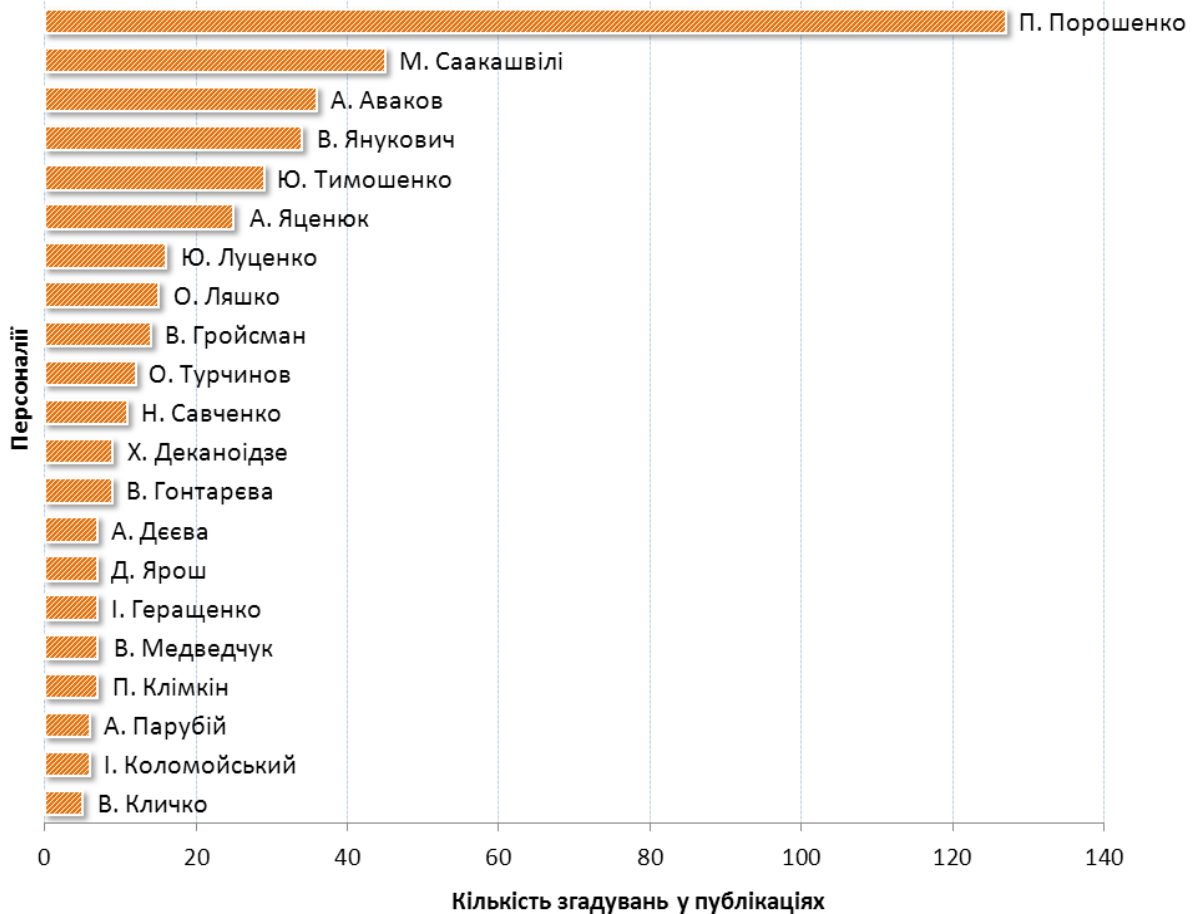
**Розмахування прапором:** намагання виправдати дію на підставі того, що це патріотично або певним чином діє на користь країні, групі або ідеї, яку підтримує цільова аудиторія.

## Основні тенденції висвітлення української тематики в іноземних ЗМІ

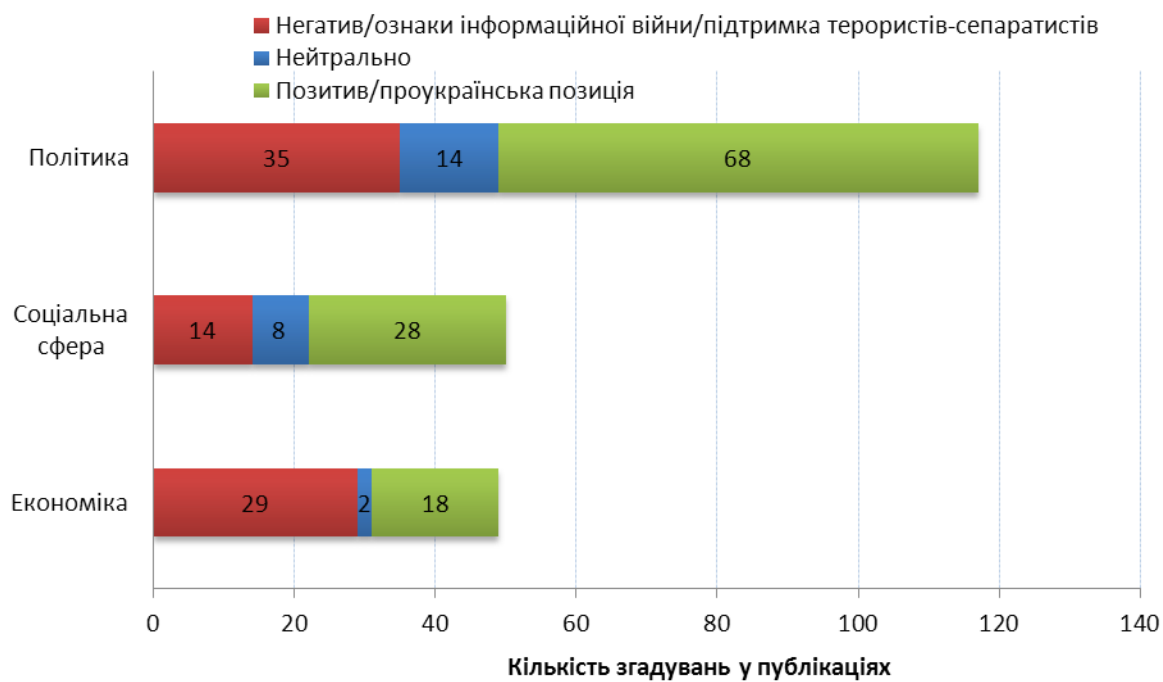
Співвідношення кількості публікацій по світу



