

# ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

---

---

## У НОМЕРІ:

- **СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СФЕРА**

∨ *Дистанційна форма зайнятості*

- **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

∨ *Новий територіально-адміністративний поділ*

- **БЕЗПЕКА**

∨ *Стратегія нацбезпеки*

**№ 16 (201) ЖОВТЕНЬ 2020**

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

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 16 (201) 2020**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів

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

**Засновники:**

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

**Головний редактор**

Ю. Половинчак

**Редакційна колегія:**

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

Заснований у 2011 році  
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна  
ознайомитись на сайті

**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**nbuviar.gov.ua**

**ЗМІСТ**

**АКТУАЛЬНА ПОДІЯ**

Президент підписав закон, який врегульовує  
електронну роздрібну торгівлю лікарськими  
засобами.....3  
Президент підписав закон щодо споживчого  
кредитування.....3

**АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

*Беззуб І.*

Дистанційна форма зайнятості: українські  
та зарубіжні реалії.....4

*Кривецький О.*

Новий територіально-адміністративний  
поділ як ключовий крок реформи  
децентралізації.....12

*Аулін О.*

Стратегія нацбезпеки – нова дорожня карта  
для України?.....15

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*.....18**



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### Президент підписав закон, який врегульовує електронну роздрібну торгівлю лікарськими засобами

**П**резидент України В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до ст. 19 Закону України “Про лікарські засоби” щодо здійснення електронної роздрібної торгівлі лікарськими засобами» № 904-IX, який Верховна Рада України ухвалила 17 вересня 2020 р.

Документ на законодавчому рівні врегульовує дистанційну торгівлю ліками.

Зокрема, закон дозволяє компаніям, які мають ліцензію на роздрібну торгівлю лікарськими засобами, здійснювати електронну роздрібну торгівлю такими засобами (за винятком окремих категорій ліків), а також організовувати та здійснювати доставку ліків кінцевим споживачам, серед іншого із залученням третіх осіб на договірних засадах.

Документ встановлює перелік основних вимог до дистанційної торгівлі ліками для аптечних закладів, вимог до зберігання, відпуску та їхнього транспортування.

Згідно із законом, продавець має право доставляти ліки споживачеві власною кур'єрською службою або залучати на договірних засадах кур'єрські служби доставки, операторів поштового зв'язку, які повинні дотримуватися умов зберігання медикаментів. Відповідальність перед споживачем за збереження якості лікарського засобу та дотримання визначених виробником умов його зберігання несе компанія-продавець, яка здійснює електронну роздрібну торгівлю.

Таким чином, ліки стануть доступнішими для громадян, оскільки навіть у віддалених районах буде можливо замовити медичні препарати до відділення пошти.

Також закон гармонізує чинне законодавство України у сфері дистанційної торгівлі ліками із законодавством Європейського Союзу (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-yakij-uregulovuye-elektronnu-rozdri-64477>)). – 2020. – 12.10).

### Президент підписав закон щодо споживчого кредитування

**П**резидент В. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо споживчого кредитування і формування та обігу кредитних історій» № 891-IX, який парламент ухвалив 15 вересня 2020 р.

Документ передбачає віднесення кредитних договорів, що укладаються на строк до одного місяця, та договорів, загальний розмір кредиту за якими не перевищує однієї мінімальної заробітної плати, до споживчих кредитів та застосування до них вимог Закону України «Про споживче кредитування». Таким чином, створюються умови для належного регулювання ринку мікрокредитів, що швидко зростає, зокрема визначаються умови надання та внесення інформації про мікрокредити до Бюро кредитних історій.

Також законом встановлюється максимальна сукупна сума штрафів і пені, яка може бути нарахована за порушення виконання зобов'язань за такими кредитами, у розмірі, що не перевищує подвійну суму отриманого кредиту.

Забороняється змінювати процентну ставку в гірший для споживача бік та застосовувати штрафи й пені за одне й те саме порушення. Це захистить громадян від штрафів і пені, сума яких на сьогодні може в рази перевищувати суму кредиту.

Такі законодавчі зміни посилять захист споживачів мікрокредитів від необґрунтованого боргового навантаження, а також убезпечать кредиторів від недобросовісних позичальників та, відповідно, сприятимуть зменшенню частки проблемної заборгованості.

Закон набирає чинності з 1 січня 2021 р. (Офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-spozhivchogo-kredit-64309>)). – 2020. – 6.10).

*gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-spozhivchogo-kredit-64309*). – 2020. – 6.10).

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

### Дистанційна форма зайнятості: українські та зарубіжні реалії

**П**андемія коронавірусу (COVID-19) продовжує створювати критичну ситуацію в сфері охорони здоров'я, викликаючи безпрецедентну дестабілізацію економіки і ринку праці. Для того щоб стримати поширення вірусу, в країнах світу були прийняті численні заходи відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я – від фізичного дистанціювання, обмеження свободи пересування і закриття підприємств і організацій, що не відносяться до життєво важливих, до ізоляції цілих міст в різних регіонах світу.

Запровадження карантину та надзвичайної ситуації внаслідок поширення COVID-19, привернули особливу увагу до необхідності дистанційної роботи. Якщо за звичайних умов дистанційна робота може запроваджуватися ситуативно, то при надзвичайних ситуаціях – це вимушений обов'язковий крок, що поширюється на діяльність значної частини працівників задля збереження їх здоров'я та забезпечення безперебійної роботи.

За відомостями Міжнародної організації праці (МОП), в тих країнах, де нині діють рекомендації або вимоги про закриття підприємств, проживає приблизно 68 % всієї світової робочої сили, в тому числі 81 % роботодавців.

Слід зазначити, що протягом останнього десятиліття дистанційна робота стала більш поширеною. За оцінками МОП, до пандемії COVID-19 лише 8 % світової робочої сили, або приблизно 260 млн осіб, постійно працювали вдома. Для країн ЄС у 2019 р. частка дистанційних робітників у віці 15–64 років становила лише трохи більше 5 % і залишалася такою протягом

останнього десятиліття. А в США за останні 10 років кількість співробітників, які регулярно працюють з дому, виросла на 115 % і досягло 2,8 % всіх працевлаштованих американців (3,9 млн чоловік).

Дійсно, дистанційна зайнятість – це глобальний тренд, який бізнес не може проігнорувати, переконана виконавча директорка Європейської Бізнес Асоціації (ЄБА) Г. Дерев'янка. На її думку, через нову реальність, до якої усім доводиться адаптуватися, кількість таких бізнесів тільки зростатиме.

Найвні соціологічні дослідження свідчать, що під час пандемії COVID-19 понад 35 % працівників перейшли на роботу з дому. Пандемія спровокувала давно назрілий етап технологічних та соціальних експериментів, які неабияк впливають на подальшу долю офісних працівників.

Тому вже сьогодні роботодавці та уряди країн у всьому світі намагаються визначитися – наскільки актуальною буде дистанційна робота після завершення пандемії. При цьому думки найманих працівників та власників бізнесу дещо різняться. Це підтверджують заяви керівників компаній та соціологічні дослідження, які проводилися у різних країнах, в тому числі і в Україні.

Слід зазначити, що і міжнародні, і українські дослідження доводять, що більшість опитаних найманих робітників та частина роботодавців готові і надалі працювати в дистанційному або змішаному (кілька днів роботи в офісі, кілька – вдома) режимі. Хоча більшості з них зізнаються, що до віддаленої роботи спочатку доводилося звикати.

Так, згідно з дослідженням Colliers International, 82 % опитаних офісних співробітників в 25 країнах світу висловили побажання після повного скасування карантинних заходів продовжувати працювати з дому один або два дні на тиждень.

В опитуванні, проведеному дослідницькими інститутами IGES та Forsa на замовлення німецької лікарняної каси DAK, взяли участь по 7 тис. найманих працівників. Серед них 76 %, які від початку пандемії регулярно працюють вдома, хочуть і в майбутньому так працювати, принаймні частково. До подібних висновків дійшло й інше дослідження, проведене німецьким Інститутом Фраунгофера.

Шестеро з десяти французів, які відкрили для себе віддалену роботу, хочуть і далі працювати з дому – на регулярній основі або в окремих випадках. Такі результати опитування компанії CSA, що спеціалізується на дослідженнях ринку і опитуваннях громадської думки, для страхової компанії Malakoff Humanis.

Результати дослідження, проведеного представниками Японського центру продуктивності праці, показали, що понад 60 % опитаних найманих працівників хотіли б продовжити працювати в дистанційному форматі і після завершення пандемії.

Що стосується України, то за результатами опитування понад 10 тис. користувачів платформи онлайн-оголошень OLX щодо форми роботи під час карантину, проведеного у серпні 2020 р., 58 % працівників не проти і надалі працювати віддалено, при чому 26 % готові робити це в нинішньому форматі, понад 30 % – з певними корективами, а 2 % навіть хочуть змінити роботу, щоб постійно працювати віддалено.

Частина роботодавці по всьому світу також вподобали дистанційну форму зайнятості, і планують використовувати її і після закінчення пандемії.

Наприклад, як свідчать результати опитування бізнесу від Ifo Institute (Інститут економічних досліджень, м. Мюнхен), 54 % німецьких компаній, які взяли участь в опитуванні, після завершення епідемії планують частіше використовувати

дистанційну роботу, ніж раніше. 75 % учасників опитування зазначили, що останніми місяцями рекомендували своїм працівникам працювати з дому. На думку співавтора дослідження О. Фалька, оскільки для багатьох компаній нове пристосування вимагало значних інвестицій у цифрову інфраструктуру та нові комунікаційні технології, то ймовірно, що ця реорганізація роботи не буде повністю скасована.

За надання громадянам права працювати дистанційно навіть після того, як загроза коронавірусу мине, виступає міністр праці Німеччини Г. Гайль. Найближчим часом він планує представити законопроект, який надасть право працівникам на роботу з дому (можливо один-два дні на тиждень). Новий закон буде націлений на збільшення можливості дистанційної роботи, але не змусить компанії погоджувати це.

У Франції закон, який регулює дистанційну роботу, було прийнято ще у вересні 2018 р. Через нову хвилю епідемії уряд Франції сприятиме подальшому розвитку віддаленої зайнятості і виступив з рекомендаціями використовувати можливості роботи з дому. Дистанційна робота допомагає скоротити епідеміологічні ризики і обмежити використання громадського транспорту, підкреслила міністр праці, зайнятості та інтеграції Е. Борн. Вона вказала на необхідність захищати здоров'я співробітників і одночасно продовжувати економічну діяльність. Міністр охорони здоров'я Франції О. Веран теж рекомендував роботодавцям по можливості продовжити дистанційну роботу в тих зонах, де загроза поширення коронавірусу особливо висока, зокрема, Бордо, Лілль, Ніцца, Париж, Тулуза.

За даними опитування ЄБА, 62 % керівників вітчизняних компаній також розглядають варіант повного або часткового переходу своїх співробітників на віддалений формат роботи. Розпустити по домівках вони готові до 50 % персоналу.

У свою чергу, експерти консалтингової компанії CBRE Ukraine провели дослідження впливу поширення вірусу COVID-19 на умови оренди офісних приміщень після карантину і можливу зміну формату офісної роботи в бік

віддаленої. Згідно з результатами опитування, у якому взяли участь 50 компаній з 14 сфер бізнесу як міжнародних, так і українських, більше половини опитаних розглядають можливість переходу на віддалений режим роботи частково або повністю. Серед компаній, які перейдуть на віддалений вид роботи після карантину: юридичні – 50 %; бухгалтерія та фінанси – 42 %; аналітика – 40 %; маркетинг – 42 %; HR – 31 %.

Результати соціологічних досліджень також дали змогу визначити основні переваги і недоліки віддаленої форми зайнятості. Так, ті, кому домашній офіс припав до смаку, серед переваг, крім відсутності необхідності витратити час і кошти на транспорт, називають: можливість працювати з будь-якого місця; більше часу проводити з родиною; інклюзивність (більше можливостей для людей з особливими потребами); гнучкість графіку: можливість самому обирати, коли саме впродовж дня працювати; підвищену автономність, мотивацію і продуктивність праці, більш комфортні умови роботи, зниження стресу.