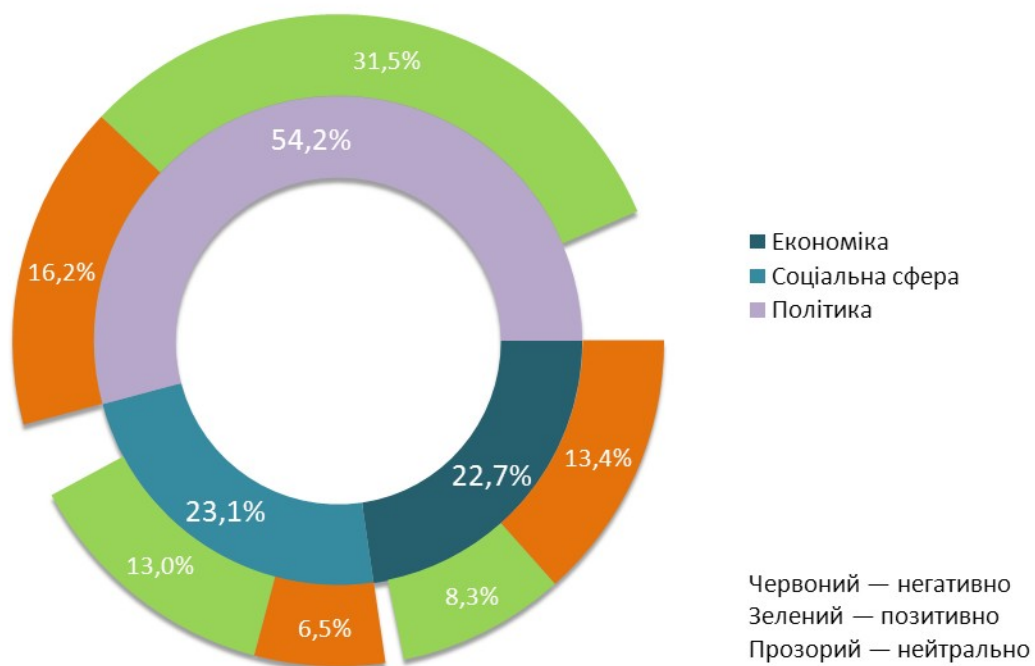
Персоналії в зарубіжних ЗМІ



## Оціночний розподіл за сферами діяльності (західні ЗМІ)

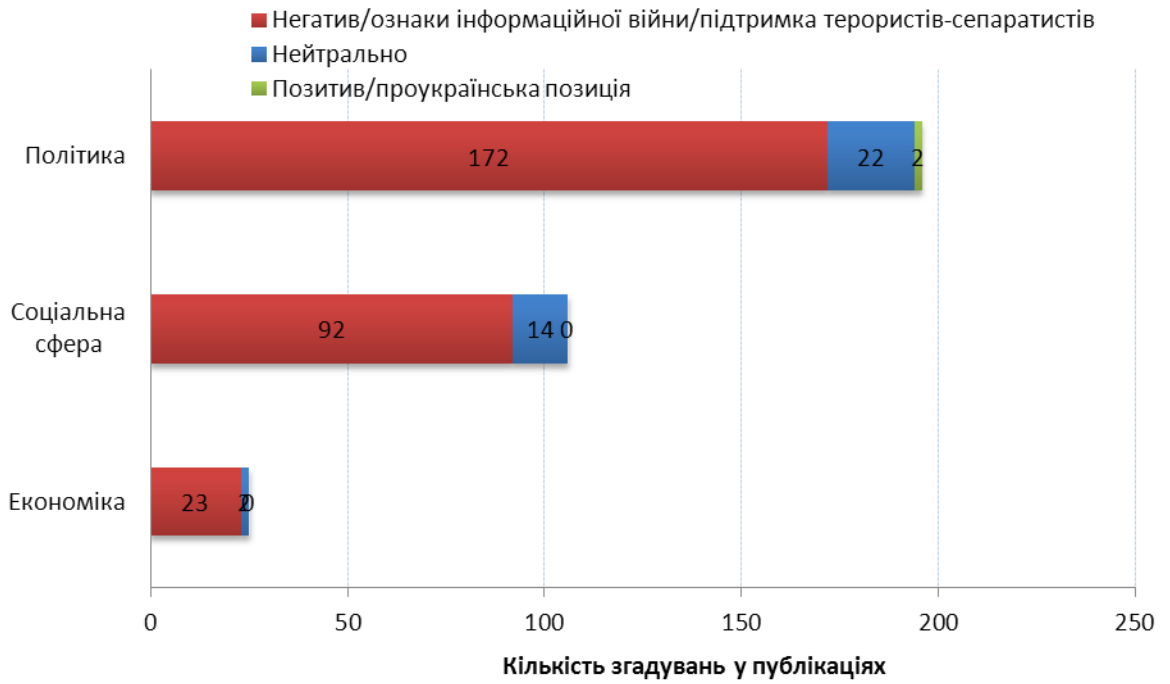


## Оціночний розподіл за сферами діяльності (західні ЗМІ)

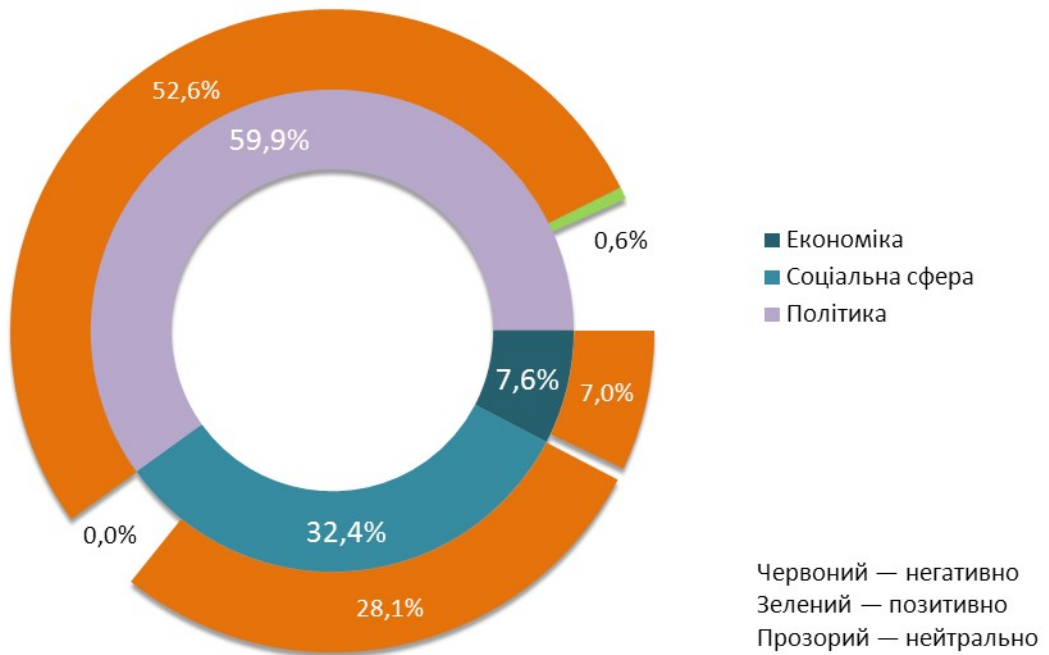




### Оціночний розподіл за сферами діяльності (російські ЗМІ)



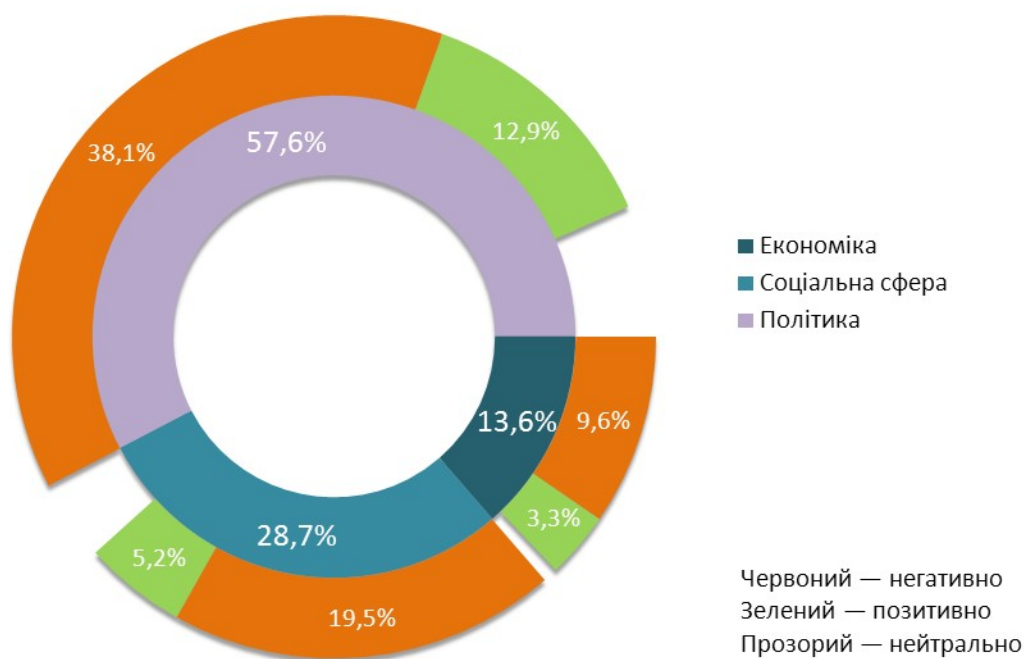
### Оціночний розподіл за сферами діяльності (російські ЗМІ)



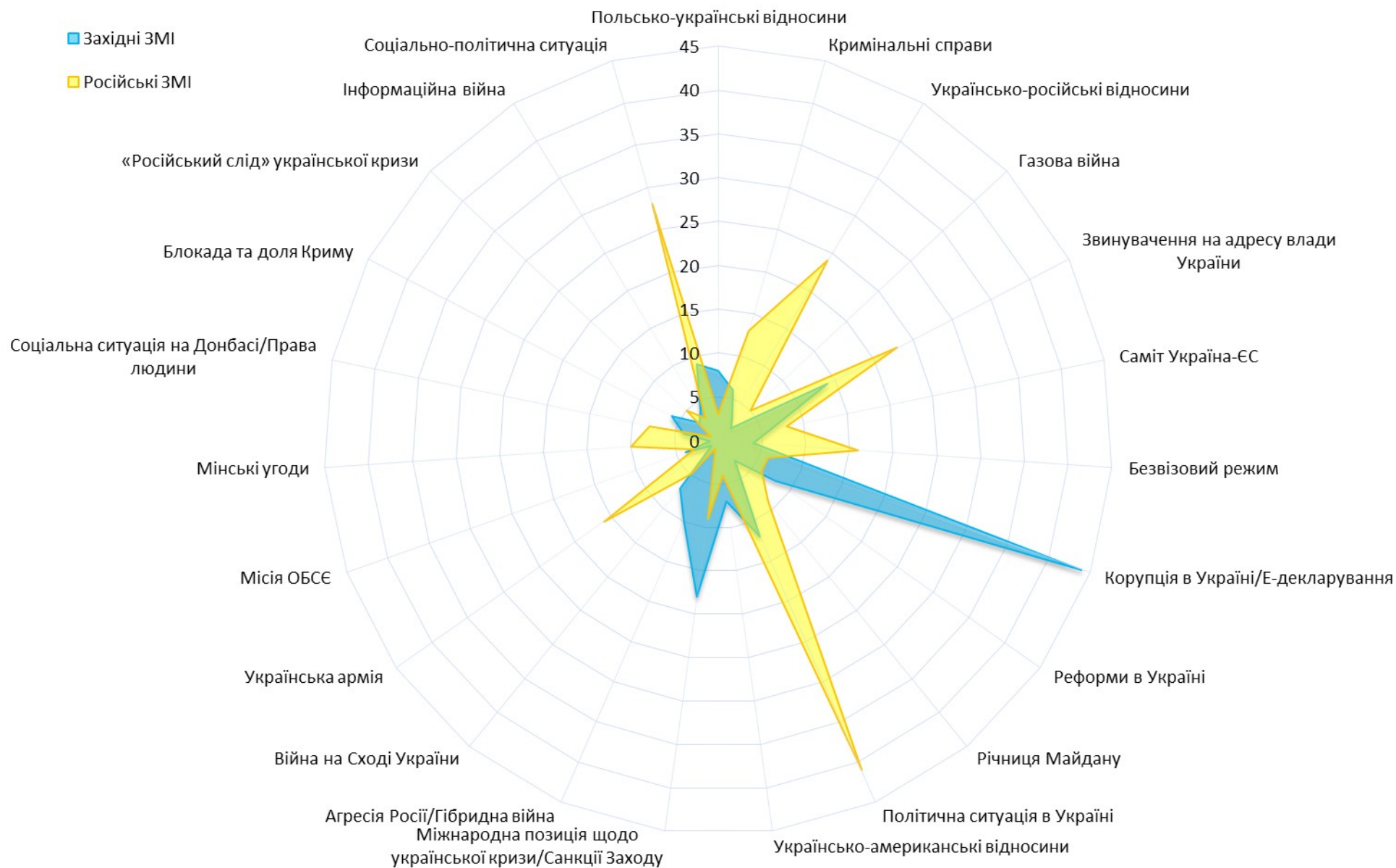
## Оціночний розподіл за сферами діяльності



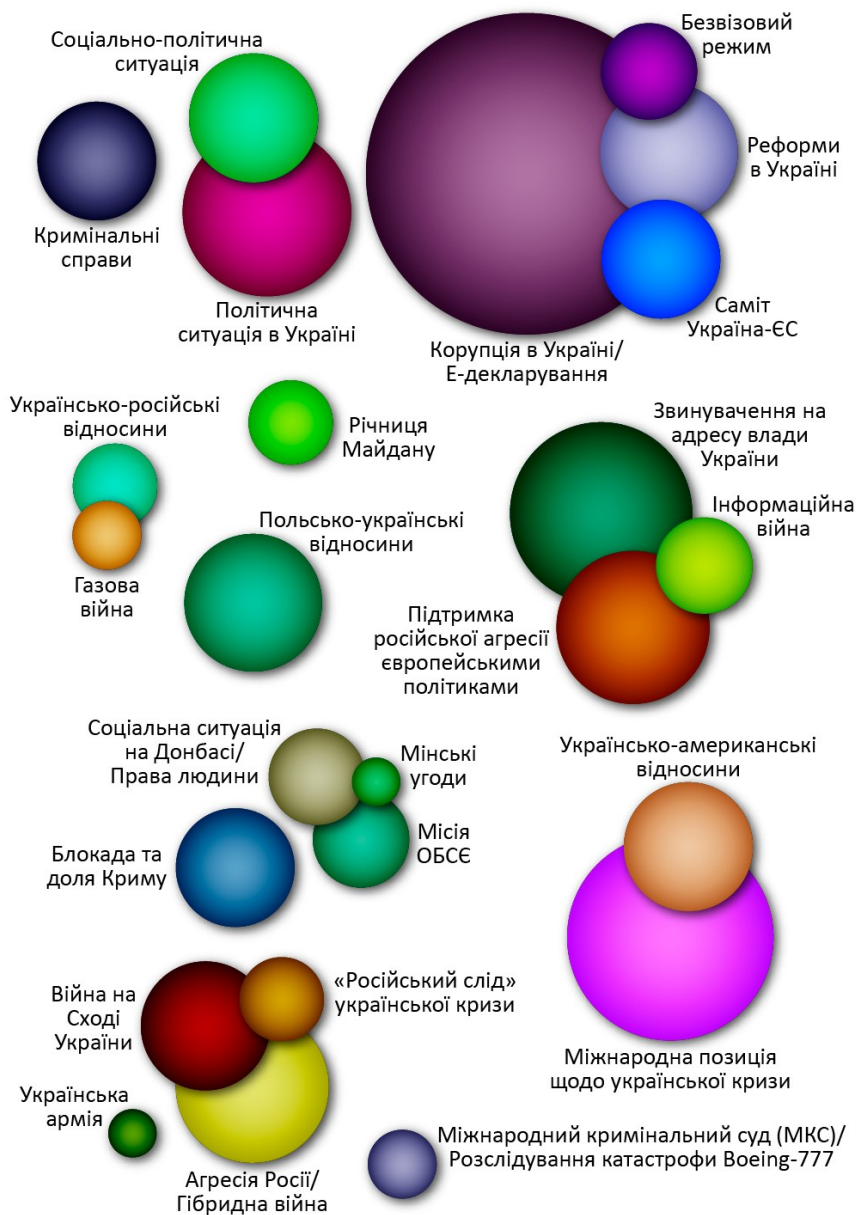
## Оціночний розподіл за сферами діяльності



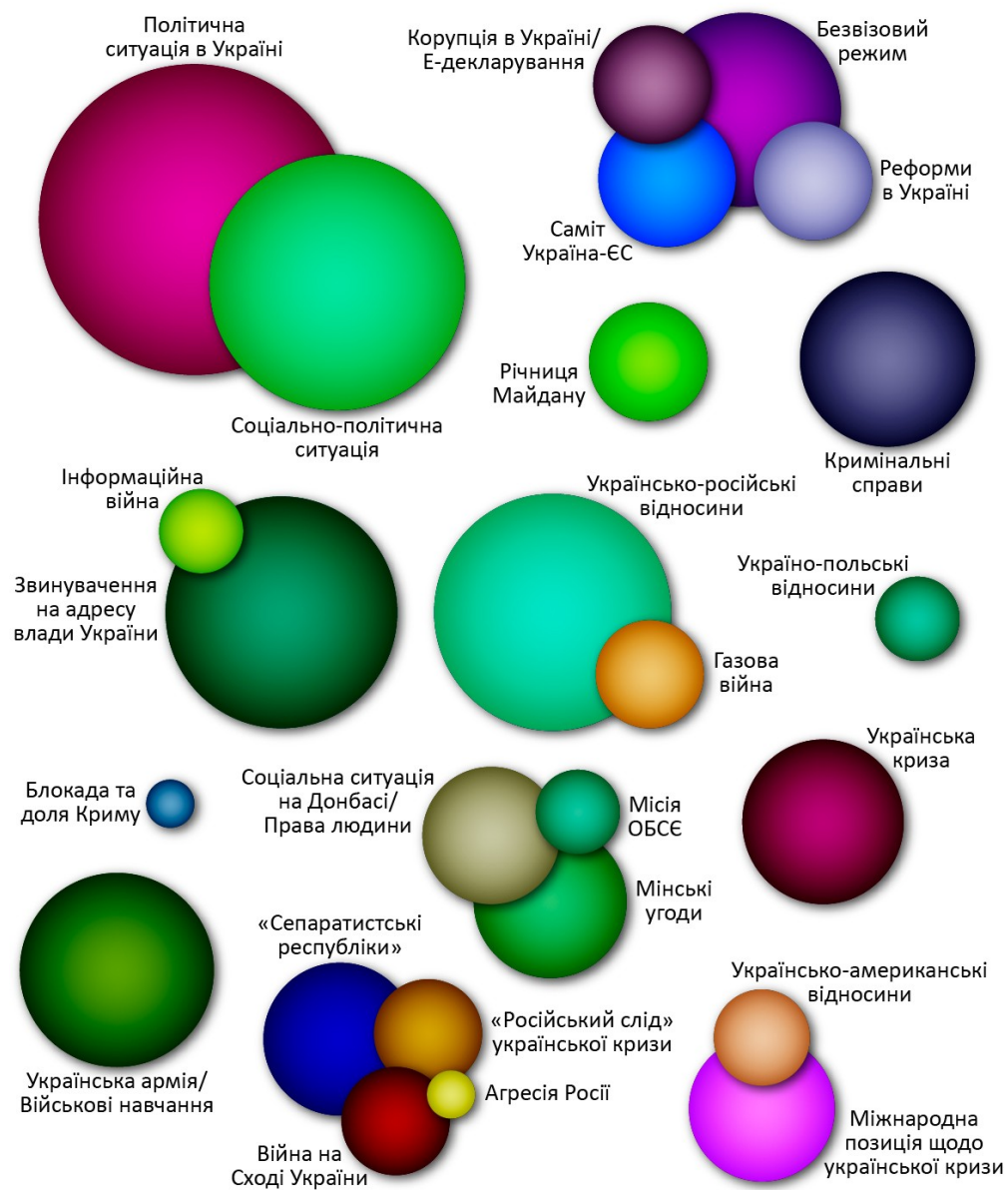
## Співвідношення ключових тегів у західних та російських ЗМІ



# Західні ЗМІ



# Російські ЗМІ



# ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ І ПРОГНОЗИ

## Огляд валютного ринку в Україні за січень 2017 року

Індекс американського долара (долар проти кошика світових валют) в січні понизився на 0,7%. Протекціоністська політика США буде скорочувати глобальну торговельну активність, зовнішньоторговельний оборот країни і попит на долар. Проте, масштабні фіскальні стимули (зниження податкового навантаження на 75% і більше) будуть збільшувати бюджетні витрати і інфляцію, при якій ФРС може посилити грошово-кредитну політику.

### Євро

Євро в січні на світових ринках зміцнився проти долара США на 2,5% до рівня 1,079. Розбіжність грошово-кредитних політик ЄЦБ і ФРС США, а також Brexit не дозволяють євро відновитися. Курс продажу безготівкового євро в Україні в січні виріс на 2,6% до 29,17 грн, готівкового – на 2,7% до 29,71 грн.



### Долар США

Курс продажу безготівкового долара США в Україні в січні знизився на 0,4% до 27,10 грн, готівкового виріс на 0,6% до 27,72 грн. Нестабільність на ринку була викликана нестачею пропозиції валюти, спекуляціями і підвищеним попитом. Проте, активне втручання НБУ на міжбанк і валютні інтервенції дозволили стабілізувати ситуацію, а відновлення роботи експортерів повернуло на ринок баланс.





Середній розмір спреду по готівкових операціях з долларом США в січні зріс до 2,5% з 2,2% в грудні. Середня різниця між готівковим і безготівковим курсом зросла до максимальних з лютого 2016 року рівнів – 3,2%.



### **Російський рубль**

Курс продажу безготівкового рубля в Україні в січні виріс на 0,6% до 0,4527 грн, готівкового – на 3,2% до 0,4685 грн. По відношенню до долара США російська валюта зміцнилася на 1,8% до 60,07 61,18 руб. Сприяли цьому очікування зростання вартості нафти після прийняття угоди всередині ОПЕК і країн, що не входять в картель, щодо заморожування нафтовидобутку, а також позитивні очікування щодо налагодження відносин з США.



### Прогноз валютного ринку в Україні на лютий 2017 року

За прогнозами аналітиків FOREX CLUB, курс гривні на готівковому ринку в лютому може перебувати в діапазоні 27,5-29,5 грн. за долар США.

Загострення бойових дій в Авдіївці та призупинення роботи коксохімічного заводу та інших промислових підприємств можуть привести до скорочення виробництва в металургії та падіння українського експорту.

Крім того, вагомим залишається фактор зовнішнього впливу, зокрема, зміни економічної і політичної підтримки України новим президентом США Дональдом Трампом. У свою чергу, політика протекціонізму в США може привести до скорочення глобальної торгівлі та послабити ціни на основних експортних напрямках України. Найбільш небезпечною є торгова війна між США з Китаєм, що може змінити торговельну активність Піднебесної. Зоною ризику і ослаблення експорту також виступає Єврозона в зв'язку з Brexit, переговори по якому мають відбутися до кінця березня.

Підтримувати попит на ринку буде відтік ліквідності з Приватбанку, яка частково повернеться в банківський сектор, а частково буде спрямована на покупку іноземної валюти. У той же час, стримувати попит будуть високі витрати населення на комунальні послуги, а також зростання цін на паливо і продукти харчування.

«Вихід на ринок НБУ для покупки валюти в діапазоні 27-27,2 грн. за долар свідчить про прийнятність курсу і відсутності очікувань зміцнення гривні нижче цих позначок. Наближення курсу до позначок 27,8-28 грн. за долар виступає на даний момент верхнім орієнтиром для міжбанку, при яких регулятор починає активно продавати валюту для стабілізації ситуації», - зазначає Андрій Шевчишин, старший аналітик ГК FOREC CLUB.

## **Долар США**

Курс долара США на готівковому ринку в лютому може скласти 27,5-29,5 грн, на безготівковому ринку – 27-28 грн. Перевищення цих рівнів можливо в разі форс-мажорних обставин економічного або політичного характеру. У разі подолання позначки 28 грн. за долар, курс може підвищитися до 29,5 грн. за долар.

## **Євро**

Діапазон коливання євро на міжнародному ринку в лютому може скласти 1,02-1,08. Середній курс продажу готівкового євро в Україні, виходячи з базового сценарію, може коліватися в діапазоні 28-31 грн.

## **Російський рубль**

Діапазон коливання курсу продажу готівкового рубля в лютому може скласти 0,45-0,49 грн. На динаміку російської валюти продовжать впливати ціни на нафту, санкції щодо РФ, а також зміна монетарної політики. Середній курс рубля по відношенню до долара США може досягти 60,5 руб.

## **ЩОДЕННИК БЛОГЕРА <sup>2</sup>**

**Блог на сайті «Политические Известия в Украине»**

**Про автора: Василий Голян**

### ***Добыча нефти и газа в Украине: куда идет рента?***

Украинская экономика уже длительный период страдает в связи с зависимостью от внешних источников топливно-энергетических ресурсов, что в значительной степени обусловлено высокой энергоемкостью производства продукции в большинстве отраслей национального хозяйства. В то же время отсутствие прозрачности в добыче собственных топливно-энергетических ресурсов еще больше обостряет проблему обеспечения энергетической самодостаточности страны и снижения удельных энергозатрат. Неотрабатанность механизма фискального регулирования добычи нефти и газа привела к перетеканию ренты в сектор крупного бизнеса, а не в бюджеты территорий, которые являются ареалом концентрации названных видов топливно-энергетических ресурсов.

За период с 2000 по 2015 год произошли значительные сдвиги в структуре поступлений рентной платы за пользование недрами в Сводный бюджет Украины. Если в 2000 году удельный вес поступлений в Государственный бюджет в структуре поступлений в Сводный бюджет составил 38,7%, в 2011 – 46,2%, то в 2015 – 97,32%. Такой рост доли поступлений рентной платы за пользование недрами в Государственный бюджет Украины связан с тем, что с 2013 года рентная плата за добычу нефти и газа засчитывается в рентную плату

---

<sup>2</sup> Збережено стиль і граматику оригіналу



за пользование недрами. Этим и вызвано такое чрезмерное повышение уровня централизации минерально-сырьевой ренты.

В значительном количестве административно-территориальных единиц удельный вес поступлений платы за пользование недрами для добычи полезных ископаемых общегосударственного значения в общем объеме рентной платы за пользование недрами составляет более 80%. К таким регионам относятся Днепропетровская, Запорожская, Кировоградская, Николаевская, Одесская, Херсонская и Хмельницкая области. Более 70% платы за пользование недрами для добычи полезных ископаемых общегосударственного значения в общей величине поступлений платы за пользование недрами в Сводный бюджет Украины составляет в Винницкой, Донецкой, Житомирской, Ровенской и Черкасской областях.

В отдельных регионах весомой составляющей поступлений платы за пользование недрами в Сводный бюджет Украины в 2014 году является плата за пользование недрами для добычи нефти. В Ивано-Франковской, Львовской, Полтавской, Сумской и Черниговской областях величина поступлений платы за пользование недрами для добычи нефти составляла соответственно 1080,5 млн.грн., 360,2 млн.грн., 596,5 млн.грн., 2757,9 млн.грн. и 871,5 млн.грн. Удельный вес поступлений платы за пользование недрами для добычи нефти в общих поступлениях платежей за пользование недрами в Сводный бюджет Украины в 2014 году в названных регионах составил соответственно 77,2, 59,0, 9,9, 77,5 и 86,2%.

Есть ряд регионов, где основной составляющей поступлений платежей за пользование недрами в Сводный бюджет Украины является плата за пользование недрами для добычи природного газа. В 2014 году объем поступлений данного платежа в Сводный бюджет Украины составил в Волинской (33,2 млн.грн.), Днепропетровской (181,7 млн.грн.), Донецкой (86,1 млн.грн.), Закарпатской (26,2 млн.грн.), Ивано-Франковской (286,1 млн.грн.), Луганской (342,1 млн.грн.), Львовской (202,3 млн.грн.), Полтавской (3758,8 млн.грн.), Сумской (626,9 млн.грн.) и Харьковской (2998,5 млн.грн.) областях. Соответственно удельный вес данного платежа в общих поступлениях платежей за пользование недрами в Сводный бюджет Украины в названных регионах составил соответственно 85,8%, 10,6%, 22,3%, 66,6%, 20,4%, 75,2%, 33,1%, 62,2%, 17,6% и 78,6%.

Принятие Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты Украины относительно обеспечения сбалансированности бюджетных поступлений в 2017 году» (рег. №5132, принятый в целом 20.12.2016) уменьшило ставки рентной платы за добычу нефти в соответствии с 45 до 29% от стоимости товарной продукции для глубин до 5000 метров и с 21 до 14% для глубин более 5000 м. Также во втором чтении исключена норма первого чтения о введении для природного газа, добываемого из скважин, начатых бурением после 1 января 2017 года, независимо от глубины залегания залежи (кроме природного газа, добытого при выполнении договоров о совместной деятельности) ставки рентной платы в 12%. Во втором чтении исключено также норму первого чтения по уменьшению ставки рентной платы за добычу газового конденсата с 45 до 29% и с 21 до 14%

соответственно.

То есть законодательная ветвь власти в очередной раз создала люфт для увеличения объемов минерально-сырьевой ренты, которая будет присваиваться газодобывающими и нефтедобывающими компаниями, которые, как правило, являются участниками вертикально интегрированных предпринимательских структур, что соответственно уменьшит размер ренты, перераспределяемой в интересах бюджетов разного таксономического уровня и соответственно владельца подавляющего большинства недр – украинского народа. А о переносе центра тяжести в рентном регулировании на уровень территориальных общин базового уровня в таких условиях вообще не может быть и речи, что существенно сузит потенциал проведения полноценной децентрализации(<http://izvestia.kiev.ua/blog/show/84207>). – 2017. – 11.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lv.ua»**

**Про автора:** Павел Гречковский, адвокат, член Высшего совета юстиции

***Закон «О Высшем совете правосудия»: больше, чем просто рестарт***

На днях вступил в силу закон «О Высшем совете правосудия». Если вспомнить, какие цели изначально ставились при проектировании судебной реформы, то новый системный закон к ним действительно приближает. Создан новый орган судебной власти, с большим объемом полномочий и расширенной сферой ответственности за качество новой судебной системы.

Первыми получателями выгод судебной реформы должны стать обычные люди. Ведь целью реформы были и остаются суды, где каждый гражданин может получить справедливое законное решение и оно должно выполняться.

Эту цель невозможно было реализовать без устранения политического влияния на судейский корпус. Назначения судей не должны зависеть от политических конфигураций, прямо или непрямо. Со вступлением в силу закона «О Высшем совете правосудия» парламент лишается полномочий назначать судей. Ни одна конституционная реформа, а мы уже пережили несколько разных версий, не дошла до такого четкого разделения судебной и законодательной власти. Тут и сильная позиция президента, и настойчивость европейских партнеров, и большая роль самого парламента, который поддержал реформативное переформатирование собственных полномочий.

Высший совет правосудия получил широкие возможности в кадровой политике, по сути замкнув на себе полный цикл карьеры каждого судьи. ВСП назначает, увольняет, принимает дисциплинарные меры, может отстранить судью от работы, принимает решения о возможности или невозможности ареста и задержания. От ВСП зависит передвижение судей в системе судов. Кроме того, Совет получает инструменты для институционального развития судебной системы и бюджетные полномочия для его обеспечения. С ВСП нужно будет обязательно согласовывать законодательные инициативы, которые касаются создания, реорганизации и ликвидации судов и изменений статуса судей. Кроме того, Высший совет правосудия будет оценивать выполнение требований о не

совместительстве судьями и прокурорами; может рассматривать жалобы, поданные для привлечения к дисциплинарной ответственности судей и прокуроров.

Без преувеличения, это главный орган судебной власти. Просто пересмотрите перечень из более двух десятков его полномочий. Это первое впечатление и политические оценки.