За результатами опитування, проведеного дослідницькими інститутами IGES та Forsa, 56 % з тих, хто регулярно працюють з дому, зізналися, що це продуктивніше, ніж робота в офісі. 2/3 сказали, що завдяки дистанційній роботі вони змогли краще поєднати робочі та родинні обов'язки. Приблизно стільки ж осіб позитивно оцінили додатковий час, який з'явився завдяки тому, що більше не треба діставатися до роботи. Робота з дому не лише знижує ризик заразитися вірусом, але й позитивно впливає на душевну рівновагу. Якщо до пандемії 21 % працівників регулярно відчували стрес на роботі, то під час коронавірусної кризи таких лише 15 %. Кількість працівників, які ніколи або лише іноді відчують стрес, зросла з 48 % до 57 %.

А за результатами дослідження головного економіста платформи Urwork, яка об'єднує компанії та приватні особи, що займаються бізнесом, А. Озімека американці під час пандемії коронавірусу заощадили 91 млрд дол. За його словами, кожен, хто до пандемії

витрачав гроші на дорогу в офіс і назад, з середини березня заощадив на транспорті в середньому 2 тис. дол. Крім цього, ще близько 183 млн дол. на день американці економлять, зменшивши кількість поїздок на заправку чи до механіка.

Якщо говорити про власників бізнесу, то за результатами опитувань, найбільшим плюсом у віддаленій роботі вони називають зменшення витрат на оренду офісу та його утримання, можливість наймати працівників з інших міст для роботи віддалено, більшу ефективність праці поза звичним форматом.

На думку голови правління німецької лікарняної каси DAK А. Шторма, позитивні здобутки потрібно використати в майбутньому, але не відкидаючи негативних аспектів віддаленої роботи, які теж присутні.

Дійсно, віддалена робота має свої недоліки і може стати джерелом дискомфорту. Наприклад, деякі працівники відчують себе більш ізольованими, менше роблять перерв, скаржаться на те, що їм доводиться працювати більше і у них порушується баланс між професійним і особистим життям.

Згідно з даними опитування компанії CSA, близько третини опитаних зізналися, що за час карантину і роботи з дому погіршився їх психологічний і фізичний стан. Стільки ж респондентів (трохи менше 30 %) кажуть, що робота з дому ускладнила їх відносини з сім'єю, погіршила якість сну і харчування. Приблизно четверо з десяти опитаних вважають, що погіршився їх «соціальний зв'язок» з колегами і начальством, оскільки його складно підтримувати онлайн.

Серед моментів, що не сподобалися, власники бізнесу назвали деякі обмеження у діяльності компанії, зокрема, труднощі з документообігом, відсутністю можливості візуально слідкувати за роботою своїх працівників, додатковою витратою сил на реорганізацію праці.

Крім цього, як наголошують експерти, перехід на віддалений режим роботи підвищує технологічні ризики – від витоку конфіденційної інформації до втрати даних та доступності систем, оскільки не всі компанії можуть надати співробітникам обладнання,

і вони змушені працювати з застосуванням домашніх комп'ютерів.

Так, майже 40 японських компаній, що перевели частину співробітників на дистанційну роботу, зіткнулися з несанкціонованим доступом до їх серверів, який привів до витоку даних. Зловмисники, в тому числі, отримали доступ до паролів співробітників, необхідних для віддаленої роботи. Серед постраждалих – компанії, що належать сферам фармацевтики, енергетики та автомобілебудування (Hitachi Chemical, Sumitomo Forestry та інші). Представники урядового центру кібербезпеки вважають, що згодом ці компанії можуть зіткнутися не лише з подальшою втратою конфіденційних даних, а їх сервери знаходяться під загрозою зараження вірусами.

Хоча соціологи і прогнозують після карантину збільшення числа дистанційних працівників, але при цьому впевнені, що масовою ця практика поки що не стане.

Разом з тим, серед компаній світу, які розглядають дистанційну роботу як найбільш перспективний варіант розвитку трудових відносин в умовах пандемії COVID-19 та інших можливих загроз для життя та здоров'я своїх працівників, такі провідні технологічні гіганти, як Google, Microsoft, Apple, Samsung та ін.

Наприклад, компанія Facebook збирається стати найперспективнішою у сфері організації дистанційної роботи. За словами голови компанії М. Цукерберга, Facebook розглядає віддалену роботу у своїй довгостроковій стратегії і планує перевести до 50 % співробітників на віддалену роботу. На реалізацію цих планів потрібно від 5 до 10 років. Соціальна мережа вже шукає директора з віддаленої роботи, який має розробити довготривалий план віддаленої роботи і керувати командою протягом цього періоду. На сьогодні в соціальній мережі по всьому світу працює 48 тис. осіб.

Відповідно до нової концепції німецького концерну Siemens, дистанційна робота стане основою «нової реальності». Нині провідний технологічний концерн хоче невідкладно впровадити віддалену роботу принаймні два-три дні на тиждень як норму для усієї компанії, каже генеральний директор і президент концерну

Р. Буш. За його словами, нова концепція культури підприємства орієнтується на результат, а не на присутність в офісі. Нововведення торкнеться понад 140 тис. працівників концерну в 43 країнах, з них 45 тис. у Німеччині.

Американська компанія Twitter також дозволила своїм співробітникам (глобально працює майже 5 тис.) за бажанням працювати вдома і після карантину, зазначила керівниця відділу кадрів компанії Д. Крісті. При цьому керівництво компанії збільшило надбавку за роботу з дому до 1 тис. дол. для всіх співробітників.

Адміністрації багатьох японських корпорацій, які впровадили формат дистанційної роботи для своїх співробітників для забезпечення безперервності бізнесу при збереженні здоров'я людей, також прийшли до висновку, що і після повної перемоги над пандемією слід залишити віддалену роботу. Це стане одним з елементів перебудови, спрямованої на підвищення ефективності управління персоналом.

Так, керівництво корпорації Hitachi повідомило, що незважаючи на скасування карантинних обмежень, її співробітники будуть ходити в офіс тільки один-два рази на тиждень. Крім цього, передбачаються виплати кожному працівникові 3 тис. єн на місяць на компенсацію витрат, пов'язаних з роботою на дому, зокрема, на придбання обладнання та меблів, необхідних при віддаленій роботі.

Японська компанія Fujitsu також вирішила протягом наступних трьох років назавжди скоротити площу орендованих офісних приміщень на 50 %, та перевести на дистанційний режим роботи 80 тис. своїх працівників. У рамках програми Work Life Shift співробітникам компанії передбачається виплата у 5 тис. єн (близько 46 дол.) щомісяця. Очікується, що таке заохочення дозволить співробітникам організувати нове робоче місце найкращим чином і швидко звикнути до нового формату виконання посадових обов'язків.

Цікаво, що ще в 2017 р. в Японії стартував проект з популяризації дистанційної роботи, в якому задіяні близько 930 японських компаній. Метою проекту було не тільки зменшення



навантаження на інфраструктуру та транспорт під час проведення Олімпіади 2020 р. в Токіо, а й покласти край жорсткій корпоративній культурі в Японії, де співробітники нерідко проводять левову частку свого життя на роботі.

Зваживши невизначеність у майбутньому з епідеміологічною ситуацією, українська компанія EVO, в яку входять такі e-commerce проекти, як Prom, Crafta, Shafa і інші, оголосила про рішення поміняти формат роботи і стати переважно віддаленою компанією. Про це повідомив співзасновник і головний виконавчий директор EVO М. Палієнко. Він зазначив, що компанія вирішила перейти на віддалену роботу назавжди і при цьому трансформувати всі свої офіси в буткемпі-коворкінг, куди можна при необхідності прийти попрацювати самому або зібратися командою. Також повністю на дистанційний формат роботи перейшли українські компанії WePlay і Monobank.

Разом з тим, деякі керівники великих компаній вважають, що повністю віддалений режим роботи приречений на провал. Вони вважають, що після пандемії багато компаній перейдуть на «гібридний» режим роботи – робота в офісі один або два тижні в місяць, або декілька днів на тиждень. Так, за словами генерального директора німецького сервісу з пошуку готелів і порівняння цін Trivago А. Хефера, прийняття важливих рішень або творча робота вимагає особистої присутності. Повністю працювати з дому зможуть тільки ті, кому необхідно доглядати за маленькими дітьми. Такої ж думки і глава Netflix Р. Гастінгс. А президент Об'єднання торгово-промислових палат Німеччини (DINК) Е. Швайтцер переконаний, що лише сидючи за комп'ютерним монітором вдома, навряд чи вдасться керувати компаніями та економікою загалом.

Доречі, ще у 2017 р. професор Стенфордського університету Н. Блум, за результатами багатомісячного експерименту щодо аспектів роботи поза офісом, дійшов висновку, що для більшості компаній найкращим рішенням буде дозволити своїм підлеглим працювати 1–2 дні на тиждень з дому. Такий розпорядок робочого тижня допоможе поліпшити самопочуття

співробітників, знизити їх втому, допоможе залучити таланти і скоротити плінність кадрів.

Українські фахівці та експерти також переконані, що найближчим часом про масове переведення на дистанційну роботу не йдеться, але в довготривалій перспективі за дистанційною формою роботи майбутнє.

Як зазначила експертка з ринку праці рекрутингової компанії gsc.ua Ю. Дрожжина, за даними бази gsc.ua українські роботодавці переважно хочуть бачити людину на робочому місці, тому абсолютна більшість планує повертатися до стандартного режиму роботи. Схожу думку висловив і засновник рекрутингової агенції Vorsch та експерт з ринку праці С. Марченко, зазначивши, що віддаленого формату роботи буде більше лише в перспективі. Він уточнив, що ідеальним варіантом буде змішаний варіант роботи, або наприклад, віддалена робота може бути стимулом для тих, в кого кращі робочі показники.

На думку експертки з ринку праці Т. Пушкіної, після карантину український бізнес врешті почне діджиталізовуватися й впроваджувати вільний графік та дистанційну роботу там, де раніше це здавалося неможливим.

Як зазначають фахівці, звичайно, є сфери, які не можуть піти у віддалений режим. Але водночас багато галузей можуть дозволити своїм працівникам самим вирішувати, як працювати, але не роблять цього. Не в останню чергу тому, що в компаніях не налагоджена система віддаленої роботи і немає чіткого законодавчого регулювання.

Відсутність у чинному законодавстві відповідних правових норм змусило законодавця в терміновому порядку вносити зміни до чинного Кодексу законів про працю України з метою спрямувати відносини щодо дистанційної форми організації роботи в правове русло.

Уперше дистанційну роботу в Кодексі законів про працю депутати врегулювали на початку карантину. Законом України № 540 від 30 березня 2020 р. (набув чинності 2 квітня 2020 р.) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та

економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» вперше з часу ухвалення (10 грудня 1971 р.) Кодексу законів про працю України (КЗпП) було внесено зміни до поняття трудового договору, закріплено поняття дистанційної (надомної) роботи та гнучкого режиму робочого часу.

Проте на ринку праці залишилася низка проблемних питань та правових колізій при застосуванні дистанційної (надомної) роботи та гнучкого режиму робочого часу. Як зазначила членкиня Асоціації правників України В. Савчук, бізнес схарактеризував цю законодавчу спробу як половинчасту, тому що багато питань так і залишилось без відповідей.

Відсутність норм права, які б надавали змогу роботодавцям та працівникам застосовувати можливості сучасних засобів комунікацій, ставлять під сумнів подальший динамічний розвиток трудових відносин та створюють загрозу життю та здоров'ю українських працівників, як наприклад у випадку з поширенням COVID-19.

Саме тому 30 народних депутатів на чолі з головою комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Г. Третяковою внесли до парламенту проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи (№ 4051 від 4 вересня 2020 р.).