Для глубокой юридической аналитики текста закона еще требуется время, но сейчас важно отметить несколько моментов. Члены Высшего совета юстиции исполняют обязанности членов ВСП до 30 апреля 2019 года. Принцип представительства сохраняется, но несколько изменится количественная квота. По два представителя будет у президента, парламента, съезда адвокатов, всеукраинской конференции прокуроров, съезда представителей юридических вузов. При этом представители адвокатуры, прокуратуры и судейского корпуса не смогут занимать должностей в органах самоуправления и принимать участия в работе этих органов. Это новое правило, для членов Высшего совета юстиции такого ограничения не было. Однако для адвокатуры сделано исключение. Требование уходить из органов адвокатского самоуправления распространится на тех адвокатов, которые будут избраны в ВСП после вступления в силу профильного закона. Прочитую Переходные положения: «части 6 и 9 статьи 6 закона об ограничении права адвоката принимать участие в органах адвокатского самоуправления и обязанности прекращать участие в органах адвокатского самоуправления применяется к членам Высшего совета правосудия, которые назначены (избраны) после вступления в силу этого закона».

То есть, секретарь Совета адвокатов Украины Гречковский, избранный съездом адвокатов в 2015 году, не покидает САУ и при этом не нарушает требований о не совместительстве. Возможно, эта новость кому-то не понравится, но таков закон.

Из других новшеств для адвокатуры — изменения в закон о бесплатной правовой помощи, которые дописаны в переходные положения закона «О Высшем совете правосудия». Система БПД вызывает много критики среди коллег-адвокатов, прежде всего из-за стремительного роста аппетитов Министерства юстиции и нивелирования независимого статуса и престижа адвокатской профессии. Количество центров БПД в последний год растет по всем правилам сетевого маркетинга, подбирая кадры из непрофессиональных юристов и адвокатов. При этом система предлагает бесплатных адвокатов всем, даже опальным крупным бизнесменам или политикам, которые могут довольно щедро оплатить услуги по защите своих прав. Закон «О Высшем совете правосудия» ввел четкий финансовый критерий для получателей услуг Министерства юстиции — среднемесячный доход не больше двух прожиточных минимумов для человека, который запрашивает такую помощь; добавлены новые социально незащищенные категории и даже претенденты на получение такого статуса. Интересно, какая связь между законом о БПД и законом «О Высшем совете правосудия»? Кто смог пролоббировать изменения в другой закон таким непубличным способом? Очевидно, это «поработали» недруги адвокатуры.

Ну, и еще про дьявола в деталях. Текст закона огромный, и дополнен многостраничным разделом «Переходные положения». Обычно в этой части прописывают алгоритм перехода от старого закона к новому, если изменения действительно кардинальные. Но вот в переходных положениях закона «О Высшем совете правосудия» встречаются несколько неожиданные отступления. Например, так, между строк, увеличен срок полномочий Генерального прокурора. На один год. Кроме того, меняется статья закона «О Регламенте Верховной Рады», где была прописана процедура голосования за назначение генерального прокурора президентом Украины. Теперь это статья о назначении и увольнении генпрокурора президентом Украины. А статья 213, где была прописана возможность выразить недоверие парламентом, в результате чего генпрокурор уходил в отставку, исключается из регламента. Интересно, что эти статьи регламента содержат отсылки к Конституции. Вот такие сюрпризы законодательства для внимательных читателей. Как все будет работать, покажет практика([http://lb.ua/blog/pavel\\_grechkovskiy/355718\\_zakon\\_o\\_visshem\\_sovete\\_pr\\_avosudiya.html](http://lb.ua/blog/pavel_grechkovskiy/355718_zakon_o_visshem_sovete_pr_avosudiya.html)). – 2017. – 12.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Украина коммунальная»**

**Про автора:** Андрій Осадчий

### *Реєстр курям на потіху*

Міністерство юстиції України запустило єдиний електронний реєстр боржників за комунальні послуги

Окрім новин про те, яку іще дурницю утнула Надія Савченко, сьогодні всі провідні портали новин повідомили про те, що Міністерство юстиції України запустило єдиний електронний реєстр боржників за комунальні послуги.

Повідомляється, що до бази внесли фізичних осіб і приватні підприємства. Щоб дізнатися розмір боргу, потрібно ввести дані до спеціальної форми: ім'я, прізвище, по батькові, дату народження та номер ідентифікаційного коду або реєстраційний номер облікової картки платника податків.

Приховати заборгованості за комунальні послуги неможливо. Це має допомогти вирішити проблеми, пов'язані з продажем і переоформленням нерухомості.

Також Міністерство планує посилити покарання для боржників. Фізичних осіб хочуть позбавляти водійських прав, а в підприємців забирати ліцензії на ведення бізнесу.

Зважаючи на те, що на кінець 2016 року заборгованість українців за житлово-комунальні послуги становить понад 16 млрд гривень вирішив на практиці перевірити дію цього нового реєстру на собі. Ввів своє прізвище, ім'я, по-батькові та ідентифікаційний код і ось що новий реєстр мені видав.

Як бачимо, так званий «єдиний електронний реєстр боржників за комунальні послуги» - це всього лише витяг з Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, який видає дані про хід виконавчого провадження у відношенні того чи іншого рішення суду про стягнення заборгованості за комунальні послуги. Тобто в ньому відображається лише заборгованість за

послуги, яка визнана судами та пред'явлена виконавцями комунальних послуг до органів ДВС для стягнення.

А як бути з тими боржниками, у відношенні яких в суди не подавали позови? Або з тими боржниками, які з 1992 року не сплачують за комірне, бо звикли, що вода, газ та тепло у совку коштували копійки, і суди не визнають простроченої дебіторської заборгованості? Яке право тоді оцей витяг витяг з Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень стосовно осіб, у відношенні яких відкриті виконавчі провадження, має право називатися Єдиним реєстром боржників за комунальні послуги? Як завжди – гучно заявили, а потім нашвидкуруч щось зробили, а гроші з держбюджету пішли розробникам реєстру, хоча якого там реєстру...так витягу...(<http://blog.jkg-portal.com.ua/ua/blog/one/rejestr-kurjam-na-potkhu>). – 2017. – 11.01).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Юрий Бутусов, главный редактор интернет-издания «Цензор.Нет»

### ***Какие основные закономерности и ошибки в проведении реформ в Украине?***

Постоянно общаясь с различными отечественными и зарубежными реформаторами в Украине, решил просуммировать то, о чем говорит и разъяснять приходится чаще всего. По моему скромному мнению, реформы не могут быть успешными без учета таких ключевых составляющих:

1. Цель. Реформа не направлена на изменения процесса - реформа направлена на изменение результата. Изменения начинаются не с решения, а с осознания, что есть результат?

2. Коллектив. Реформы не делаются начальниками и исполнителями - реформы делаются лидерами и участниками. Наличие воли не компенсирует недостаток компетенции, также как наличие компетенции не компенсирует недостаток воли. Вначале создается коллектив, а затем он превращается в профессиональную команду. Но это не может произойти сразу.

3. Единица измерения в проекте - рядовой участник проекта. Главный дефицит реформ - участник проекта. Реформа проводится в интересах рядового участника. Бюджет проекта рассчитывается, чтобы привлечь лучших. Если проект не удерживает участников, он теряет накопленные компетенции и разрушается.

4. Проект. У проекта есть цель, задачи, сроки, участники и ресурсы. Проект начинается с концепции, доступной пониманию каждого участника проекта. Концепция усложняется и дополняется по мере развития проекта. Проект должен исходить только из текущих условий развития государства и общества, а не из желаемых или предполагаемых.

5. Структура. Старая структура никогда не позволит добиться новых целей. Зарплата - это бюджет привлечения и мотивации сотрудников, а для работы необходим бюджет развития. Блестящее администрирование не менее важно,

чем блискучий креатив.

6. Лидерство. У реформаторів немає ієрархії - в реформах конкурують не статуси і звання, а ідеї і поступки. Задача колективу - розвиток лідерських якостей кожного учасника. Чим більше прав і повноважень у співробітника, тим швидше він навчиться і приймає рішення по обстановці, чим менше, тим менше він довіряє собі і помагається на начальство і командування.

7. Професіоналізм - це такий навик, який неможливо придбати, але який треба щодня набувати. Без цього ніякого досвіду нічого не варить і миттєво застаріває.

8. Комунікація. Комунікації потрібні не для того, щоб про проект знали всі, хто про нього нічого не знає. Комунікації потрібні, щоб проекту довіряли його учасники і споживачі його результатів. Або головними спікерів проекту повинні стати ті, хто залучений в проект і безпосередньо зацікавлений в його результаті. Або вони стануть головними опонентами.

9. Чесність і довіра. Між своїми може статися все - але не повинно бути одного - не висказаних сумнівів. Сумніви треба прибрати, їх треба кожен день переделувати в впевненість. Відхід лідера від питання в своїй команді порівнюється з обманом.

10. Помилки. У кожному в команді повинно бути право на помилки і невдачі. Помилка, по якій не зроблено розбору і немає висновків - перетворюється в катастрофу. Помилка, по якій зроблено висновки - це нова можливість і нормальний етап розвитку. Помилки треба намагатися уникнути, але їх треба боятися ([http://censor.net.ua/blogs/4902/kakie\\_osnovnye\\_zakonomernosti\\_i\\_oshibki\\_v\\_provedenii\\_reform\\_v\\_ukraine](http://censor.net.ua/blogs/4902/kakie_osnovnye_zakonomernosti_i_oshibki_v_provedenii_reform_v_ukraine)). – 2017. – 16.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Lv.ua»**

**Про автора:** Олег Кулініч, депутат Верховної Ради, група «Відродження»

***Перші законопроекти про обіг земель: фальстарт чи поштовх до дискусії?***

Пошук «золотої середини» надзвичайно важкий у такому конфліктному питанні як введення ринку землі. Частина експертів-економістів, народних депутатів, представників агробізнесу виступають мало не за негайний запуск обігу земель, частина ж суспільства, яку регулярно підігривають популістські гасла окремих політиків, переконана, що земля – це «рідна матір», яку продавати можуть лише святотатці. І ті, і інші, у своїй категоричності часто бувають дуже далекі від істини, адже настільки «полярні» думки не ведуть до жодного консенсусу, а нам потрібно знайти формулу, яка б, нехай і з натяжкою, але влаштувала б і перших, і других.

Це при тому, що прихильники вічного мораторію рідко прислухаються до думок з «протилежного табору», а замість аргументів часто послуговуються емоціями. Можливо, хтось із прогресивно налаштованих експертів скаже, що, в такому разі, на позицію противників ринку також можна звертати особливу увагу, але особисто я з цим не згоден хоча б з однієї причини. Відкриття ринку без відпрацьованого і чіткого юридичного механізму його функціонування, без

врахування дуже і дуже багатьох запобіжників і, головне, без повноцінної участі у цьому ринку представників малого і середнього фермерства дійсно може остаточно вбити наше село. Адже роботу людям у селах дають саме ті фермери, більша частина яких справді виступає проти ринку. Саме їхні невеликі господарства тримають на собі соціальну сферу села, підтримують у належному стані інфраструктуру. Такі фермери є представниками місцевої громади, вони самі їздять місцевими дорогами і їхні діти ходять у місцеву школу – тому їхній внесок в розвиток села цілком логічний. Чому ці фермери так категорично виступають проти ринку – то вже інше питання, і там також є свої «підводні камені», але не враховувати їх інтереси ми як народні депутати просто не можемо.

Інша справа, що противники ринку схильні свідомо перекручувати факти і блокувати всі ініціативи у цьому напрямку, абсолютно не заглиблюючись у їх суть, і з цим також потрібно боротися. Мораторій сам по собі ніколи не стане виходом з ситуації, і далі замовчувати проблему, традиційно в кінці року «продовжуючи» і без того вічно діючий мораторій, ми не маємо права. Потрібно розуміти, що обіг земель, зі своїми особливостями або обмеженнями, є у всіх цивілізованих країнах, і порушувати право громадян розпоряджатися своєю власністю – це юридичний нонсенс. Тому, як я вже неодноразово казав, Аграрний комітет працює над дорожньою картою земельної реформи, щоб мати перспективу для вирішення цього «вічного питання» вже у цій каденції Верховної Ради. Втім, окремі депутати ще наприкінці минулого року подали своє бачення обігу сільськогосподарських земель, внісши відповідні законопроекти до парламенту.

Зрушити з мертвої точки

Тож, у цьому скликанні ВРУ зареєстровані перші два законопроекти про обіг земель сільгосппризначення. Перший під №5535 з'явився у Верховній Раді 13 грудня за авторством колег по Аграрному комітету Олексія Мушака та Сергія Хланя, а також кількох інших депутатів. Альтернативний законопроект №5535-1 «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 28.12.2016 належить Аркадію Корнацькому. Також варто зазначити, що нещодавно прем'єр Володимир Гройсман заявив про те, що у березні буде презентовано урядове бачення земельної реформи. Тому хочу поділитись думками щодо вищезгаданих законопроектів та загалом стосовно введення ринку сільськогосподарських земель в Україні.

Навіть з точки зору противників земельного ринку, не бачу в реєстрації вищезгаданих законопроектів жодної проблеми. Тим, хто непокоїться, що депутати приймуть якийсь «не той» законопроект, цього робити абсолютно не варто, адже є парламентська процедура – є розгляд в комітеті, є перше і друге читання, і якщо законопроект міститиме якісь нелогічні норми, він не буде прийнятий. Це не той випадок, коли щось швидко проштовхується через парламент і на виході вже «маємо те, що маємо». Можна не сумніватися, що в даному випадку кожен законопроект щодо земельного ринку буде вивчений не те що прискіпливо, а буквально під мікроскопом. І кожен етап проходження для такого законопроекту буде дійсно важким.