До основних положень законопроекту, зокрема, можна віднести:

– запровадження двох самостійних видів (форм) роботи – дистанційної та надомної (відповідно до закону, під час дистанційної роботи людина сама обирає, де і за яким графіком працювати, а також сама відповідає за безпеку умов праці; надомна робота, навпаки, передбачає, що людина працює за графіком компанії, але поза офісом у чітко зафіксованому місці, а роботодавець

забезпечує всіма необхідними для роботи технічними засобами);

– право роботодавця при укладенні трудового договору про дистанційну або надомну роботу отримувати відомості про місце проживання або інше місце за її вибором, де буде виконуватись трудова функція (з метою належного оформлення працівника на дистанційну роботу);

– забезпечення можливості ознайомлення працівника з правилами внутрішнього трудового розпорядку, колективним договором, локальними нормативними актами роботодавця, повідомленнями та іншими документами, з якими працівник має бути ознайомлений у письмовій формі, шляхом обміну електронними документами;

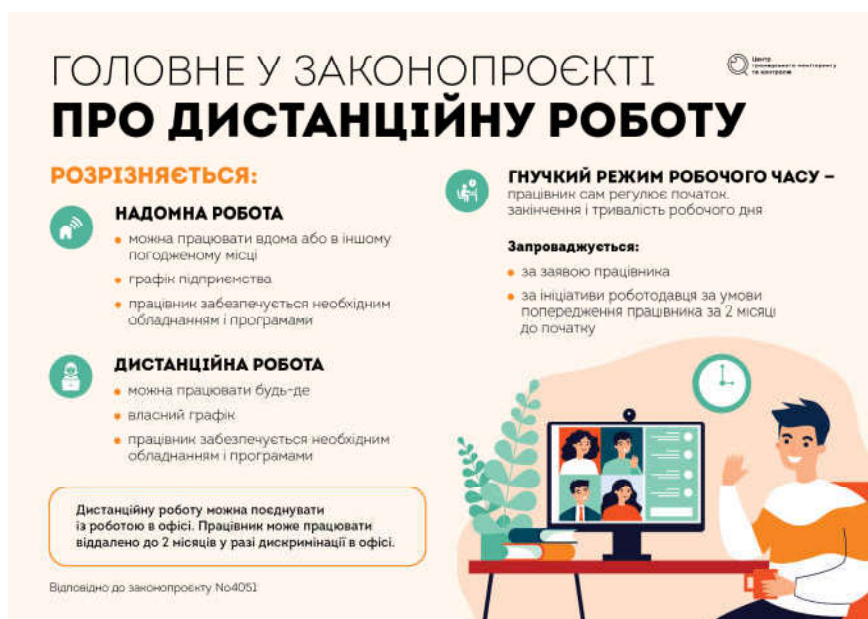
– забезпечення можливості дистанційного ознайомлення працівника з вимогами щодо охорони праці шляхом використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема відеозв'язку;

– забезпечення можливості працівника поєднувати дистанційну роботу з виконанням роботи в звичайному режимі на робочих місцях у приміщеннях чи на території роботодавця;

– запровадження гнучкого графіка роботи, якщо на це погоджуються працівники і підприємство (тобто людина може сама встановлювати початок та кінець свого робочого часу, «за умови дотримання відпрацювання сумарної кількості робочих годин протягом встановленого облікового періоду»);

Важливим пунктом закону є право батьків із дітьми до 3-х років працювати дистанційно. Більше того, в разі медичних показань батьки можуть працювати віддалено, доки дитині не виповниться 6 років. Утім, лише за умови, що роботу можна виконувати віддалено і компанія має для цього ресурси і засоби.

Також закон дозволяє перейти на дистанційну роботу (строком до 2 місяців), якщо працівник зазнає в офісі дискримінації (за статевою чи іншими ознаками).



Джерело [https://gre4ka.info/images/files3/nastia/1/remote\\_work\\_ua.png](https://gre4ka.info/images/files3/nastia/1/remote_work_ua.png)

Автори законопроекту вважають, що його ухвалення позитивно вплине на ринок праці. Усуваючи правові колізії, він сприятиме детінізації ринку праці.

Як зазначила Г. Третьякова, грамотне вдосконалення трудового законодавства може стимулювати переведення великої кількості співробітників із роботи за договорами цивільно-правового характеру на повноцінні трудові відносини з роботодавцем, що забезпечить більшу захищеність співробітника у трудовому процесі. Таку ж думку має співавторка законопроекту, народна депутатка Є. Кравчук. Вона переконана, що цей закон має перспективу і поза коронавірусним контекстом.

Більшість експертів також погоджуються, що удосконалення трудового законодавства посилить захист працівників. Можливість обирати дистанційну форму роботи підвищить стресостійкість співробітників і стимулюватиме компанії до більшої цифровізації. Так, удосконалення трудового законодавства посилить захист працівників у трудовому процесі, а роботодавці отримають можливості офіційно оформлювати віддалену роботу, впевнений CEO компанії GigaCloud А. Коханевич.

З іншого боку, в існуючій редакції законопроект додає на роботодавця

додаткові обов'язки і надмірно формалізує взаємовідносини з працівником, вважає партнерка юридичної компанії ESQUIRES, адвокатка В. Ковальчук. Зокрема, ускладнюється облік працівників – треба розрізняти працівників зі звичайними умовами праці, сумісників, дистанційників, надомників, працівників з гнучким режимом робочого часу, додала вона. Крім того, суперечливою видається норма, за якою роботодавець зобов'язаний вести списки надомників за гендерною ознакою – окремо жінок і чоловіків, зауважує В. Ковальчук. На думку адвокатки, ухвалення законопроекту навряд чи створить додаткові реальні гарантії для працівників. А ймовірні позитивні зміни покаже практика застосування.

Також документом заплановано, що при виконанні надомної роботи житлово-побутові умови можуть обстежуватися представниками роботодавця за участю профспілкового органу. Але, за словами радника практика трудового права та корпоративного права/M&A, Arzinger О. Павлінської, виникає питання – як ця норма буде уживатися з наданою в ст. 30 Конституції України гарантією недоторканності житла.

Незрозумілим залишається і пункт про компенсацію витрат, які виникають при дистанційній або надомній роботі. У проекті не пояснюється про що йдеться: про облаштування

робочого місця вдома, або про компенсацію комунальних платежів і так далі, наголошує віце-президентка компанії «ІТ-Інтегратор» Н. Омельченко. При цьому слід пам'ятати, що, по суті, співробітник також економить, працюючи вдома: це і час витрачений на дорогу, витрати на транспорт і обід тощо.

Експертка ресурсу [rabota.ua](http://rabota.ua) Т. Пашкіна сподівається, що цей документ стане початком перегляду всього трудового законодавства України, оскільки чинний КЗпП, якому вже піввіку, багато речей з сьогоденних реалій не може регулювати в принципі: техніку безпеки при роботі поза офісом, надання віддаленому працівнику професійного обладнання тощо. Тому важливо, щоб фінальна версія цього законопроекту вийшла з ВР життєздатною. Голова Національної Ради економічного розвитку (НРЕР) і Української асоціації постачальників торговельних мереж О. Дорошенко також наголошує на необхідності змін до КЗпП, але до змін потрібно підходити продумано, відразу передбачивши всі можливі ризики.

Серед недоліків у проєкті закону експерт С. Войченко називає пропозицію, щоб типова форма трудового договору про надомну і дистанційну роботу затверджувалася «центральною виконавчою владою, що забезпечує формування державної політики у сфері трудових відносин». Як пояснює С. Войченко, цим ставлять і роботодавців, і працівників в досить незручне становище, адже не можна одним типовим договором врахувати всі особливості тієї чи іншої професії, тієї чи іншої роботи, тих чи інших вимог. На його думку, краще прописати тільки обов'язкові умови, а інші – на вибір (<https://society.comments.ua/ua/news/work-and-career/zakonoprojekt-pro-viddalenku-chi-potribno-ukraini-regulyuvati-distanciynu-robotu-659894.html>).

Попередньо ознайомившись з документом, заступник голови Федерації профспілок України О. Шубін вказав на кілька моментів, які викликають питання у експертів ФПУ, зокрема, розподіл небезпечних і шкідливих видів робіт від легких, і чітко прописаних вимог щодо безпечних умов праці для різних видів

робіт. На відсутність гарантій охорони праці для надомників і осіб, зайнятих дистанційною роботою, звертає увагу і експертка з трудового права С. Кожушко. У законопроєкті прямо говориться, що роботодавець нічого в цьому плані їм не повинен.

Аналізуючи норми законопроекту, провідний фахівець Аналітичного кадрового центру В. Панасюк переконаний, що новий закон будуть ще доопрацьовувати, паралельно вносити правки, оскільки це нове поняття. При цьому важливо розуміти, наголошує фахівець, що прийняття нового закону не означає, що кожен працівник, який теоретично може працювати дистанційно, матиме право вимагати від роботодавця таку можливість. Йдеться саме про законодавче врегулювання, але доцільність віддаленої роботи визначає конкретне підприємство, і остаточне рішення в цьому питанні залишається за роботодавцем.

Так, новий законопроєкт покликаний удосконалити трудове законодавство. Гіпотетично це мало б посилити захист працівників, особливо в умовах коронавірусної пандемії і кризи, а роботодавцям мало б дати можливість офіційно оформлювати віддалену роботу.

Отже, ситуація з коронавірусом показала затребуваність дистанційного формату роботи. Очевидно, що така форма професійної діяльності у довгостроковій перспективі буде лише набувати популярності, відповідно це питання вимагає додаткового законодавчого врегулювання. Глобальна пандемія та карантинні умови стимулюють законодавця урізноманітнювати трудові відносини, зберігаючи баланс між правами працівників та інтересами роботодавця (**Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: сайту International Labour Organization ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms\\_743447.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743447.pdf)); сайту Eurostat (<https://goo.su/2CS0>); сайту «РеалЕкспно» (<https://www.zagorodna.com/uk/analitika/iak-vimusheniy-dosvid-viddalenoi-roboti-zminiv-biznesmodeli-kompaniy-i-rinok-neruhomosti-v-ukraini.html>); вебпортал ЛІГА.**

net (<https://biz.liga.net/keysy/nedvizhimost/opinion/borba-s-udalenkoj-kak-zamanit-sotrudnikov-obratno-v-ofisy>; <https://finance.liga.net/ekonomika/novosti/rabota-iz-doma-amerikantsy-sekonomili-na-poezdkah-v-ofis-91-mlrd>); вебсайт німецької міжнародної телерадіокомпанії Deutsche Welle (<https://www.dw.com/uk/дистанційна-робота-чому-більшість-і-після-пандемії-не-хоче-повертатися-в-офісу/a-54348823>; <https://www.dw.com/ru/vo-francii-stanut-objazatelnyimi-maski-v-ofisah/a-54611310>; <https://www.dw.com/uk/y-японії-запустили-проект-з-популяризації-дистанційної-роботи/a-39809288>); сайт RFI (<https://www.rfi.fr/ru/франція/20200506-60-открывших-для-себя-удаленку-французов-хотят-и-дальше-работат-из-дома>); сайт Агенції інформації та аналітики Гал-Інфо ([https://galinfo.com.ua/news/58-pratsivnykiv-ne-proty-prodovzhuvat-robotu-viddaleno-rezultaty-opytuvannya\\_350128.html](https://galinfo.com.ua/news/58-pratsivnykiv-ne-proty-prodovzhuvat-robotu-viddaleno-rezultaty-opytuvannya_350128.html)); вебсайт «Європейська правда» (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/04/27/7109233/>); сайт «Економічна правда» (<https://www.epravda.com.ua/news/2020/07/13/662891/>); сайт «Хабр» (<https://habr.com/ru/news/t/509908/>); сайт «Красная Весна» (<https://rossaprimavera.ru/news/a3e2ea4d>); вебсайт «5 канал» (<https://www.5.ua/suspilstvo/robota-popolnovomu-profesii-iaki-karantyn-zminyvnazavzhdy-216396.html>); інтернет-журнал AIN.UA (<https://ain.ua/2020/05/13/twitter-navsegda-razreshil-sotrudnikam-rabotat-iz-domu/>; <https://ain.ua/2020/07/02/evo-perehodit-na-udalenu-navsegda/>); сайт «Независимая газета» ([https://www.ng.ru/courier/2020-06-28/12\\_7896\\_japan.html](https://www.ng.ru/courier/2020-06-28/12_7896_japan.html)); вебпортал «СУСПІЛЬНЕ/Новину» (<https://suspilne.media/65164-vimusenij-eksperiment-ak-zminilosa-stavlenna-do-viddalenoj-roboti/>); Телеканал новин «24» ([https://investment.24tv.ua/yak-kritikuyut-kerivnitstvo-facebook-i-twitter-za-viddalenu-robotu\\_n1404899](https://investment.24tv.ua/yak-kritikuyut-kerivnitstvo-facebook-i-twitter-za-viddalenu-robotu_n1404899)); сайт ТОВ «ІА «Рубрика» (<https://rubryka.com/article/office-after-quarantine/>); портал «Інформаційне агентство Волинські Новини» (<https://www.volynnews.com/ua/news/all/viddalena-robot-shcho-khochut-zakonodavcho-zminyuty-nardepy/>); веб-сайт «Західної інформаційної корпорації» ([https://zik.ua/blogs/zakonodavche\\_vrehuliuvannia\\_viddalenoj\\_roboty\\_shcho\\_khochut\\_zminyuta\\_iak\\_tse\\_vplyne\\_na\\_rynok\\_pratsi\\_980500](https://zik.ua/blogs/zakonodavche_vrehuliuvannia_viddalenoj_roboty_shcho_khochut_zminyuta_iak_tse_vplyne_na_rynok_pratsi_980500); [https://zik.ua/article/pereviriat\\_kvartyru\\_zroblit\\_vdoma\\_ofis\\_i\\_karatymut\\_zanedystsyplinovanist\\_shcho\\_peredbachaie\\_zakonoproiekt\\_pro\\_viddalenu\\_robotu\\_v\\_ukraini\\_981458](https://zik.ua/article/pereviriat_kvartyru_zroblit_vdoma_ofis_i_karatymut_zanedystsyplinovanist_shcho_peredbachaie_zakonoproiekt_pro_viddalenu_robotu_v_ukraini_981458)); сайт «Вісті Придніпров'я» (<https://vesti.dp.ua/rabotodatel-na-domchto-vnesli-v-novye-pravila-distantcionnoj-raboty/>); Інформаційне агентство АСПІ Головні новини в Україні (<https://aspi.com.ua/news/ekonomika/distanciy-na-robotu-v-ukraini-cherez-covid-19-verkhovna-rada-slidom-za-google-mae#gsc.tab=0>); сайт «ГолосІА» (<https://golos.ua/i/774843>); сайт Погляд (<https://pogliad.ua/ru/news/ukraine/viddalenu-robotu-mozhut-uzakoniti-395903>)).

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

## Новий територіально-адміністративний поділ як ключовий крок реформи децентралізації

Верховна Рада України прийняла постанову № 3650 «Про створення і ліквідацію районів» і затвердила нові межі районів в Україні. Поява цього документа стала ключовим етапом реформи децентралізації, що повинна реорганізувати владу на районному

рівні, прибрати непотрібну роботу в держадміністраціях, знизити зайві витрати державних коштів на забезпечення таких органів і, таким чином, зменшити бюрократію. Міністр розвитку громад та територій України О. Чернишов пояснив зміни необхідністю узгодити

системи адміністративного устрою районів із сучасними вимогами та європейськими стандартами. «Це, в свою чергу, сприятиме визначенню обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування», – зазначив посадовець. За словами ініціаторів реформи, старі райони є неефективними з точки зору управління і цим самим марнують кошти платників податків. Районний поділ вирішили змінити з причини значних диспропорцій параметрів існуючих районів, які не відповідають сучасним вимогам до організації ефективної місцевої влади. Наприклад, менше всього людей мешкає в Поліському районі на Київщині (5622 людини), а найбільше – у Харківському на Харківщині (182 100 мешканців). Ще однією причиною стала витрата чималих коштів на утримання державної влади окремо в кожному районі.

Донедавна в Україні існувало 490 районів, тобто стільки ж районних рад і районних державних адміністрацій. На практиці і у рад, і у держадміністрацій ідентичний функціонал, але розміри районів різняться, тому об'єм роботи та якість її виконання різні. Тобто, систему не збалансовано. Саме задля цього Верховна Рада і затвердила нові межі районів в Україні, зменшивши кількість районів майже в чотири рази – до 136. Частина з них поки що існуватиме лише формально: 7 районів на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей, а ще 10 – у Криму. Водночас уряд аргументував розподіл тим, що, мовляв, раніше існували чималі диспропорції між районами, де мешкало від 5 тис. до 180 тис. осіб. А зменшення кількості районів нібито прибирає ці диспропорції.

Проте низка експертів і переважна більшість жителів регіонів категорично не згодні з новим територіально-адміністративним поділом України на райони. Вони упевнені – такий розподіл здатний лише посилити проблеми від хаотичного утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і ніяк не розв'яже проблеми диспропорції між районами – в межах області тепер є райони як з 120–130 тис., так і з 500–600 тис. жителів. До того ж є декілька

прикладів, коли в одному районі житиме більше половини жителів області. Приміром, на Тернопільщині передбачено створення трьох районів, тоді як майже половина населення області житиме в Тернопільському районі (495 тис.), тоді як у Чертківському – 395 тис., а в Кременецькому – тільки 156 тис. Аналогічна ситуація склалася і в Івано-Франківській області – в однойменному районі житиме 560 тис., а у Верховинському – 30,5 тис. Мешканці практично усіх західних регіонів України виступають проти нового і, на їх погляд, некоректного поділу.

І дійсно, для деяких громад прийдешні адміністративні зміни стали неприємним сюрпризом, що викликало потужний спротив на місцях – від відкритих заяв громадських об'єднань до мітингів мешканців новостворених ОТГ. За цього думки щодо впровадження змін докорінно різнилися. Хтось вважає, що створення нових районів обмежить самостійність громад і це зведе нанівець процес децентралізації, інші ж нагадували, що такі зміни було закладено ще під час впровадження децентралізації, і без них неможливо рухатися далі. Правління Асоціації міст України, наприклад, публічно заявило про свою категоричну незгоду з об'єднанням районів та внесенням до їхнього складу міст обласного значення. В Асоціації вважають, що це рішення загрожує такими наслідками, як «недоступність публічних послуг для громадян, двовладдя та безвідповідальність за стан справ на місцях, погіршення фінансового стану міст і громад внаслідок перерозподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб, численні конфліктні ситуації щодо визначення районних центрів, втрата роботи для великої кількості посадових осіб ліквідованих районних державних адміністрацій та працівників бюджетних установ». В Асоціації стверджують, що процес формування спроможних громад не завершено, й тому неможливо переходити до наступного етапу – формування нового районного поділу. Спочатку треба визначити повноваження громад, ліквідувати представницькі органи місцевого самоврядування на районному рівні,

розподілити повноваження між місцевим самоврядуванням та державною владою, а також сформувати достатню фінансову базу задля досягнення головної мети реформи — забезпечення належного рівня добробуту кожного українця, незалежно від громади, у якій він проживає.

«Всі ідеї щодо створення постійного/ тимчасового посередника між громадами та державою/областями є зайві. Всі ці РДА, райради є вчорашнім днем. Був правильний курс на розвиток ОТГ та ліквідацію районної ланки, який довів свою ефективність, тому наразі необхідно врятувати децентралізацію від ініціатив укрупнення районів у такий спосіб!», — закликає у соцмережах громадський діяч О. Солонтай, до звернення якого приєдналося багато керівників населених пунктів та активістів по всій країні. Але прихильники змін зазначають, що такі ризики радше уявні, аніж реальні. Нині розглядають різноманітні проєкти, де обговорюватимуть повноваження майбутніх префектів, які навряд чи перерозподілятимуть кошти об'єднаних громад чи надаватимуть послуги, делеговані самоврядуванню, а зменшення кількості чиновників взагалі вважають позитивним фактом. Проте цілком логічним вони бачать створення структури, яка наглядатиме, наприклад, за законністю стратегічних рішень місцевого самоврядування, щоб запобігати самовладдю, яке може зашкодити державі загалом. Водночас залишати райони у межах, встановлених задля економічної та політичної зручності ще за часів СРСР недоцільно.

Жорсткі суперечки викликають імовірні повноваження керівників районів, які будуть прямою креатурою президента, і, подекуди, структура запропонованих районів, з якою не згодні місцеві мешканці. Так, наприклад, на Донеччині процес об'єднання районів не торкнувся жодної вже сформованої ОТГ. Щодо населених пунктів, які ще не об'єдналися, то стосовно їх ухвалюватимуть окремі рішення згідно з перспективним планом формування території громад. «Сьогодні справді викликає занепокоєння в суспільстві відсутність інформації про повноваження, які матимуть

органи влади на районному рівні, — розповідає керівник Донецького регіонального офісу програми “U-LEAD з Європою” М. Ткач. — Але про об'єднання районів у межах децентралізації та адміністративно-територіального устрою мова йде вже давно. До того ж виникають дискусії щодо центрів та назв майбутніх районів». Багато людей також налякано тим, що через об'єднання їхні населені пункти втратять відповідний статус.

Голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування В. Безгін («Слуга народу») вважає, що постанова мала б прийматися разом із проєктом змін до Бюджетного кодексу України № 3614, який забезпечує громади ресурсами та робить незалежними від впливу районних еліт. А цей законопроект № 3614 свій комітет ще не пройшов, тому, за словами Безгіна, наразі невідомо, в який спосіб і за яким алгоритмом урегулюватимуть «конфліктні питання в деяких областях щодо адміністративно-територіального поділу». На його думку, у кожному конкретному випадку ситуацію потрібно розглядати та обговорювати відкрито й прозоро: десь ідеться про особисті бажання конкретних впливових осіб, а десь — про здоровий глузд та економічні обґрунтування. І, як наслідок, незрозумілість змін, варіативність застосування нововведень, відсутність чітких алгоритмів громадських обговорень призвели до гучних протестів різних верств населення.

Постанову розкритикували й опозиційні фракції. Зокрема, лідерка фракції «Батьківщина» Ю. Тимошенко заявила, що цей документ не має нічого спільного з децентралізацією та «позбавляє людей усіх прав». На її переконання, він порушує кілька статей Конституції України.

А народний депутат М. Княжицький переконує: «Постанову не можна було приймати у такому вигляді, її має бути дорацьована таким чином, аби люди могли отримувати нормальні послуги, не було скорочення робочих місць, але, за цього, спроможність місцевого самоврядування зростала. Без такого

допрацювання постанови про укрупнення районів є “повним абсурдом і знищенням місцевого самоврядування!”». І додає, що справжньою метою прийняття постанови, вірогідно, є бажання замість децентралізації створити сильну управлінську вертикаль і фактично взяти під контроль тих очільників, які наразі є незалежними.

Звичайно, ситуація в Україні з адміністративно-територіальним поділом потребує змін, але певним чином. По-перше, всі ці скорочення або оптимізація мають відбуватися винятково через комунікацію з місцевими громадами. Тобто не можна адміністративним шляхом або примусово скорочувати, ділити ці райони або примусово об'єднувати і робити це як заманеться. По-друге, є великий ризик отримати величезний сплеск безробіття, адже ця оптимізація дуже сильно скоротить посадових осіб органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, які працювали раніше на місцях, це – державні службовці, лікарі, поліцейські та інші спеціалісти, які раніше були в цих районах та за щось відповідали. Тому, на думку фахівців, необхідна чітка програма щодо подальшого їх працевлаштування. Децентралізація повинна вирішувати проблеми людей, а не посилювати економічну кризу в країні. За для цього необхідно внести певні зміни до Конституції України, розширити повноваження місцевого самоврядування та забезпечити реінтеграцію Донбасу, а також, за рахунок перегляду Податкового і Бюджетного кодексу України,

створити надійну фінансову базу місцевого самоврядування та гарантувати право регіонів впливати на формування державного бюджету. Крім того, вважають правники, необхідно прийняти закон про місцеві референдуми та плебісцити, надати людям право висловити свою думку про формування районів та громад і тільки після цього проводити адміністративно-територіальну реформу з урахуванням побажань громадян. Лишається сподіватися, що попри вищезгадані зауваження, прийнята парламентарями постановою «Про створення і ліквідацію районів» усе ж таки стане дієвим кроком реформи децентралізації, яка сприятиме добробуту населення й економічному процвітанню України.