Нещодавно спілкувався з виборцями свого 147-го виборчого округу на

Полтавщині. І хочу сказати, що людей дуже цікавлять процеси, пов'язані з ринком землі. Але те, що буквально кидається в очі – майже стовідсоткова недовіра людей до влади. Люди на місцях в принципі не вірять, що держава може виробити таку політику, яка спрямована на реальний захист інтересів власників земельних паїв. Тому за кожним законопроектом (чого б він не стосувався), люди бачать якісь нові афери. Щоправда, треба зауважити, що законопроекти люди самі не читають, а базують свої враження на виступах політиків, які зацікавлені у розхитуванні ситуації (а таких у нас, на жаль, вистачає). І це – не в останню чергу недопрацювання виконавчої влади. Роз'яснювальна робота на місцях у нас майже не ведеться.

Усі мають усвідомлювати, що до того моменту, поки суспільство не прийме ідеї введення сільськогосподарських земель в обіг, в сесійній залі ВРУ відповідний законопроект має дуже мало шансів на успіх. Тому баталії щодо продажу сільськогосподарських земель треба вести не стільки в стінах парламенту, і, тим більше, не у «Фейсбуці», а спілкуючись безпосередньо з власниками паїв. Політики-популісти, які виступають проти скасування земельного мораторію, якраз цю роботу з людьми ведуть і залякують їх по повній програмі. А от ті, хто виступає за ринок, на жаль, обмежуються виступами на трибунах.

Питання ринку землі – не тільки законодавче, а й соціальне

А тепер по суті. Як на мене, головне питання в проблемі ринку сільськогосподарських земель лежить зовсім не у політичній площині і не в площині земельного законодавства. Головне питання – це відсутність діючих ефективних програм підтримки сільської місцевості. Ситуація з обіговими коштами у аграрному бізнесі зараз не найкраща. Фактично, нормальний кредитний ресурс мають лише великі холдинги, які мають змогу використовувати кошти закордонних фінансових установ. Малі та середні виробники такої можливості не мають. А отже не можемо заперечувати – є ризик того, що значні масиви сільськогосподарських земель будуть скуплені аграрними корпораціями. Безперечно, це сприятиме підвищенню ефективності сільськогосподарського виробництва. Але давайте подивимось на це з соціальної точки зору.

Якщо, приміром, покупцем переважної більшості сільськогосподарських земель одного району стане один великий оператор, про соціальну сферу такого району ми можемо забути. Тим паче, що сучасні технології ведення сільського господарства не передбачають залучення значної кількості робочих рук (особливо у крупнотоварному виробництві). Все робить техніка. В результаті, після зняття мораторію ми можемо одержати черговий відтік людей із сіл у міста. І це – велика проблема. Проблема, зняти яку буде дуже важко. А ефективного механізму, який заохочує людей жити в сільській місцевості, в Україні немає. Тому без продуманої державної політики стимулювання розвитку сільської місцевості запроваджувати ринок сільськогосподарських земель буде передчасним і не державницьким кроком.

Яка має бути форма цієї підтримки – дотації, кредити на придбання землі, будівництво інфраструктурних об'єктів – треба дискутувати (а, швидше за все, це має бути все перелічене разом). По суті, вся європейська підтримка малого



фермерства – це великий соціальний проект, направлений лише на утримання людей, головним чином, середнього класу, в сільській місцевості. І на ці цілі щорічно витрачаються мільярди євро. Економічний ефект тут в принципі відсутній. Все направлено лише на те, щоб село продовжувало існувати як таке.

Тому, на мій погляд, перед зняттям мораторію необхідно дати відповідь на те, яким чином будуть нівельовані зазначені ризики в Україні. Повинна бути дуже продумана економічна стратегія. Причому, це має бути не традиційний для української дійсності набір красивих слів та гасел, зроблений «для галочки», а конкретна програма дій, підкріплена суттєвими фінансовими ресурсами. І цей процес однозначно не буде швидким. Допоки на місцях не побачать реальну віддачу від заходів підтримки середнього класу на селі, підтримки ідеї ринку землі від них ми також не побачимо.

#### Прогалини законопроектів

Окреслена вище проблема знайома і авторам законопроектів. Так, законопроект №5533-1 встановлює для тих, хто придбав землю за ціною, нижчою за ринкову, обов'язок виплачувати її попередньому власнику «пожиттєву ренту» в розмірі мінімальної орендної плати за землю. Тобто люди одержать певну частину реальної ціни землі, проте фактично будуть продовжувати одержувати орендну плату за неї. Таким чином, пропонується залишити для власників земельних паїв ті можливості, які існують до сьогодні (принаймні, до того часу, поки житимуть нинішні власники земельних паїв). Цікава пропозиція, проте вона лише пом'якшує негатив від запровадження ринку і тимчасово консервує ту ситуацію, яка склалась у селі на сьогодні. Вона не дає відповіді на те, що буде з селом після закінчення терміну «пожиттєвої ренти». Та і, якщо чесно, механізм реалізації запропонованих положень виписаний так, що обійти їх буде зовсім не важко.

Законопроект №5535 пропонує заборонити юридичній особі мати у власності більше 33% сільськогосподарських земель району. Але дієвим запобіжником ця норма бути не може. Той, хто знайомий із структурою українських аграрних холдингів, знає, що господарства, які входять до них, у значній своїй частині, юридично абсолютно не пов'язані одне з іншим. Тому обійти зазначені обмеження великої проблеми не складе. Та і ніхто не забороняє одній особі бути засновником хоч тисячі юридичних осіб. В таких умовах користь від цієї норми невелика.

І ще кілька ремарок стосовно інших положень законопроектів. Що сподобалось: автори проекту №5535 не обмежились питаннями обігу тільки приватних земель. Проект зачіпає таке болісне, але дуже непопулярне в політикумі питання, як безоплатна приватизація земельних ділянок. Сьогодні право на безоплатне одержання від держави земельної ділянки на практиці перетворилось у тіньовий ринок землі. Коли на папері ділянка передається у власність безоплатно, а її ціну (яка іноді становить тисячі доларів) чиновник спрямовує у власну кишеню. Законопроект пропонує залишити право на безоплатну приватизацію лише учасникам АТО. Цікава пропозиція, але не можу сказати, що вона є досконалою. Зокрема, право на безоплатну приватизацію доцільно залишити також за громадянами, які користуються земельними ділянками з радянських часів, але до цього часу не приватизували їх.

Чого саме у законопроектах немає, а повинно бути: немає порядку консолідації земель. Потрібний механізм, який не дозволить рейдерам розбалансувати діяльність існуючих аграрних господарств. Інакше, викупивши земельну ділянку, розташовану посеред поля, рейдер отримає можливість заблокувати (чи, принаймні, значно ускладнити використання всього поля). У свій час ми не дуже розумно подрібноли земельні масиви на безліч ділянок, і разом з відкриттям ринку землі ми повинні визначити механізм формування нових масивів.

Також в законопроектах немає норм, які б убезпечували нас від масової скупки сільськогосподарських земель транснаціональними компаніями, що теж може мати свої негативні наслідки.

Детальний аналіз усіх положень законопроектів я наводити не буду. Безперечно, знайдуться значна кількість фахівців, які, я впевнений, зроблять це найближчим часом. Як на мене, обидва законопроекти є доволі «сирими» і в даному випадку можуть розглядатися швидше як документи політичного характеру. В цьому контексті, не дивлячись на значні недоліки цих законопроектів, їхню появу можна вітати. Адже це дає старт конструктивній дискусії, яка, врешті-решт, маю сподівання, у майбутньому закінчиться прийняттям комплексного і збалансованого законопроекту, який ще буде розроблено.

Маю надію, що така дискусія буде плідною, але закликаю колег враховувати масштаби цієї проблеми: якщо введення земельного ринку блокувався десятками років, то нашвидкуруч це питання ніяк не вирішити. Потрібно все зробити з хірургічною точністю, адже в даному випадку, як і у випадку реальної хірургічної операції, помилки можуть коштувати надто дорого і виправити їх буде неможливо ([http://ukr.lb.ua/blog/kulinich/356006\\_pershi\\_zakonoproekti\\_pro\\_obig\\_zemel.html](http://ukr.lb.ua/blog/kulinich/356006_pershi_zakonoproekti_pro_obig_zemel.html)) . – 2017. – 16.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «pravotoday.in.ua»**

**Про автора:** Е. А. Морозов, адвокат (судебная защита)

***Захист права власності: витребування майна у добросовісного набувача***

Як захистити право власності? До кого звертатися з позовом, якщо нерухомість перепродана декілька разів? Який предмет позовної заяви та кого вважати відповідачем? Компенсація шкоди? «Добросовісний набувач»?

21 грудня 2016 року Верховним судом України у справі № 6-2233цс16 досліджувалось наступне питання: «Чи має право власник нерухомості, позбавлений останньої на підставі судового рішення, яке в подальшому було скасовано, витребувати це майно у добросовісного набувача на підставі статті 388 ЦК України?».

Судові рішення з приводу неоднакового застосування норм матеріального права: рішення Верховного Суду України від 19 січня 2011 року, ухвала ВССУ від 13 липня 2016 року, постанова ВГСУ від 8 квітня 2010 року, постанови ВСУ від 3 жовтня 2011 року (справа № 3-98гс11), 13 лютого 2013 (справа № 6-

174цс12), 17 грудня 2014 року (справа № 6-143цс14), 24 червня 2015 року (справа № 6-251цс15), 16 вересня 2015 (справа № 6-1203цс15), 18 листопада 2015 року (справа № 6-1884цс15) та 2 березня 2016 року (справ № 6-3090цс16).

Спираючись на нижчевикладене ВСУ зробив ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК.

Нагадаю, що згідно з ч. 4 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду України, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Також слід вказати, що предмет дослідження абсолютно не новий, і Верховний Суд України розглядаючи справи від 21.11.2012 року № 6-136цс12 (№ в ЄДРСРУ 27760566), від 02 вересня 2015 р. у справі 6-1168цс15 (№ в ЄДРСРУ 50287777) та 02.11.2016 р. № 6-2161цс16, вже робив відповідний аналіз ...

Однак, вирішуючи питання про усунення розбіжностей у застосуванні судом касаційної інстанції норм матеріального права, судові палати у цивільних та господарських справах Верховного Суду України виходив з такого.

Відповідно до закріпленого в статті 387 ЦК України загального правила власник має необмежене право витребувати майно із чужого незаконного володіння.

**ВАЖЛИВО:** Витребування майна шляхом віндикації застосовується до відносин речово-правового характеру, зокрема якщо між власником і володільцем майна немає договірних відносин і майно перебуває у володільця не на підставі укладеного з власником договору.

Віндикація (від лат. *Vindicatio* захист) – витребування своєї речі неволодіючим власником від володіючого не власника.

Віндикація — це передбачений законом основний речово-правовий спосіб захисту цивільних прав та інтересів власника майна чи особи, що має речове право на майно (титульного володільця), який полягає у відновленні становища, що існувало до порушення, шляхом повернення об'єкта права власності у володіння власника (титульного володільця) з метою відновлення права використання власником усього комплексу його правомочностей. (Романюк Я.М., Голова Верховного суду України, Вісник ВСУ № 9(169)'2014) .

Майно може бути витребувано від особи, яка не є стороною недійсного правочину, шляхом подання віндикаційного позову, зокрема від добросовісного набувача - з підстав, передбачених частиною першою статті 388 ЦК (ч. 3 п. 10 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними»).

Добросовісний набувач — набувач, який не знав і не повинен був знати, що майно придбане в особи, яка не мала права його відчужувати.

Необхідно також враховувати і судову практику, яка склалася при вирішенні даної категорії правових спорів, зокрема на рішення Верховного суду України по справі № 6-327цс15 від 23.12.2015 р. (№ в ЄДРСРУ 55159817), яке передбачає, що виходячи з положень закону право витребувати майно із чужого незаконного володіння має лише власник цього майна.

При цьому норма частини першої статті 216 ЦК України не може

застосовуватись як підстава позову про повернення майна, переданого на виконання недійсного правочину, яке було в наступному набувачем відчужене третій особі, оскільки надає право повернення майна лише стороні правочину, який визнано недійсним.

Право власника на витребування майна від добросовісного набувача на підставі частини першої статті 388 ЦК України залежить від того, у який спосіб майно вибуло з його володіння. Ця норма передбачає вичерпне коло підстав, коли за власником зберігається право на витребування свого майна від добросовісного набувача.

Однією з таких підстав є вибуття майна з володіння власника або особи, якій він передав майно, не з їхньої волі іншим шляхом.

За змістом статті 388 ЦК України випадки витребування майна власником від добросовісного набувача обмежені й можливі за умови, що майно вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно, поза їх волею.

**ВАЖЛИВО:** Наявність у діях власника волі на передачу майна іншій особі унеможлиблює витребування майна від добросовісного набувача.

Положення статті 388 ЦК України застосовується як підстава позову про повернення майна від добросовісного набувача, якщо майно вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно, не з їхньої волі іншим шляхом, яке було відчужене третій особі, якщо між власником та володільцем майна не існує жодних юридичних відносин.