#### Література

1. *Олексій Чернишов про прийняття проекту постанови № 3650.* URL: <https://www.kmu.gov>.
2. *Нові райони: завершальний крок децентралізації чи створення передумов для сепаратизму?* URL: <http://www.nrcu.gov.ua/>.
3. *Княжицький: Замість того, щоб зробити сильні громади, ми ділимо і створюємо райони з незрозумілими функціями.* URL: <https://espreso.tv/news>.
4. *«Нова діжка, старе вино»: за що критикують новий поділ на райони і що кажуть його прихильники.* URL: <https://www.radiosvoboda.org>
5. *Децентралізація: нове дихання чи сумний фінал?* URL: <https://day.kyiv.ua/uk>.

О. Аулін, канд. філос. наук, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

## Стратегія нацбезпеки – нова дорожня карта для України?

В середині вересня тихо і практично непомітно відбулася подія, яка може кардинально змінити життя практично кожного українця. Певна доля пафосу цілком допустима у вищенаведеному анонсі, адже мова йде про указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14

вересня 2020 р. “Про Стратегію національної безпеки України”». Про дійсно нову Стратегію.

У цьому документі інша навіть подача матеріалу. Якщо попередня Стратегія, яку було затверджено практично у розпал російської навали в 2015 р., у значній мірі присвячена боротьбі з агресією Кремля, то нова вже у назві несе, м'яко кажучи, дещо



інший наратив: «безпека людини – безпека країни». Тому основним пріоритетом визначена: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека». Однак деякі пріоритети остаються незмінними. Це, наприклад, створення вільної, заможної, безпечної, правової держави. Новим є акцент на «встановленні миру», поруч з тим зберігається спрямованість на «відновлення суверенітету і територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону». Традиційним залишається й апелювання до спільних інтересів країн Балто-Чорноморського регіону.

Виходячи із зазначених вище пріоритетів автори нової Стратегії та Президент В. Зеленський умовно розподіляють основні загрози національним інтересам України на три основні групи. Перша – загрози глобального характеру. Це зміна клімату й зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, неможливість сформувати ефективні інструменти глобального управління, стрімкі технологічні зміни, які, зокрема, призводять до розроблення новітніх систем озброєнь, високий ступень невизначеності і непередбачуваності розвитку ситуації у світі, поширення міжнародного тероризму й міжнародної злочинності та COVID-19, загострення змагань між Сполученими Штатами Америки і Китайською Народною Республікою за світове лідерство.

Друга присвячена Росії, яка насамперед:

- продовжує збройну агресію проти України, і може скористатися викликами трансатлантичній та європейській єдності, що зростають;

- через Чорноморсько-Каспійський регіон та окупований Крим, використовуючи енергетичну та інформаційну зброю, намагається впливати на внутрішньополітичну ситуацію у європейських державах;

- продовжуючи гібридну війну, системно застосовує політичні, економічні, інформаційно-психологічні, кібер- і воєнні засоби для відновлення свого впливу в Україні, водночас істотно посилюючи свій військовий потенціал;

- грубо порушує права й свободи людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях;

- через можливості спецслужб намагається підживлювати сепаратистські настрої, прагне зміцнити інфраструктуру впливу.

Останню групу складають проблемні сегменти у безпековій сфері саме України. Передусім ідеться про відсутність цілісної інформаційної політики держави та слабкість системи стратегічних комунікацій, які ускладнюють нейтралізацію деструктивної пропаганди як ззовні, так і всередині України. Фінансові та інші проблеми, що затягують переозброєння ЗС України. Недостатню ефективність державних органів, що утруднює вироблення і реалізацію ефективної політики. Низький рівень добробуту, що веде до злочинності, підживлює такі явища як сепаратизм і тероризм. Посилення загрози для критичної інфраструктури. Погіршення екологічної, демографічної та еміграційної ситуації.

У розділі Стратегії, присвяченому реформуванню сектору безпеки, значну увагу приділено співробітництву з НАТО. Так, у контексті подальшого розвитку двосторонніх відносин Україна планує:

- досягти у максимально стислі строки достатньої взаємосумісності ЗС України та інших складових сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав Альянсу;

- суттєво активізувати реформи, які необхідно впровадити з метою досягнення відповідності критеріям членства в НАТО у рамках імплементації річних національних програм під егідою Комісії Україна–НАТО;

- отримати запрошення та приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО.

На цьому не закінчуються відмінності нової Стратегії від «попередниці». У заключних положеннях першої йдеться про те, що вона є основою для розроблення таких документів, які «визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації». А насправді таких, які визначатимуть шляхи майбутнього розвитку України, а саме стратегії: людського

розвитку; воєнної, економічної, енергетичної, інформаційної, продовольчої та державної безпеки; зовнішньополітичної діяльності, інтегрованого управління кордонами, розвитку оборонно-промислового комплексу, громадської безпеки та цивільного захисту, екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, біобезпеки та біологічного захисту, кібербезпеки України, а також Національна розвідувальна програма.

Дещо раніше, у травні п.р., наш сусід і стратегічний партнер – Польща також оприлюднила новий варіант стратегії нацбезпеки. Згідно із затвердженням президентом А. Дудою документом, польська безпека сьогодні заснована на чотирьох ключових моментах. Це залученість в систему міжнародної безпеки, ідентичність і національна спадщина, а також соціальний і економічний розвиток. У Стратегії зазначається, що найбільш серйозну загрозу становить агресивна неоімперська політика російської влади, яка протягом останніх десятиліть реалізується, в тому числі, за допомогою військової сили. Серед кроків, запропонованих для нівелювання російської загрози передбачено подальший розвиток співробітництва у рамках НАТО, співпраця зі США, партнерами по ЄС і державами регіону, підвищення асигнувань з держбюджету на оборону до 2,5 % ВВП до 2024 р. і побудова системи цивільної оборони за участю всього населення. Також як в українській, у польській Стратегії значна увага приділяється політичним, військовим, кліматичних, медичним і економічним аспектам національної безпеки.

Використання європейських стандартів у новій вітчизняній Стратегії було позитивно сприйнято експертним середовищем та політикумом України, що вплинуло на їх оцінки в цілому. Водночас директор Національного інституту стратегічних досліджень О. Литвиненко зазначав, що проєкт Стратегії був представлений у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі в грудні 2019 р., де отримав позитивну оцінку.

«Стратегія національної безпеки, чітко визначаючи національні безпекові пріоритети,

є основою для всіх реформ у секторі безпеки та оборони. Вона враховує усі можливі глобальні ризики – від зовнішньої агресії до зміни клімату та пандемії. Саме тому важливо, що поряд з впровадженням Річних національних програм під егідою Комісії Україна-НАТО пріоритетність також надається повному виконанню Угоди про асоціацію з ЄС. Ця стратегія надсилає чіткий сигнал усім державним органам влади, що маємо максимально прискорити впровадження реформ для досягнення необхідних критеріїв членства в ЄС та НАТО», – зазначила віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України О. Стефанішина.

Міністр оборони України А.Таран повідомив про те, що Міноборони вже веде роботу з розробки Стратегії воєнної безпеки, виходячи з актуальних доктринальних засад Стратегії національної безпеки, введеної у дію Президентом України 14 вересня 2020 р. Насамперед акцент у документі буде зроблено на розвиток особливого партнерства з НАТО задля набуття повноправного членства в Альянсі.

Коментуючи Стратегію, політичний експерт, керівник Центру військово-правових досліджень О. Мусієнко акцентував увагу на тому, що «концепція людиноцентричності є правильною тому, що держава існує для того, щоб покращувати життя індивіда та захищати права кожного громадянина. І захищати в різних сферах: починаючи від безпекових питань і закінчуючи питаннями охорони здоров'я».

Політичний аналітик Д. Дубов вважає, що загалом, нова редакція Стратегії національної безпеки побудована більш сучасно і більш наративно, ніж попередні аналогічні документи. А базова ідеологія (відхід від безпеки як абстрактного «стану захищеності» до тріумвірату «стримування, стійкість, взаємодія») відкриває більше можливостей для оновлення безпекового сектору та більш гнучкого реагування на нові загрози та виклики. Водночас, на його думку, попередня версія Стратегії була конкретніша щодо завдань із посилення кібербезпеки держави. Крім того, у новій Стратегії місцями трапляються

не до кінця зрозумілі тези, які стосуються стратегічних комунікацій. Наприклад, у п. 20 зазначається, що в Україні «слабка система стратегічних комунікацій», а вже у п. 49 йдеться про «створення системи стратегічних комунікацій». На погляд експерта, останнє значно точніше, бо складно казати про «слабкість» того, чого немає.

Щоб не закінчувати на мінорній ноті, хочеться ще раз нагадати, що нова Стратегія намічені шляхи для вирішення багатьох проблем, що стоять сьогодні перед Україною. Зокрема, завдяки своєму комплексному характеру, який вимагає розробки на її основі більш конкретних кроків вітчизняними міністерствами та відомствами, нову стратегію можна вважати новою, цілком сучасною дорожньою картою для України (*Стамтю*

*підготовлено з використанням інформації таких джерел: <https://www.kmu.gov.ua/news/olga-stefanishina-nova-strategiya-nacbezpeki-viznachaye-algoritm-dij-na-shlyahu-dochlenstva-nato>, <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>, <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>, <https://detector.media/infospace/article/180695/2020-09-17-nova-strategiya-natsionalnoi-bezpeki-ukraini-yak-zminilas-informatsiina-skladova/>, <https://www.kmu.gov.ua/news/minoboroni-rozroblyaye-strategiyu-voyennoyi-bezpeki-na-osnovi-novitnoyi-strategiyi-nacbezpeki-ukrayini-zaproponovanoyi-prezidentom>, <https://www.slovoidilo.ua/2020/09/15/pogljad-polityka/stratehiya-naczbezpeky-yaki-priorityty-vyznachyv-zelenskyj>, <https://www.polskieradio.pl/397/7839/Artykul/2515179>).*

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

### Блог на сайті «Zaxid.net»

**Про автора:** Михайло Цимбалюк, народний депутат, голова Львівської обласної партійної організації ВО «Батьківщина»

### Недодецентралізовані вибори нашвидкуруч: проблеми та наслідки

Вже через місяць Україну чекають багаторівневі і дуже непрості вибори. Хоч і місцеві, проте за умови завершення децентралізаційної реформи – насправді набагато важливіші для українців та утворених ними громад у повсякденному житті, ніж загальнодержавні. Бо саме тут, на місцях, мали б вирішуватися більшість практичних питань, накопичуватися та розподілятися ресурси. Інша річ, що мало хто із громадян це наразі усвідомлює.

Однак, перш ніж ці вибори проводити, згадану реформу не довели до логічного завершення, залишивши проміжний – районний рівень. Більше того, повноваження як районних рад, так і РДА будуть визначатися вже після виборів, що є нонсенсом у правовій

державі. Тож наразі у цій царині – чимало проблем і непередбачуваних наслідків. Наразі очевидним залишається лише одне: чинна влада, як і її попередники, прагне у будь-який спосіб закріпити успіх на президентських та парламентських виборах якомога вищими результатами на місцевих, не надто переймаючись майбутніми проблемами самих громад.

Отож, вибори 25 жовтня пройдуть у 1469 об'єднаних територіальних громадах та у 136 (замість колишніх 490) новостворених – часто з порушенням принципу добровільності і лобіювання інтересів певних територій – районах. З одного боку, вибори до районних рад та й саме їх існування – дискусійне. Бо, коли були створені ОТГ і повноваження територіального управління передали на місця, потреба у райрадах відпала, і вони не мають, та й не матимуть ні суттєвих завдань, ні повноважень. З іншого боку, райони передбачені

\* Збережено стиль і граматику оригіналу

Конституцією, а зміни до основного Закону країни вносити складно та й не на часі.

До того ж, аби реорганізувати органи місцевого самоврядування у нових громадах і РДА в нових районах, Верховна Рада мала ухвалити законопроект №3651, який врегулює питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та інших зобов'язань. Його подавали разом із проектом постанови про нові райони №3650, проте ухвалити тоді спромоглись лише останню. Тобто, бажаний результат задекларували, а механізм його реалізації з усіма необхідними процедурами – не затвердили! Запрягли коня позаду воза. Відтак нині влада сподівається, що парламент ухвалить його до моменту, коли після місцевих виборів набудуть повноважень нові органи місцевого самоврядування, тобто – максимум до середини листопада. А якщо ні, що тоді?

Ба, більше! РДА нових районів слід створити до грудня 2020 року. Новообрані райради у листопаді проведуть перші сесії, а вже в грудні мають затвердити районні бюджети, вирішувати інші питання, які залишаться у компетенції районів. До того моменту мають бути створені РДА, яким, за Конституцією, районні ради мають делегувати більшість своїх повноважень.

За задумом влади, вже восени Верховна Рада уповноважить уряд створювати місцеві держадміністрації та ухвалить нову редакцію закону про них. При цьому, як запевняють в уряді, «усі 1470 новостворених громад повинні стати повністю незалежними від районного рівня, зможуть самостійно надавати усі послуги і нести відповідальність за свої рішення чи бездіяльність». То, може, владі насамперед варто визначитись із декларованими пріоритетами? Інакше дублювання повноважень районів і громад та спровокованих ним конфліктів – не уникнути!

Питання ж «чому не ліквідували районів?» – риторичне. Центральна влада не хоче віддавати на місця владу, гроші й повноваження, хто б не сидів на Печерських пагорбах. Тож насправді районний рівень ні попередня, ні чинна влада скасовувати не планували: у проектах змін

до Конституції і часів Порошенка, і часів Зеленського райони залишалися. Різниця лише у тім, що попередники лобювали нові райони «під себе», створюючи такі собі «вотчини» під виборчі округи у Верховну Раду. І багаторічні перекося у фінансуванні окремих районів Львівщини за рахунок решти – яскравий доказ цьому. Натомість нинішня партія влади, не маючи ані розгалужених структур, ні авторитетних кандидатів, ані вагомих здобутків на своєму рахунку, вирішила «підстрахувати» можливі поразки у громадах списковим рейтингом «слуг».

Нагадаю, первісний задум реформи передбачав ліквідацію адміністрацій та передачу їхніх повноважень новоствореним префектурам. Мали ліквідувати і районні ради, майно і повноваження яких планували розділити між ОТГ, обласними радами і державою. Проте уряд змінив концепцію, затвердивши натомість новий поділ на райони зі збереженими радами та держадміністраціями. Ще й закріпив це у проекті постанови про цьогорічні вибори.

Проте якими будуть повноваження РДА нових районів? Адже саме вони, до внесення змін до Конституції, здійснюватимуть повноваження виконавчих органів районних рад, бо ті не мають своїх виконавчих комітетів. Саме це структури мали би вже бути створені в доповнення до якісної роботи органів влади на місця.

Що прийде на зміну РДА, реорганізацію та ліквідацію яких планують у 2021 році, і якою буде владна вертикаль далі? Адже у погоджених законопроектах і в чинних законах ні префектів, ні префектур не передбачено! І цьогоріч до них навряд чи повернуться, бо уряд узяв курс на розширення РДА та райрад. Та ще й готує нову редакцію Закону «Про місцеві державні адміністрації», яким визначать їхні повноваження, структуру й чисельність. Відтак уряд планує низку рішень щодо формування нових РДА та часові рамки перехідного періоду.

Що буде із містами, які раніше не були у складі районів? Що саме передадуть районам, які наразі не мають майже нічого? Із моменту набуття повноважень депутатами нового скликання буде відбуватися реорганізація

рад об'єднаних районів. Проте якщо раніше районні ради з боями, але передавали громадам майно, то після оголошення нових районів процес зупинився... Питань наразі більше, ніж відповідей ([https://zaxid.net/nedodetsentralizovani\\_vibori\\_nashvidkuruch\\_problemi\\_ta\\_naslidki\\_n1508039](https://zaxid.net/nedodetsentralizovani_vibori_nashvidkuruch_problemi_ta_naslidki_n1508039)). – 2020. – 23.09).

\*\*\*

### **Блог на сайті « AgroPolit.com »**

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

### **На порозі ринку землі: наслідки, чинні договори оренди, інвентаризація, геопросторові дані, детінізація та планування територій**

Прийняття закону про ринок землі №552-IX запустило дискусію довкола кількох супутніх питань, без яких не обійтися. Наслідки ринку землі для власників паю та аграріїв, що робити з чинними договорами оренди, коли кінець інвентаризації землі, що змінять для ринку два прийнятих закони (№ 554-IX – про геопросторові дані та 485-IX – планування територій) та чи тим шляхом іде земельна детінізація?

### **Ринок землі й наслідки для власників паю та аграріїв**

Ринок землі бути. Це очевидний факт. Приємно зараз бачити, що навіть не надто родючі поліські поля, які роками не знали обробітку, мають посіви. На зміну перелогам прийшли орні землі. Є люди, фермерські господарства, сільськогосподарські товариства, агрохолдинги, які не тільки хочуть займатися рослинницькою галуззю, а й очікують для себе економічну вигоду. Крім того, усі названі учасники є відчутними конкурентами, що є позитивом ринкових відносин.

Звісно, що ринок землі мав бути більш відкритим на перших етапах земельної реформи. Це дало б більше можливостей простим аграріям чи фермерам-початківцям реалізувати своє право володіння землею,

сприяло би зміцненню ринкових відносин в агросекторі взагалі. Цей момент було пропущено, або, швидше, штучно заблоковано. Наразі відкриття ринку є, все-таки, необхідною умовою подальшого розвитку аграрної сфери та земельних відносин, проте сьогодні цей процес відбуватиметься більш болюче для дрібних і середніх фермерів, аніж 10 років тому. І, на жаль, за таких умов найменш захищеним залишається власник паю. Оскільки в силу низки обмежень в новому законі він не отримає належної ціни за землю та, в більшості випадків, не зможе реалізувати своє право розпоряджатися земельною часткою через здавання в оренду на довгий термін.

### **Найпроблемніше питання напередодні ринку – чинні орендні договори**

Найбільш невирішеним питанням перед відкриттям ринку землі залишається питання наявної оренди та можливість чи неможливість його продовження. Уклавши договір оренди, власник паю не може повною мірою розпоряджатися протягом дії даного договору своєю земельною часткою (паєм). Маю на увазі її продаж чи передачу іншому орендарю. Завищеним є найменший термін здачі паю в оренду – 7 років. Зрозуміло, це період, який повинен гарантувати орендареві отримання прибутку від використання землі. Але, якщо не вирощувати соняшник або льон у сівозміні, цей термін не є обґрунтованим....Виникають сумніви і щодо багатьох обмежень у площі землі в одні руки, а також прив'язка до грошової оцінки, яка не завжди правдиво показує якість землі. Відомо, що більше обмежень, то більший процес спотворення ринкових відносин у будь-якій сфері. Всі ці питання мають бути розглянуті у правовому колі з метою отримання практичного ефекту від втілення норм закону у життя, а не в передвиборчій агітації окремих партій.

### **Земельна інвентаризація**

Проведення інвентаризації земель не є свідченням необхідності реформування кадастру. Це необхідний крок технічного роду робіт, для здійснення землеустрою та планування розвитку територій громад. Інвентаризація земель – це перший вид робіт

початкового етапу земельної реформи. На той час було витрачено багато зусиль людської праці землевпорядників, щоб проінвентаризувати землі, до того ж, це було зроблено без застосування серверного чи взагалі програмного забезпечення. Процес інвентаризації має бути безперервним і потоковим із постійним оновленням інформації. Одноразовий «клич» до проведення інвентаризації з часом стане застарілим. Даний процес, на жаль, не є налаштованим ані законодавчо, ані технічно. Навіть якщо поставлене серверне обладнання відповідатиме технічним вимогам та запрацює як слід, то перша його мета – це має бути не відображення отриманої одноразової інформації отриманої внаслідок розробки технічної документації, а її постійне поновлення. Цього сучасне законодавство не передбачає.

#### **Закон №554-ІХ «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».**

Попри велику увагу до геопросторових даних, їхні якість і функціональність бажають кращого. Безумовно, поліпшувати роботу порталу, розширяти його можливості, як серверні (технічні) так і різноплановість наповнення даними, необхідно. Позитивною стороною закону є, насамперед, увага до проблеми та розуміння, я сподіваюсь, потреби оновлення і самого геокадастрового порталу та його роботи. Якщо відкинути бюрократичну складову отримання та наповнення геокадастрових даних (маю на увазі погодження і затвердження документації із землеустрою), а також сподіватися на належне виконання законних пунктів, можна проаналізувати усі «за» і «проти», прописані у законі.... Серед них позитивні сторони закону №554-ІХ «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»: напрямок на інтеграцію у європейські кадастри та задоволення потреб суспільства, основними наповнювачами даних залишаються інженери-землевпорядники, врахування моніторингу навколишнього природного середовища, розширення бази кадастрових даних та їхнє об'єднання, безоплатний доступ користувачів, можливість обміну між виробниками геоданих і держателями у векторному вигляді. Проте, незрозуміло, яким чином утворення нового геопорталу дасть

можливість підняття національного кадастру до європейських систем. Залишається питання фахівців, які будуть держателями таких даних (хто вони, звідки візьмуться, чи перейдуть із реформованого Держгеокадастру?). Велике занепокоєння, попри нововведення й запевнення влади щодо нормальної роботи геопорталу, викликає у землевпорядників зручність його роботи та доступність до нього самим наповнювачам даних і питання зменшення бюрократичної складової процесу наповнення даними залишається.

#### **Закон №485-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо планування використання земель».**

Ним започаткована розробка нових документів «Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади» та «Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади», які за мету мають покращити умови управління землями в межах ОТГ. Дуже важко оцінити позитив від даного нововведення, попри те, що автори закону наголошують на необхідності відійти від радянської системи планування території, яка ґрунтується на розробці окремо містобудівної і землевпорядної документації, оскільки поновлення вимагає значних капіталовкладень на топографо-геодезичні роботи. Адже оновлення старої і розробка нової документації, навіть лише в електронному вигляді, потребують великих затрат. А відповідного закону ці затрати мають нести органи на місцях. Звичайно, оновлення даних про стан земель у межах ОТГ, а також встановлення меж громад, поновлення даних про обмеження використання земель є необхідним кроком. Нова документація нестиме фактичну інформацію про межі (ОТГ, населених пунктів, обмежень) але навряд чи вирішуватиме стратегічні та планувальні цілі. Водночас, відчувається відсутність підходів, які б спонукали ОТГ до створення планів просторового розвитку, а не «заставляли» їх замовляти ці проекти.

#### **Земельна детінізація (законопроект №3131-д)**

Щодо сільськогосподарських товариств, великих чи малих, виплата податку відповідно

до запропонованої формули є посильною. До того ж, застосування податкового зобов'язання спонукає власника паю здавати земельну ділянку в оренду, а орендаря — не підвищувати орендну плату. В свою чергу, для ОТГ це вигідно, у випадку залишення цих грошей на місцях, а розмір самого податку дещо збільшиться. Позитивним є також факт неминучого укладання та офіційної реєстрації договору оренди (емфітевзису). Проте, наразі, більшість власників паїв і без цього закону намагаються оформити договір належним чином, таких, що не підписали договір зараз мало. Серед них, в основному – ті, що не оформили ділянку у власність в силу різних обставин. Навіть орендарі зацікавлені в належному оформленні права користування та ведуть «війну» між собою за орендодавців. Більшої уваги потребують невитребувані паї. Якщо такими користується сільськогосподарське підприємство, то за нових умов податку територіальні громади самі мають ініціювати надання кадастрового номеру таким ділянкам і реєстрацію права оренди в державному реєстрі речових прав ([https://agropolit.com/blog/413--na-porozi-rinku-zemli-naslidki-chinni-dogovori-orendi-inventarizatsiya-geoprosstorovi-dani-detinizatsiya-ta-planuvannya-teritoriy\).](https://agropolit.com/blog/413--na-porozi-rinku-zemli-naslidki-chinni-dogovori-orendi-inventarizatsiya-geoprosstorovi-dani-detinizatsiya-ta-planuvannya-teritoriy).) – 2020. – 01.10).