У разі встановлення що відповідач є добросовісним набувачем суд повинен установити, чи вибуло майно з володіння власника поза його волею або було продане в порядку виконання судових рішень. Така сама правова позиція міститься в постанові колегії суддів судової палати у цивільних справах Верховного суду України № 6-53цс12 (№ в ЄДРСРУ 27595059).

**ВИСНОВОК:** Вибуття майна з володіння власника на підставі судового рішення, ухваленого щодо цього майна, але в подальшому скасованого, вважається таким, що вибуло з володіння власника поза його волею.

**ПРАВИЛО:** Якщо майно передане власником за правочином, який є нікчемним або оспорюваним, то позов про визнання правочину недійсним та (або) про застосування наслідків недійсності правочину має пред'являтися тоді, коли майно залишається у набувача. Тобто якщо вчинений один правочин і повернути майно можна шляхом застосування реституції, то ефективним способом захисту буде визнання правочину недійсним. Якщо ж набувач, який набув майно за недійсним правочином, надалі відчужив таке майно іншій особі, потрібно звертатися з віндикаційним позовом.

Якщо після укладення недійсного правочину було укладено ще декілька, то вбачається правильним визнавати недійсними не всі правочини, а лише перший і заявляти позов про витребування майна в останнього набувача.

У разі задоволення віндикаційного позову суд повинен вирішити питання про відшкодування добросовісному набувачеві понесених ним витрат на придбання майна. Такі витрати має бути стягнуто зі сторони, яка отримала кошти за недійсним правочином, або з особи, яка є винною в недійсності правочину.

Необхідно підкреслити, що Верховний суд України неодноразово вказував,

що розглядаючи такі спорисудам слід встановити дійсного власника майна, для чого необхідно дослідити всі докази, якими сторони обґрунтовують свої вимоги і заперечення, з урахуванням рівності прав сторін щодо надання доказів та їх дослідження, при цьому суди не повинні надавати перевагу одним доказам над іншими.

P.s. Згідно ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

P.s.s. В Верховній Раді України досі залишається не розглянутим законопроект Сергія Власенко «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо започаткування реальної реформи судової гілки влади» № 5136 щодо обов'язковості врахування судами нижчої інстанції правових позицій Верховного суду України, однак з правом вибору та обґрунтуванням конкретної правової позиції у разі їх багатоманітності(<http://pravotoday.in.ua/ru/blogs/3597/1612/>). – 2017. – 16.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Latifundist.com»**

**Про автора:** Андрей Гордийчук, председатель агропромышленной корпорации «Сварог Вест Групп»

***Введение рынка земли без участия общества — преступление национального масштаба***

Украина медленно, но уверенно приближается к введению рынка сельскохозяйственных земель. Моратории и другие ограничения — лишь временная мера для консервации ситуации. Вопрос нужно решать, а не прятать «голову в песок».

Кого беспокоит вопрос рынка земли в Украине? Да фактически всех граждан! Так может ли его решать орган с едва 2%-ным уровнем поддержки общества? Вопрос риторический. Но именно так до сих пор планируют действовать политики: все отдать на откуп Верховной Раде. Ведь им так легче все «выгодно порешать». Но толку от этого для страны не будет никакого.

Вопрос земли является сакральным для украинцев. Украинец всегда будет чувствовать: есть земля — есть будущее! Поэтому решение вопроса внедрения рынка земли без участия граждан будет преступлением национального масштаба. Не меньшим, чем это было с приватизацией предприятий в начале 1990 гг. Что предлагаем мы? Создание Национальной Земельной Ассамблеи (НЗА). Этот орган должен включать в себя представителей власти и органов местного самоуправления, бизнеса, профильных общественных организаций. Главный принцип формирования — открытые выборы членов Ассамблеи.

НЗА призвана разработать четкие правила игры и вынести главные принципы на Всенародный референдум. По разным оценкам, более 80% граждан желают такого волеизъявления по земельному вопросу. Здесь важно именно конституционное право граждан на выражение собственной позиции в стратегическом вопросе, которое никто не вправе нарушить.

Мы должны отказаться от практики продвижения сомнительных

инициатив, направленных на фактическое введение полноценного рынка земли. А именно таким путем сейчас идет законодатель. Уже принят целый ряд законопроектов, в частности, в рамках регулирования «выморочного наследства», которые предусматривают откровенно рейдерские схемы завладения землей. До сих пор действует неэффективная модель эмфитевзиса, которая не позволяет запустить механизм кредитования.

Изменения, которые предлагаются в законопроекте №4010а, могут дать возможность просто бесконтрольно отдать землю в собственность иностранцам. Не менее опасен и свежее испеченный законопроект №5535, которым фактически вводится рынок сельскохозяйственных земель государственной, коммунальной и частной собственности, выделенных на местности, и останавливается действие моратория на продажу всех земель сельскохозяйственного назначения. И опять же, нет никаких ограничений по владению землей иностранцами и т. п.

Законодатели в интересах отдельных лиц штампуют законопроекты и не задаются вопросом: как можно открывать рынок земли, когда в национальной системе учета и управления землей царит полный беспорядок. Нужно навести порядок в вопросах распоряжения землей — от элементарного заполнения пробелов в Государственном земельном кадастре до формирования эффективной системы землепользования и контроля над безопасным использованием сельскохозяйственных земель. Земельная реформа должна учитывать национальные интересы, права собственников земли и предприятий. Люди должны продавать землю не от отчаяния, бизнес должен работать честно и эффективно, и ни один клочок земли не должен попасть во владение врагов нашего государства.

Мы разработали «дорожную карту» внедрения рынка земли и готовы ее открыто обсуждать на всех публичных площадках. Последнее слово будет за обществом. Уверены, что оно должно быть сказано в форме референдума, а не в более привычной для украинцев форме протестов и беспорядков (<http://latifundist.com/blog/read/1688-vvedenie-rynka-zemli-bez-uchastiya-obshchestva--prestuplenie-natsionalnogo-masshtaba>). – 2017. – 11.01).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Українська правда»**

**Про автора:** Марина Ставнійчук, член Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) від України (2007–2013 рр.), заслужений юрист України, кандидат юридичних наук.

### **Нехудожній серіал "КСУ і "мовний" закон" непристойно затягнувся**

19 січня скоріш за все матимемо дві, різні за змістом події, які однак стосуються Конституційного Суду України.

Парламент може згідно свого розкладу розглянути проект Закону України про Конституційний Суд України N5336-1, який розвиває зміни до Конституції в частині правосуддя щодо єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Мені приємно відзначити, що в Основний Закон сьогодні імплементовано пропозиції, що розроблялися нами в Конституційній Асамблеї ще у попередні часи. І ця влада у цьому питанні повністю включила їх до конституційних змін

та проекту Закону України "Про Конституційний Суд України". Останній отримав непогану оцінку Венеційської комісії. Я звісно вважаю, що є актуальна необхідність його схвалення у Верховній Раді. Очікуються зміни щодо правового регулювання порядку організації та діяльності КСУ, статусу його суддів, нові підстави і порядок призначення та припинення повноважень суддів КСУ, запроваджується інститут конституційної скарги тощо.

У цей же переломний для КСУ день, він проведе своє чергове засідання у розгляді справи за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики". Цікаво, чи вплине на суддів позитивно законодавча ініціатива щодо розгляду закону, який визначить їхню подальшу долю? Адже останніми роками судді КСУ неодноразово вели себе достатньо неоднозначно, то впадаючи у "транс" на місяці та роки, то демонструючи спроможність працювати аврально, у вихідні, видаючи на гора за день стаханівські результати...

Справа у тім, що розгляд конституційності сумнозвісного закону "Ківалова-Колесніченка", є прикладом саме "трансого" варіанту роботи складу КСУ, який вміє за загадкових причин перетворити розгляд конституційного подання на мильний серіал, не беручи до уваги процесуальні строки розгляду справ, які чітко визначені чинним на сьогодні Законом України "Про Конституційний Суд України"! Нагадаю, що згадане конституційне подання депутатів до КСУ датоване ще 7 липня 2014 року, провадження у цій справі відкрите у жовтні 2014 року, а рішення немає і досі. У будь-якої притомної людини виникає питання – чому КСУ упродовж трьох років не спромігся розглянути та ухвалити своє рішення з цього, звісно непростого, але й не самого складного питання? Погодьтеся, дивно виглядає, коли системні зміни до декількох розділів Конституції щодо правосуддя у КСУ розглядалися за один день, а рішення про відповідність положень Закону України "Про засади державної мовної політики" Конституції України – вже два з половиною роки розглядається судом. При цьому фундаментальною та ключовою основою для конституційної оцінки є насамперед чітка та зрозуміла стаття 10 Конституції, у приписі якої чорним по білому однозначно зазначено, що: 1) державною мовою в Україні є українська мова; 2) держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; 3) в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; 4) держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування; 5) застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Смію припустити, що такий правовий непорядок може відбуватися лише у політично заангажованій інституції.

А між тим мова йде про законодавчий акт, який відіграв, без перебільшення, фатальну роль в історії держави! На мою думку, Закон України "Про засади державної мовної політики" був прийнятий у свій час всупереч засадам конституційного ладу в Україні, державності, двом висновкам Венеційської комісії, що ґрунтуються на міжнародних стандартах, та всупереч здоровому глузду взагалі!

Ситуація із цим "мільним" розглядом виглядає зовсім алогічною, якщо проаналізувати історію закону "Ківалова-Колесніченка". Історія ця дуже показова! Тож хочу нагадати її хоча б стисло, тим більше, що маю до неї власну причетність із певними для себе наслідками...

У грудні 2011 року між мною та одним з авторів Закону N9073 "Про засади державної мовної політики" Вадимом Колесніченком відбувся заочний "обмін нелюб'язностями". Цей "політик", який нині переховується десь на неосяжних просторах Росії, вирішив підтримати свого співавтора – Сергія Ківалова, який і нині є серед представників політичної "еліти" – а тоді представляв їхнє недолуге творіння Венеційській комісії. Колесніченко радісно "відзвітував" про повну і одноставну підтримку Венеційською комісією їхнього з Ківаловим законопроекту, написавши на УП улюбленою ним російською мовою блог із життєствердною назвою "Поддержка законопроекта в сфере языкового регулирования имеет место впервые в истории Украины".

До речі, це був перший зухвалий приклад маніпулювання позицією Комісії з боку представників української влади, зацікавлених у прощтовхування своїх законодавчих "ініціатив". Пізніше це стало і є нині поганою практикою. Але мова зараз не про це.

Це була брехня – підступна і цинічна. Тож довелось пояснити, хто, як кажуть, є "ху". Тим більше, Колесніченко свої фантазії підкріпив такою сентенцією: "Кстати, член Венецианской комиссии от Украины госпожа Ставнийчук, попытавшаяся на заседании выступить против права человека на родной язык и заявившая что в Украине нет проблемы языкового регулирования, была не поддержана Комиссией и ее членами..." Аби не заглиблюватись, наведу цитату із свого блогу на УП від 20 грудня 2011: "Перше: я не спробувала виступити, а виступила. Друге: на відміну від Сергія Ківалова, який представляв свій законопроект і стверджував, що в Україні існує мовний конфлікт, я сказала (вимушена була втрутитись), що в Україні, дякувати Богові, немає жодного мовного конфлікту... Головне, на чому я наголосила це те, що наше завдання і українського законодавця, і Венеційської комісії, яка надає Україні рекомендації, не погіршувати правове регулювання мовного питання в Україні. Тому і підтримала позицію Комісії у повному обсязі, зокрема у частині констатації ризиків державної мовної політики, які можуть серйозно проявитися у разі прийняття того законопроекту".

Аби вже тоді усі розуміли ситуацію, мною було викладено у повному обсязі Висновок Європейської комісії "За демократію через право" N651/2011, де більшість пунктів свідчили про повне несприйняття законотворчості двох "потужних" проросійських "умів" української законотворчості.

На той час вчені – історики та мовознавці та активісти із тодішніми опозиціонерами, вказували на неприпустимість прийняття цього закону. Але їх не почули – 3 липня 2012 року Верховна Рада ухвалила цей законопроект. Мене ж "почули" в оригінальний індивідуальний спосіб – невдовзі на посаді члена Венеційської комісії замість мене опинився пан Ківалов..., який і досі перебуває там.

Отже, йдеться про те, що сам закон "Ківалова-Колесніченка" був продуктом обману і маніпуляцій. Його прийняття відбулось всупереч позиції Венеційської



комісії. Вона двічі упродовж 2010-2011 років поверталась до оцінки двох останніх перед ухваленням редакцій проектів цього закону. У листопаді 2010 року Володимир Литвин, коли його, як спікера парламенту, буквально "давили", щоб ставив на голосування невідкладно, замість цього відправив проект на експертизу до Венеційської комісії. У березні 2011 року Комісія ухвалила свій перший Висновок CDL (2011) 008 щодо "закону про мови", де висловилася абсолютно однозначно:

"Незважаючи на ці позитивні загальні риси проекту, Венеційська комісія вважає, що проект не в змозі запропонувати достатньо точної, послідовної та збалансованої правової основи для використання і захисту мов в Україні, і може стати – якщо прийняти його в нинішній редакції – контрпродуктивним засобом регулювання використання мов у країні.