\*\*\*

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

**Про автора:** Руслан Арсірій, суддя Окружного адміністративного суду міста Києва

### **Електронна комунікація в судах: чи врятує ситуацію поетапне впровадження ЄСІТС**

Законопроект про поетапне впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи жодним чином не прискорить повноцінну електронну комунікацію між громадянином і судом.

Нещодавно Верховною Радою України зареєстровано законопроект про поетапне впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) на

розробку якого, на жаль, законодавців наштовхнуло не стратегічне бачення, а критична ситуація із папером та марками в українських судах. Через постійне урізання коштів, необхідних для функціонування органів судової влади, суди не тільки позбавлені належних заробітних плат, але й не мають можливості повідомляти сторонам про засідання, тобто, фактично, не можуть здійснювати правосуддя.

В пояснювальній записці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» зазначається, що його прийняття сприятиме формуванню єдиного інформаційного простору для органів системи правосуддя та забезпечить максимальну прозорість і відкритість судів для суспільства. Питання поетапного впровадження «новітніх» технологій в судівництво законодавці чомусь взяли вирішити в останні чотири місяці дії Стратегії реформування судової системи та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленої Указом Президента ще у травні 2015 року.

Цього разу розробники законопроектів вирішили дозволити впроваджувати ЄСІТС частинами – в перехідних положеннях законопроектів 3985 йдеться, що створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи здійснюватиметься поетапно. В цілому, задум не поганий, якщо дивитися на питання суто теоретично та автономно з позиції розробника програмного забезпечення. Однак, такий підхід не вирішить існуючу на сьогодні проблему комплексно.

Кожен, хто має намір скористатись перевагами електронного документообігу в суді, повинен розуміти, що це можливо за умови, коли повноцінно працюватимуть всі ключові модулі ЄСІТС. Сьогодні розробник вирішив зосередитись на створенні вікна «електронного доступу до суду» для сторін у вигляді так званого електронного кабінету зовнішнього користувача ЄСІТС.

Однак, варто спростити всі ці технічні терміни та звернути увагу на те, що створюється

лише нова форма комунікації. Забезпечуючи зв'язок між стороною судового процесу та суддею, необхідно потурбуватися не тільки про відправку, але і безперебійне приймання та належне зберігання інформаційних повідомлень, не зважаючи на їх форму. Навіть більше — введення додаткової форми зв'язку вимагає створення нових засобів, або пристосування вже існуючих до цієї форми.

Припустимо, що електронний кабінет сторони процесу (на якому зосереджено увагу заінтересованих осіб) працює без збоїв та дозволяє направляти документи до суду. Однак, поки не буде приведено у відповідність з новою формою обміну автоматизовані системи діловодства судів та не буде створено електронні кабінети суддів, позитивного результату від такої взаємодії між позивачем і судом не буде.

Отримання та опрацювання документів буде відбуватися як і зараз — в «тестовому режимі», тобто, так, як кому заманеться. І ніякими рішеннями судів або Ради суддів України порядку в цьому не досягти.

Законопроект про поетапне впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи жодним чином не прискорить повноцінну електронну комунікацію між громадянином і судом. Для вирішення описаного вище суто технічного аспекту потрібні значні кошти, техніка та не одна година висококваліфікованої людської праці, необхідних для створення нових інформаційних продуктів.

І не треба вдавати, що начебто якийсь не дуже сумлінний працівник суду не бажає використовувати «електронний суд» або інші програмні засоби в роботі. Таких засобів на сьогодні просто не існує і ніяким листом ДСА України їх не створити.

А от що має врегулювати законодавство, так це праввідносини, що виникають у сфері використання електронних документів в судочинстві.

На сьогодні порядок здійснення судочинства визначається відповідними кодексами, а основа цього правового порядку визначена пунктом 14 статті 92 Конституції України:

«Судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури визначаються виключно законами України».

При цьому кодекси містять норми, які і зараз, наприклад, в питаннях визначення суддів або колегії суддів, відсилають нас до Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України. Це приклад однієї із бланкетних норм, яка діє на підставі перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України та відповідних розділів інших кодексів.

Та частина Кодексів, що не діє у зв'язку з неготовністю ЄСІТС, також має бланкетні норми та у питаннях організації діловодства й судового процесу відсилає нас до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (затверджується ВРП за поданням ДСА після консультацій з РСУ) та Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів (затверджується спільним нормативно-правовим актом Мінюсту та ДСА).

Повертаючись до вказаного законопроекту, варто зазначити, що ним встановлюються норми, що визначають порядок функціонування окремих підсистем ЄСІТС. Технічно, це зрозуміло, але фактично, ми маємо ситуацію, коли, наприклад, форма ведення справи (електронна чи паперова) регламентується не Кодексом, а положеннями про ЄСІТС чи окремих її модулів. «Суд проводить розгляд справи за матеріалами судової справи у формі, визначеній Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему», — саме так пропонують змінити частину 9 статті 18 КАСУ зазначеним законопроектом. Положення про ЄСІТС затверджуватиме ВРП. Відповідно до законопроекту, повноваження по регламентації судочинства надаються Вищій раді правосуддя не тільки у розрізі цілісної концепції Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, але й в частині функціонування окремих



її підсистем (модулів). Вказані положення розроблятиме Державна судова адміністрація України спільно з Вищою радою правосуддя та затверджуватиме ВРП після консультацій з Радою суддів України. Тобто, виходить, що ВРП, фактично, визначатиме порядок звернення до суду? Чи може законодавець віддавати регулювання таких питань підзаконним актам?

Нагадаю, що Конституція надає право кожному, хто вважає, що його право порушене звертатися до суду, а порядок такого звернення, безсумнівно, стосується невизначеного кола осіб та відноситься до регулювання судочинства. Вища рада правосуддя, у випадку прийняття вказаного законопроекту отримає функції видавця нормативно-правового акту, а відповідно до визначень Кодексу адміністративного судочинства України стане «іншим суб'єктом владних повноважень» (ст. 264 КАСУ). В який спосіб громадянин може оскаржити рішення ВРП, законодавцем на сьогодні не визначено.

Відповідно до принципів системи стримування та противаг, яка є основою стабільного функціонування державної влади в демократичній державі, одночасно мають бути створені запобіжники на противагу такої функції ВРП. А саме — повинен бути встановлений законодавчо закріплений спосіб видання, обговорення, оприлюднення, судового контролю під час затвердження нормативного акту та визначена підсудність таких категорій справ.

Тобто, кожен громадянин повинен мати можливість брати участь у затвердженні порядку, що регламентує звернення до судів, знати зміст загальнообов'язкових правил судочинства, порядок оскарження нормативного акту ВРП так само, як і нормативний акт будь-якого іншого суб'єкта владних повноважень. Ці та низка інших питань чомусь залишилися без належної уваги законодавця, натомість нам пропонують чи не ідеальну картинку, яка нібито вирішить всі проблеми електронної комунікації між громадянами і судом. В черговий раз це робиться в неприродний спосіб, при цьому процесуальне врегулювання нововведень відходить знову на задній план, віддаючи

перевагу техніці, а не суспільним відносинам. Можливо, в цьому контексті було б доцільніше зосередитись на питанні надання ВРП права законодавчої ініціативи (<https://sud.ua/ru/news/blog/179398-elektronna-komunikatsiya-v-sudakh-chi-vryatuye-situatsiyu-poetapne-vprovadzhennya-yesits>). – 2020. – 17.09).

\*\*\*

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

**Про автора:** Святослав Пограничний, шеф-редактор «Судебно-юридической газеты», доктор философии в сфере права

### **Антикоррупционная стратегия: как НАПК подталкивает Кабмин вмешаться в судебную ветвь власти**

Стратегия борьбы с независимостью судейского самоуправления, или двойные стандарты НАПК.

Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции 8 сентября опубликовало, а 9 сентября представило в лице его председателя Александра Новикова на заседании Кабинета Министров документ под названием «Антикоррупционная стратегия на 2020-2024 годы».

Хотя стратегия, на первый взгляд, это лишь декларация, а не императив, но именно на ее основании, в случае одобрения исполнительной и законодательной властью (а она должна принять форму закона), будут приниматься дальнейшие реформы.

Некоторые положения в ней переписаны из Меморандума с МВФ, однако в целом украинское Агентство добавило значительный массив пунктов от себя или при помощи консультаций с другими обычно консультирующими в таких вопросах организациями.

Одной из ключевых целей в этой стратегии значится борьба с коррупционными проявлениями именно в судебной власти. Упор на этот пункт делался и при обсуждении Стратегии «в узком кругу».

Так, напомним, что изначально ее вообще обсуждали без судей. Только после того, как наше издание обратило внимание на столь

важний документ и опубликовало видео, как проходил такой «круглый стол», судейские коллективы, ассоциации, органы судебной власти ознакомились с тем, как их предлагают «очистить от коррупции» и сами призвали НАПК к диалогу.

Впрочем, такой «диалог» со стороны главы НАПК скорее превратился в монолог, ведь Александр Новиков поставил представителям ВСП ультиматум: или вы соглашаетесь на условия, или «вас реформируют» по модели ликвидации части органов и судов.

В итоге в какой-то части Стратегию подправили, но там все равно остались нормы, недвусмысленно намекающие, «кто в доме хозяин».

Так, предлагается оценивать кандидатов в судьи с точки зрения «презумпции виновности» («під час оцінювання добросовісності кандидатів на посаду судді застосовується стандарт доказування «обґрунтований сумнів у добросовісності»).

В изначальной версии НАПК предлагало распространить такую «презумпцию» на всех судей, но в итоге остановилось только на претендентах в судьи.

Также предлагается создать дисциплинарный орган для судей по новой процедуре («дисциплінарний орган у системі правосуддя сформований на підставі конкурсу, проведеного незалежною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів, визначених на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій здійснює оперативний і справедливий розгляд дисциплінарних справ щодо суддів») и т. д.

Помимо этого, в этом документе содержится прямое вмешательство в вопрос, который может решать лишь само судейское самоуправление. Это пункт называется так: «запроваджено механізми унеможливлення обіймання адміністративної посади в суді однією й тією ж особою протягом тривалого часу». Очевидно, что в НАПК (или у других авторов) не в курсе сложившейся в судах ситуации с кадрами, когда в некоторых судах осталось по 1-2 судьи.

Таким образом, хотя и после огласки часть положений НАПК из своей стратегии исключило, ее принятие в нынешнем виде по некоторым пунктам по-прежнему противоречит принципу независимости судебной власти.

В этом аспекте примечательно, что глава НАПК во время заседания КСУ 10 сентября выразил обеспокоенность о том, чтобы сохранить независимость НАБУ от ветви исполнительной власти.

Тогда возникает вопрос – почему судебная власть не должна сохранить независимость, а обязана беспрекословно следовать «пятилетке», написанной для нее НАПК, т. е. органом исполнительной власти и почему Агентство считает в своей компетенции прямо вмешаться в организацию кадровой политики судов?

А то, что «быть прокурором» для судебной системы НАПК всегда готово, свидетельствует предписание, выписанное Новиковым Конституционному Суду за непредоставление информации о конфликте интересов.

Самое любопытное в данной ситуации то, что еще в июле НАПК этим вопросом мало интересовалось и о мониторинге, по крайней мере, публично не задумывалось (об этом заявил сам глава НАПК, отвечая на вопрос нашего издания). Однако затем эта информация НАПК все же резко понадобилась. Что повлияло на возникновение такой срочной необходимости – вопрос риторический (<https://sud.ua/ru/news/blog/178837-antikorrupcionnaya-strategiya-kak-napk-podtalkivaet-kabmin-vmeshatsya-vsudebnuyu-vetv-vlasti>). – 2020. – 18.09).