Венеційська комісія вважає проект незбалансованим. Вона стурбована тим, що, посилення захисту російської мови, без прийняття додаткових заходів щодо утвердження ролі української як державної мови, і забезпечення захисту інших регіональних мов або мов меншин, проект може скоріше збільшити існуючий мовний поділ країни, а ніж зменшити його.

Хоча проект не передбачає для російської мови будь-якого додаткового офіційного статусу, він може бути сприйнятий як спроба розширити сферу використання російської мови в країні і як крок до практичної офіційної двомовності. Тому він викликає численні запитання щодо невідповідності як українській Конституції і її положенням, щодо захисту мови (зокрема, стаття 10), так і відповідним міжнародним угодам, а саме: Європейської хартії регіональних мов і мов меншин та Рамковій конвенції про захист національних меншин. Крім того, лише обмежені зусилля помітні в проекті в напрямку сприяння іншим мовам меншин.

Шкода, що, хоча в його загальних положеннях, проект явно підтверджує конституційні гарантії захисту і розвитку української як державної мови та використання і захист російської та інших регіональних мов або мов меншин, його подальші конкретні положення, як видається, відходять від такого підходу і зосереджують свою увагу на одній мові".

Навмисно надаю так детально засадничі правові позиції Венеційської комісії, бо авторам законопроекту та їх кураторам після цього таки довелося доопрацювати його зміст. І восени знов передати до комісії. І вже у грудні 2011 року Венеційська комісія ухвалює ще один Висновок, не розтягуючи цю історію, як український КС, на роки.

Загалом відзначивши деяке поліпшення у законопроекті, Комісія знову зауважила, що "...варто було б зробити подальші вдосконалення, підвищити гарантії та внести суттєвіші зміни в нормативний зміст проекту з метою створення умов для ефективної імплементації відповідно до відповідних міжнародних стандартів та принципів, закріплених в Конституції й самому законопроекті.

Як зазначалося і раніше у попередньому Висновку, враховуючи особливу ситуацію в Україні, залишається питання, чи запроваджуються цим законопроектом достатні гарантії для консолідації української мови як єдиної державної мови, а також роль, яку вона повинна відігравати в українському

багатомовному суспільстві".

Венеційська комісія повторила заклик, зроблений у своїх попередніх рекомендаціях, щодо необхідності пошуку справедливого балансу між захистом прав меншин, з одного боку, і збереженням державної мови, як інструмент для інтеграції у суспільство, з іншого боку. "В кінцевому підсумку, українським законодавцям необхідно прийняти рішення з цього важливого питання", – зауважила додатково Комісія.

Поряд з іншими питаннями особлива увага була приділена проблемі щодо належної координації питання про вільний вибір мовної приналежності окремих осіб з критеріями, обраними для ідентифікації мовних груп, що також є ключовим питанням у розробці мовної політики країни.

"У той же час, термінологія, яка використовується для запропонованих проектом визначень, потребує ретельного перегляду" – знову наполягала Венеційська комісія – "оскільки вона має фундаментальне значення в цьому процесі".

Венеційська комісія, даючи Україні свої Висновки, звичайно брала до уваги, що Україна ратифікувала міжнародні договори про захист прав людини, які забороняють дискримінацію за ознакою мови і які захищають права меншин – зокрема Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Європейську хартію регіональних мов і мов меншин.

Разом з тим, попри ці та інші експертні застороги, тодішньою владою Закон України "Про засади державної мовної політики" таки був ухвалений. І включилась фатальна його складова! Саме цей Закон, недолугий і з очевидними ознаками неконституційності, породив мовний конфлікт, якого до його ухвалення не спостерігалось в Україні! На превеликий мій жаль!

Усі зауваження Венеційської комісії є актуальними і нині. Їх, як на мене, КСУ не може обминути і зараз.

Треба сказати, що до фаталізму цього закону доклалась і сучасна політична еліта. Маю на увазі невдалу спробу його скасування парламентом минулого скликання 23 лютого 2014 року. Я розумію ейфорію після перемоги Революції Гідності, але миттєву ініціативу нардепів скасувати "мовний" закон у парламенті, вважала і тоді, і зараз політично недалекоглядною та непродуманою. Бо ця подія, серед іншого, також у подальшому була використана Росією, як реальний привід для початку анексії Криму під гаслом "захисту російськомовного населення". Тим більше, що тодішній голова Верховної Ради Олександр Турчинов, виконувач обов'язків президента, проголосований парламентом закон, який скасовував творіння Колесніченка-Ківалова, так і не підписав. Через те він все одно залишився чинним.

Як на мене, правильніше і мудріше вже тоді було б звернутися до Конституційного Суду України. А Суду було б конституційно та мудро цей закон, не зволікаючи, розглянути у межах строків, визначених законом про Конституційний Суд України! Це було б дієво та непровокативно.

Але сталось так, як сталось. І нині показове зволікання КС у розгляді цього питання виглядає просто непристойно. Хоча ми ж не будемо підозрювати сьогоднішню владу у тому, що їй з якогось дива не вигідно "ліквідувати" цю

абсолютно лобістську проросійську спадщину?

Про справжні причини залишається лише здогадуватись. Нинішня влада обожає піар та мильні серіали, щоб відволікати людей від проблем, у яких вони традиційно звинувачують нинішню "управлінську генерацію". Але закон, який приніс стільки шкоди, який має усі наявні ознаки антиконституційності, нелегітимності, відвертої антидержавності – не повинен був, як на мене, бути використаний у такій якості.

Отже, 19-го січня знову очевидно будемо дивитись дві нові серії новітнього українського "мила". Першу – у парламенті, другу – безпосередньо у КСУ.

Чи буде у фіналі хепі-енд?  
(<https://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniychuk/587fc6fb095de/>). –2017. – 18.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «День.ua»**

**Про автора: Олег Хома**

### ***Каким должен быть Институт книги***

В Украине наконец-то создается Институт книги. В начале 2016 года были внесены необходимые изменения в законодательство, в июле на общественное обсуждение вынесли проект Устава, в сентябре выбрали в. о. директора. В ближайшее время должен быть утвержден Устав и объявлен полноценный конкурс на должность директора.

Несмотря на многочисленные информационные сообщения и несколько интервью, на мой взгляд, настоящей дискуссии в интеллектуальном сообществе не произошло. Вряд ли это хорошо, ведь само появление такой организации, как Институт книги – свидетельство определенной государственной зрелости, наличия собственной политики в важной сфере культуры, в конце концов – преодоление постколониальной вторичности. С другой стороны, опыт других стран убеждает, что это новые возможности для авторов, издателей, переводчиков, академической среды, книгораспространителей, библиотекарей, – возможности влиять на эту культурную политику, реализовывать на благо общества свои проекты, к которым ранее государство, в отличие от иностранных посольств и частных зарубежных благотворителей, было абсолютно глухим.

Поэтому предлагаю обратить внимание на проект Устава, который, повторяю, сейчас не утвержден. (На сайте Минкультуры есть текст проекта).

Этот проект свидетельствует о существенной интеллектуальной работе, в частности он воплощает самом деле профессиональные и давно назревшие идеи.

Сейчас речь идет не о преимуществах или частичных недостатках, которые можно найти где угодно. На мой взгляд, проект содержит концептуальный просчет в системе принятия решений, который может крайне негативно сказаться на всей будущей деятельности Института.

Нынешний проект, в аспекте управления, является проектом вождистской организации, которая создается под харизматичного лидера, мудрого просвещенного абсолютиста, который считается в своей деятельности с Наблюдательным советом (7 человек) и отраслевым центральным органом

государственного управления. В проекте говорится о праве директора создавать (а значит – и не создавать) «совещательные органы», однако центральной фигурой этого микрокосмоса, все же, остается эпическая фигура директора. Вся сфера книги – от комиксов до научно-популярной литературы, от переводов философской или исторической классики до детских стишков, от сельских библиотек до международных книжных форумов – должна быть пронизана его мудрым культуртрегерским взглядом. На мой взгляд, этот проект, вполне достойный эпохи Ренессанса, не совсем уместен в современных условиях.

В демократической стране невозможно осуществлять политику в отношении книгоиздания, не признавая ключевую роль за профессиональными средами, которые играют роль экспертов и генераторов идей, и общественностью. Институт должен стать мостом между гражданским обществом и государством, а не органом некоего культурного дирижизма. Следовательно, этот аспект взаимодействия необходимо прописать в Уставе, выстроив соответствующую систему принятия решений, что не сводится только к личности директора.

Французский CNL (Национальный центр книги, наследник организации, основанной в 1946 году), который является едва ли не самой и одной из самых успешных в мире организаций такого типа, может служить примером.

Конечно, нам пока что недоступны финансовые возможности CNL и масштабы его деятельности, но перенять эффективный принцип его построения нам вполне по силам.

Итак:

1. Основа деятельности CNL – не директор, а отраслевые экспертные комиссии, которых в настоящее время существует 19.

2. В CNL четко определены сроки представления проектов, персональный состав и сессионные периоды экспертных комиссий, наделенных исключительным правом принятия или отклонения проектов (естественно, в тех рамках, которые определяет государственная политика в сфере книгоиздания).

3. Секретариат директора призван реализовать проекты, принятые экспертными комиссиями.

4. Что касается стратегических решений, то директор принимает их не единолично, а во взаимодействии с Административным советом, который возглавляет и который состоит из специалистов, представляющих все звенья книгоиздательской сферы.

На мой взгляд, в Уставе Украинского Института книги обязательно должны быть закреплены полномочия и порядок деятельности как экспертных комиссий, так и Административного совета. Их создание должно быть не правом директора, а уставной нормой. (Предложенные мной изменения в проект Устава см.). Очевидно также, что первый этап работы Института должен быть посвящен именно формированию этих органов, а также – созданию работоспособных Положений о них.+

Конечно, экспертные комиссии не обладают божественной непогрешимостью, особенно в печальных украинских реалиях, однако непогрешимость отдельно взятого директора на их фоне выглядит еще печальнее.

Широкое привлечение лиц, причастных к книгоизданию, в состав органа, предоставляющего государственную поддержку книгоизданию (соотношение экспертов к сотрудникам CNL – 3 к 1), существенно демократизирует отношения между государством и обществом. К тому же, действительно эффективные проекты может выдвигать и оценивать только профессиональная среда, которому и следует отвести роль первой скрипки в этом деле. По крайней мере пример CNL это подтверждает. В Украине же есть свой «удачный» контрпример. Мало кто знает, что уже давно в недрах «Держтелерадіо» существует программа «Українська книга», которая удачно распределяет государственные средства. Вот только почему-то ведущие книжные проекты последних лет этой поддержки не удостоивались, а о самой программе мало кто слышал. Как и о принципах формирования ее шорт-листов. Не хотелось бы, чтобы новый Украинский институт книги стал на ее неприглядную стезю (<https://day.kyiv.ua/ru/blog/kultura/kakim-dolzhen-byt-ukrainskiy-institut-knigi>). – 2017. – 22.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Інформатор»**  
**Про автора:** Дмитрій Тымчук

### ***Необходимо принять закон об оккупированных территориях***

Существует только один способ прекратить все спекуляции вокруг Донбасса – это принять закон об оккупированных территориях.

Тогда не будет жарких споров по теме «блокады» этой территории, не будет «зазора» для фактической контрабанды в обе стороны, и, наконец, наши политики и чиновники утратят поле для маневра в определении статуса этих районов. Заодно заткнем рот разным пинчукам, медведчукам, савченкам и прочим нашим глашатаям Кремля.

Но главное – в решении конфликта на Донбассе такой шаг является также единственным способом выйти из хронического тупика Минских соглашений и переформатировать нынешний формат, когда мы ведем переговоры с кучкой непонятных проходимцев, а главный виновник конфликта в лице России сидит в сторонке и с довольным видом изображает «посредника».

В частности, с принятием такого закона Россия де-юре получает не просто статус агрессора, но и несет полную ответственность за ситуацию на оккупированной ею территории с точки зрения Украины. И, что главное, не только Украины: мы видим прекрасный шаг со стороны Европы на пути именно такого алгоритма решения проблемы – а именно, резолюцию ПАСЕ о РФ-агрессоре, принятую в октябре прошлого года. С принятием указанного Закона Украины мы, по сути, совместно с европейцами создадим необходимую базу для того, чтобы возложить на Путина ответственность и вести переговоры с ним. А это совсем другие споры, нежели посиделки с кучкой наркоманов из «ДНР» и «ЛНР» в Минске. По крайней мере, в рамках пресловутого мирного урегулирования Украина и цивилизованный мир может давить на Путина, возлагать на него ответственность и требовать от него гарантий, в отличие от штурмующего Ла-Манш Захарченко и ловащего под Луганском чернокожих

наемников НАТО Плотницкого.

Заодно «проясняется картина» для новой администрации США, которой только предстоит выработать свою позицию по Донбассу – поскольку если сегодня в самой Украине не определен четкий юридический статус этих территорий, то чего мы ждем от Трампа? К слову, удивительно, как мы вообще в таких условиях увидели указанную резолюцию ПАСЕ.

Тем более, что законодательная дискуссия по этому вопросу уже начата – еще в июле прошлого года в Раде был зарегистрирован законопроект №3593-д «Про тимчасово окуповану територію України» ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1...](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1...)), идеологом которого выступила вице-спикер Оксана Сыроид, и среди соавторов которого – депутаты из разных фракций (в т.ч. и я).

Надо заметить, что данный законопроект со старта порвал как хомячков ГНЭУ (главное научно-экспертное управление ВР). В своем заключении, почему его нельзя принимать, у ГНЭУ есть вполне резонные замечания, касающиеся международного права и соответствия украинскому законодательству. По этим конструктивным замечаниям идет работа, в законопроект можно и нужно вносить изменения. Но есть и много «левых» претензий. Главная их идея – мол, если сама Россия не признала, что она оккупировала Донбасс, то и мы не можем. Ну что за бред? Именно мы, сами украинцы, должны в первую очередь давать оценку тому, что происходит на нашей земле, а затем уже убеждать в своей правоте всех остальных. Тем более что сейчас у нас все наоборот и телега стоит впереди Лаврова: весь мир уже знает, что события на Донбассе – дело рук России (тут снова вспоминаем резолюцию ПАСЕ), а мы все никак не можем закрепить это законодательно. Парадокс.

Важная деталь: в рамках данного законопроекта вполне можно разрабатывать механизмы, которые позволят максимально защитить украинских граждан социально, избежав при этом столь любимых сейчас некоторыми деятелями спекуляций. Пример: в конце прошлого года нардеп О.Недава пытался протолкнуть законопроект, из которого следовало, что Украина по сути несет ответственность за события на Донбассе и должна компенсировать местным жителям убытки от повреждения их собственности (об ответственности России, что интересно, ни слова). Да, помочь нашим гражданам надо обязательно, и это первейшая задача, но ни в коем случае не под таким странным соусом, как предлагает Недава. В законопроекте об оккупированных территориях указано, что эти убытки должна компенсировать РФ. А значит, мы можем уже сейчас выделять нашим пострадавшим гражданам необходимые средства из нашего госбюджета, но с тем, чтобы после решений международных судов соответствующие компенсации от России шли в украинский бюджет. То есть нужные механизмы разработать можно (и нужно), главное – принять сам закон.

Есть надежда, что законопроект об оккупированных территориях будет рассматриваться в Раде уже в начале новой сессии, т.е. в начале февраля. Принимать его надо было даже не вчера, а позавчера. Но лучше поздно, чем никогда(<http://blogs.informator.news/neobhodymo-prynyat-zakon-ob->

**Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Роман Волосянчук, WWF в Україні

***Закон про охорону українських пралісів пройшов перше читання!***

17 січня Верховна Рада України прийняла у першому читання Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат №4480.

Це надзвичайно важливий Закон, який допоможе зберегти стародавні українські ліси, де ще не ступала нога людини. Праліси та старовікові ліси - недоторкані ділянки, які існують і розвиваються під впливом природи. Завдяки цьому вони мають високу життєздатність, стійкі до несприятливих впливів, забезпечують надзвичайно важливі екосистемні послуги (регулювання клімату, очищення води, утримання вуглецю, збереження унікального біорізноманіття та виняткових естетичних, екоосвітніх цінностей тощо), котрі не в змозі повноцінно надати господарські ліси. Після знищення пралісів, їх неможливо відтворити. На жаль, праліси та старовікові ліси майже знищено. У Європі їх залишки збереглися лише у Карпатах, на Балканах і північній Росії.

Станом на 01.01.2017 в регіоні українських Карпат усіма проектами й виконавцями виявлено більше 66 тис.га старовікових лісів. Із них більше 48 тис.га пралісів. Обстеження потребує ще близько 35 тис.га. Дані про всі ці ділянки ретельно заносяться на відкриту мапу <http://gis-wwf.com.ua/>, а ідентифікація відбувається згідно розробленої WWF методики інвентаризації пралісів та старовікових лісів: [http://sfmu.org.ua/files/OGF\\_PF\\_methodychka\\_A5.pdf](http://sfmu.org.ua/files/OGF_PF_methodychka_A5.pdf)

Близько 30 тис.га пралісів перебувають у межах природно-заповідних територій та охороняються законом. Частина з них належить до об'єкту всесвітньої спадщини UNESCO «Букові праліси Карпат та давні букові ліси Німеччини». Інші ділянки, розташовані у межах лісових господарств, не мають охоронного статусу і, таким чином, можуть бути знищені в процесі господарської діяльності. Прийняття Закону №4480 дозволить зберегти саме ці пралісові ділянки.

Роман Волосянчук, WWF: «Ми зробили ще один крок до збереження природи України! Дякуємо всій активній громадськості, що долучилась до збереження пралісів, нашим колегам (КЕКЦ та Українському товариству охорони птахів), журналістам, які висвітлювали тему пралісів, депутатам, що вносили проект: Ігорю Луценку, Остапу Єднаку, Наталії Новак, Ірині Сусловій, Ользі Черваковій, Вікторії Сюмар, Олексію Скрипнику, Костянтину Іщейкіну, Володимирі Парасюку, Івану Рибакі, Миколі Люшняку, Анатолію Диріву, Оксані Корчинській, Григорію Тімішу та усім небайдужим!».

Праліси є еталонами природного розвитку лісових екосистем, а також домівкою для рідкісних видів тварин та рослин, тому вкрай необхідно зберегти їх для наших нащадків. Праліси неможливо відтворити в сучасних умовах, тому знищення останніх недоторканих ділянок призведе до остаточної втрати

\*\*\*

**Блог на сайті «Цензор.НЕТ»****Про автора:** Кирилл Сазонов, журналист***Игры с языком***

Народные депутаты Украины снова решили вернуться к одному из самых конфликтных вопросов - языку. В Верховной Раде 19 января был зарегистрирован законопроект № 5670 "О языке". Его авторы предлагают сделать обязательным использование украинского языка во всех сферах государственной и общественной жизни, а также в СМИ. Грядет большая война - даже не сомневайтесь.

С точки зрения логики тут вообще говорить не о чем. Никаких особых эмоций - есть независимое государство Украина, есть государственный украинский язык - какой еще нам использовать в государственной и общественной жизни? Школы, ВУЗы, прочие учреждения от Полтаваоблэнерго до Ирпеньского горгаза - для всех логично и естественно говорить на государственном языке. Тут двух мнений быть не может. Но украинская политическая жизнь и логика - вообще в разных весовых категориях. И истерика про защиту русскоязычного населения - только часть предстоящих нам больших политических скандалов.

...Забавно будет наблюдать за политическими шпагатами тех партий и лидеров, которые с одной стороны патриоты, а с другой постоянно заигрывают с Москвой и пророссийским электоратом. Им придется выбирать - с умными или с красивыми. И если у Партии регионов и ее осколков с новыми названиями все просто, то Тимошенко будет сложно найти правильные слова.

Авторами языкового законопроекта стали 33 депутата из разных фракций. Что сразу дает основания делать оптимистичные прогнозы по его принятию. Авторы не скрывают, что предложенный ими законопроект - это своеобразный ответ на печально известный закон "Об основах государственной языковой политики" народных депутатов от Партии регионов Кивалова и Колесниченко. Пикантности ситуации с юридической точки зрения придает тот факт, что Верховная Рада проголосовала за отмену закона регионалов. Но результаты того голосования до сих пор не подписаны. Зато сам закон одновременно оспаривают в Конституционном суде. Привязываться к этой длинной песне со своими законами не имеет смысла - только увязнешь. Так что закон Кивалова-Колесниченко выносим за скобки, и пусть он умрет по одному из вариантов на усмотрение политиков или судей. А мы пока оценим то, что депутаты предлагают принять в ближайшей перспективе.

По большому счету авторами нового закона могли бы быть не 33 депутата, а известный интернет-герой «Капитан Очевидность». И если президент подпишет решение Верховной Рады об отмене шедевра творчества «регионалов», то действующих уже норм вполне хватит. Судите сами - в тексте



законопроекта предлагается сделать украинский язык обязательным для всех органов госвласти и местного самоуправления. Это касается проведения заседаний, оформления документов, обращений граждан. По факту к этому уже давно пришли - государственные служащие общаются и ведут переписку на государственном языке. Спасибо, Кэп, но иначе и быть не может. Ну а упрекнуть сотрудницу Пенсионного фонда, которая объясняет какие-то нюансы старушке на русском или венгерском, желающих очень мало. Идем дальше?

Украинский язык предлагают сделать обязательным в дошкольных, школьных, внешкольных и высших учебных заведениях. При этом в школах и садиках допускается использовать языки нацменьшинств, а в ВУЗах это не предусмотрено. По факту это уже есть. Закрепить отдельной юридической нормой эту практику можно, но придется учитывать нюансы. Технические ВУЗы очень активно используют английский и немецкий языки, потому что масса современной аппаратуры производится и разрабатывается в Германии и англоязычных странах. Современному инженеру-электронщику без немецкого и английского никак. Ну а врачи, как всегда, шагу не могут ступить без знания латыни. Так что перегибы на местах, о которых могут забыть политики, добавят головной боли.

Фильмы в Украине также можно будет снимать только на украинском. Допускается включение отдельных реплик на других языках при наличии субтитров. Снова переходим из зала Верховной Рады в реальность - все так и есть. Практически все фильмы, которые снимают в Украине и для украинской аудитории - на украинском. Просто потому что такие условия проката. Ну а если эксцентричный мексиканский миллиардер захочет снять фильм в Украине для своей страны на испанском языке - в чем проблема? Лишь бы за гостиницу исправно платили. В сфере обслуживания (магазины, рестораны и т.п.) также является обязательным использование украинского языка. Эта норма действует уже сейчас. Отдельные нарушители вызывают на себя такой шквал критики общества, что государство просто не всегда успевает наказать их сильнее.

Но есть в законе и новшества, которые вызовут самые горячие дискуссии. Например, украинский язык предлагается сделать обязательным для всех СМИ. Телерадиокомпании обязаны обеспечить синхронный перевод на украинский язык, если кто-то из участников программы говорит на другом языке. Электронные СМИ хотят обязать иметь страничку на украинском языке, которая должна загружаться пользователю по умолчанию. Тут есть определенные вопросы. Когда государство требует использовать государственный язык в государственных структурах - это логично и безальтернативно. Но при выходе на рынок нужно быть аккуратнее.

Если кто-то хочет выпускать газету для венгров тиражом две тысячи экземпляров на венгерском языке - в чем проблема? Электронные СМИ, которые ни на какую финансовую поддержку государства не рассчитывают - кто вправе им диктовать? И как это предполагается сделать технически? Если все ученые еще Януковичем СМИ давно перенесли свои сервера в Нидерланды или Германию, от цепких лап правоохранителей подальше. Давить можно исключительно на тех, кто работает легально, а с анонимными СМИ бороться бесполезно. Разве что закрутить гайки доступа к интернету по образцу Китая и

еще нескольких государств. Тут авторы закона совершенно не владеют ситуацией.

Единственной действительно новой нормой, которую реально воплотить в жизнь, в законе является определение меры наказания за антиукраинские призывы. Так, за попытки "внедрения в Украине официального многоязычия" может грозить уголовная ответственность, поскольку это приравнивается к попыткам свержения государственного строя (ст. 109 УК Украины). Публичное неуважение к языку приравнивается к надругательству над государственной символикой Украины (ст. 338 УК Украины). Но тут не нужен новый закон, достаточно внести изменения в Уголовный кодекс.

Таким образом, законопроект имеет серьезные шансы быть принятым в Верховной Раде, но практически никак не влияет на объективную реальность. Кроме кары для отдельных противников Украины, которые по глупости своей вредят не тайно, а выступают с шумными заявлениями. Тоже враги, но наименее опасные, в сравнении с реальными террористами.

Очевидно, что авторы не собирались бороться с латынью в медицинских университетах или с малотиражными газетами на польском или венгерском языках. Главная задача - покончить с доминированием языка страны-агрессора в украинской реальности. Это действительно важно. Разрушить коммуникацию между российскими пропагандистами и русскоязычной аудиторией давно стало необходимостью. Вот только кавалерийским наскоком она не решается. Тут нужна тщательная хирургическая работа, а потом длительная терапия. И это вполне реально - достаточно вспомнить истерику вокруг проката фильмов на украинском языке в кинотеатрах. Все получилось, не одновременно, но получилось.

Безусловно, сейчас мы получим большую истерику в российских и подконтрольных России украинских СМИ про притеснение русскоязычного населения. Да, мы дали им роскошный повод. Подключатся политики, эксперты широкого профиля и нужные врагу журналисты-страдальцы. Но с другой стороны - они и без повода отлично справлялись. Сами все придумывали, сами захлебывались в истерике и травмировали читателей. Так что на этот аспект можно внимания не обращать. Собака лает, а караван идет. Даже если у собаки бешенство - нет смысла останавливаться и вступать в дискуссию... ([http://censor.net.ua/blogs/4969/igry\\_s\\_yazykom](http://censor.net.ua/blogs/4969/igry_s_yazykom)). – 2017. – 23.01).