\*\*\*

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

**Про автора:** Василь Юрченко, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці

**Справжньої судової реформи в Україні не буде. Тому що ніколи**

Поки Генеральний прокурор буде бігати на доповідь до Президента, а не до Вищої ради правосуддя, а Верховна Рада, Президент та Кабмін будуть призначати своїх «смотрящих» до ВРП, Конституційного Суду, ВККС, НАБУ,

ДБР тощо українське правосуддя залишиться своєрідним «лежачим поліцейським».

Конституційний Суд України в Рішенні від 28 серпня 2020 року у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» написав, що Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію держави. Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади.

Чесно кажучи, позиція Конституційного Суду України дещо дивує. Прокуратура України також складається з центральної і територіальних структур та поширює свої повноваження на всю територію держави, а тому, за логікою Конституційного Суду, теж має бути віднесена до органів виконавчої влади.

Перед цим, у цьому ж Рішенні Конституційний Суд дуже детально виписав важливість передбаченого статтею 6 Конституції України принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Зокрема, Конституційний Суд України зазначив таке. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Засади Конституції України забезпечують збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні; крім того, унеможлиблюється конкуренція компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади; недотримання цих вимог негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку – утвердження і

забезпечення прав і свобод людини. Принципи „поділу влади“ і „балансу влади“ вимагають, щоб три функції демократичної держави не були зосереджені в одній гілці влади, а повинні бути розподілені серед різних державних інститутів. І нарешті, «поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина; тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення неналежних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина».

При цьому Конституційний Суд не дав жодної оцінки тій обставині, що Національне антикорупційне бюро України є „державним правоохоронним органом“ (органом правопорядку), який протидіє кримінальним корупційним правопорушенням, здійснюючи досудове розслідування в кримінальних провадженнях, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи. А що таке досудове розслідування? Це частина, стадія кримінального провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність – пункт 10, частина 1 стаття 3 КПК України. І це стосується не лише НАБУ, але і органів досудового слідства і дізнання Національної поліції, СБУ, ДБР, податкової міліції. Слідчі і дізнавачі зазначених органів займаються суто процесуальною, а не управлінською, діяльністю, перебуваючи при цьому в складі органів виконавчої влади. І Конституційний Суд України не вважає таку ситуацію «суміщенням не належних певним органам державної влади функцій».

Статтею 124 Конституції України встановлено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Статтею 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізують судді та, у визначених законом

випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Я не науковець і сперечатися з такими категоричними постулатами не буду, але таке обмежене визначення поняття судової влади вкрай негативно позначається на утвердженні незалежності судової влади та не дає можливості ефективного її функціонування.

Крім цього, положення статті 124 Конституції України викликають певні сумніви. Відповідно до положень статті 284 КПК України в разі, якщо встановлена відсутність події кримінального правопорушення чи встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення кримінальне провадження закривається слідчим або прокурором, а якщо ці обставини виявляються під час судового розгляду, суд ухвалює виправдувальний вирок. Тобто, якщо із зазначених підстав суд ухвалює виправдувальний вирок, то це здійснюється правосуддя, а якщо з цих же підстав слідчим чи прокурором ухвалюється постанова про закриття кримінального провадження, то це вже ніяке не правосуддя, а якась процесуальна діяльність, назви якої законодавець не дає. Це нагадує парадоксальну ситуацію, за якої, коли горить хата і заливають вогонь пожежники, то вони гасять пожежу, а якщо їх немає і хату від вогню рятують люди, то вони не гасять пожежу, бо не є пожежниками, а просто заливають вогонь водою. Особливо необхідно підкреслити, що у випадку закриття кримінального провадження не прокурором, а слідчим НАБУ, ДБР, Національної поліції, СБУ чи податкової міліції ця правосудна процесуальна функція здійснюється відповідальним працівником органу виконавчої влади. Просто дивно, що Конституційний Суд України, аргументовано викладаючи доводи щодо необхідності дотримання принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, не дав жодної оцінки тій обставині, що органам виконавчої влади, як органам державного управління, притаманна саме управлінська діяльність, і в жодному разі не процесуальна у кримінальному провадженні. Можливо, десь у Швейцарії така ситуація і не мала би якогось вагомого значення. Але не в

Україні, де сьогодні саме органи виконавчої влади фактично вирішують, які кримінальні провадження розслідувати у першу чергу, а які можуть чекати роками, або взагалі до суду не потрапити ніколи; у якому об'ємі формувати та подавати суду докази та багато чого іншого, на що нібито всесильна судова влада впливу практично не має.

До тих пір, поки у нас буде існувати гримуча суміш правосудної, чисто процесуальної діяльності в органах виконавчої влади, жодного порядку в українському судочинстві не буде. До того часу, поки Генеральний прокурор буде бігати на доповідь до Президента, а не до Вищої ради правосуддя, а Верховна Рада, Президент та Кабмін будуть призначати своїх «смотрящих» до Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, НАБУ, ДБР тощо українське правосуддя ніколи на ноги не стане, так і залишиться своєрідним «лежачим поліцейським».

Як висновок: усі органи досудового слідства необхідно вивести з підпорядкування органів виконавчої влади. Міністр внутрішніх справ України, Голова СБУ, керівник Національної поліції України тощо не повинні контролювати діяльність органів досудового слідства щодо розслідування кримінальних проваджень та нести за цю діяльність будь-яку відповідальність. В ідеалі так само слід було би поступити і з органами дізнання, але це поки що практично виконати неможливо. Сьогоднішня ситуація в Україні очевидно свідчить про одне: суди з однієї сторони, органи прокуратури, досудового слідства та дізнання – з іншої, розвели у кримінальному провадженні по різні сторони барикади і роблять усе можливе, щоб це протистояння було якомога жорсткішим. Постійні обвинувачення один одного в корумпованості, непрофесіоналізмі, саботуванні розгляду справ тощо українським можновладцям лише на користь – розділяй і володарюй, причому безкарно.

Ще одна принципова помилка українського судочинства полягає у виведенні за його межі стадії виконання судових рішень: за українським процесуальним законодавством виконання судових рішень серед основних

засад судочинства не значиться: такі засади закінчуються відшкодуванням судових витрат, щоправда, також лише на папері. Між тим, судочинство з усіма його основними засадами чи принципами, разом взятими, без реального виконання ухваленого судового рішення є просто нікчемним, а невиконане судове рішення, перефразовуючи Отто фон Бісмарка, не варте паперу, на якому воно написано. Я би взагалі гасло «Іменем України» надавав би лише тим судовим рішенням, які фактично і повністю виконані. Невиконане судове рішення, ухвалене іменем України, є приниженням української держави. Якщо ми виводимо стадію виконання судових рішень за рамки судочинства, судової влади і передаємо цю вкрай важливу для ефективного правосуддя функцію органам виконавчої влади, то завжди будемо мати те, що маємо: виконання судових рішень на рівні 5, 10, чи максимум 15 відсотків. Процесуальний судовий контроль за виконанням судових рішень проблеми жодним чином не вирішує, оскільки має епізодичний, практично разовий характер. Правосуддя з таким низьким рівнем виконання судових рішень є марнотратним, і сама суспільна потреба у такому правосудді може бути поставлена під сумнів. Невже не зрозуміло, що виконавча влада абсолютно не зацікавлена у максимальному виконанні судових рішень, оскільки таке виконання у багатьох, якщо не у більшості, випадках має місце за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, яких завжди катастрофічно не вистачає. Виконання судових рішень є невід'ємною частиною судочинства і повинно здійснюватися Судовою виконавчою службою, яка відноситься до органів судової влади і підпорядкована Вищій раді правосуддя. З тих же підстав не може бути за межами системи органів судової влади виконання судових рішень у кримінальних справах з підпорядкуванням пенітенціарних установ також Вищій раді правосуддя. Очевидно, що сюди мають бути віднесені конвойні війська та судова поліція. Судова влада лише тоді буде ефективною, якщо вона буде в змозі сама себе захистити. Який сенс шукати людям захисту

у судах, які самі постійно потерпають від різного роду нападок та утисків і систематично плачуться з цього приводу перед Президентом, Кабміном, Генпрокурором чи МВС. А ті просто посміюються.

Таким чином, систему органів судової влади складають: суди, Вища рада правосуддя, прокуратура, усі органи досудового слідства, виконавча служба, пенітенціарна служба, включаючи слідчі ізолятори, виправно-трудова установа та конвойну службу, судова поліція, кваліфікаційні комісії та судова адміністрація як структурні підрозділи Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя вирішує усі питання організаційного, матеріально-технічного та кадрового забезпечення усіх, без винятків, органів судової влади. Очевидно, що у теперішньому стані Вища рада правосуддя такі завдання вирішувати не зможе, статус не той. Члени Вищої ради правосуддя у кількості 100 (плюс-мінус) осіб повинні обиратися громадянами України по мажоритарних округах, як народні депутати. Вища рада правосуддя поділяється на секції: суди, прокуратура та органи досудового слідства, виконання судових рішень тощо. Щоб забезпечити належний контроль народу за діяльністю, якістю роботи усіх органів судової влади, кожні 2-3 роки проводиться референдум довіри кожному з членів Вищої ради правосуддя. Можна передбачити звітність членів Ради правосуддя на округах, від яких вони обрані. Лише так можна забезпечити повну незалежність судів та інших органів судової влади та реальну підконтрольність їх діяльності народу. Таким чином будемо мати потужну структуру, яка по праву зможе називатись судовою владою. А поки що по факту такої влади немає – одне марево, а то і взагалі повна фата моргана.

Для абсолютного відокремлення судової влади від законодавчої та виконавчої необхідно позбавити парламент та президента здійснювати не властиві їм повноваження щодо вирішення питань дострокового звільнення засуджених судами осіб від призначених покарань. Парламент не може застосовувати амністію, а президент –

помилування: усі питання дострокового звільнення від призначених судами покарань повинні вирішуватись тільки судами, без будь-яких винятків.

Другою обов'язковою умовою ефективного судочинства є належна інстанційна побудова судової системи. Ідеологи сьогоденної судової реформи стверджують, що ми повернулися від чотириланкової судової системи до триланкової. Проте це не зовсім так, оскільки касаційні суди Верховного Суду фактично є ліквідованими касаційними вищими спеціалізованими судами, які функціонували раніше. Найвищим судовим органом в державі і, відповідно, фактичним Верховним Судом насправді є Велика Палата Верховного Суду. Зокрема, відповідно до положень статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус судів» Велика Палата у визначених законом випадках діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами, тобто є вищим касаційним судом стосовно чотирьох касаційних судів Верховного Суду. Крім цього, Велика Палата також діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. З наведеного вбачається, що у нас фактично є два Верховні Суду: перший є простим Верховним Судом, який може діяти як суд першої інстанції, а другий – Супер або Мега Верховний Суд як апеляційна інстанція над першим. Але справа не в цьому: скільки би не було у нас верховних судів, судових інстанцій у нас справді три: перша, апеляційна та касаційна.

Якщо подивитись на реальні досягнення українських реформаторів в царині судочинства, то їх лише два, які справді можна визнати революційними: запровадження апеляційного, без права повернення справи на новий судовий розгляд, перегляду судових рішень і скасування інституту додаткового попереднього слідства (тепер досудове слідство) у кримінальному судочинстві. Ці дві новели українського судочинства справді мали величезні реальні позитивні результати: на кілька порядків зменшилась тяганина при розгляді судових справ і як

наслідок, суттєва економія бюджетних коштів та грошей українських громадян, учасників судового розгляду. Проте, сказавши «а», ми не сказали «б», і зупинились на півдорозі, оскільки ніяк не можемо вирішити проблему з направленням справ на новий судовий розгляд судами касаційної інстанції. Є дуже простий спосіб вирішення зазначеної проблеми: ліквідувати касаційну інстанцію! Суди першої та апеляційної інстанцій є одночасно судами факту і права, тобто встановлюють обставини, дають цим обставинам правову оцінку, досліджують докази, оцінюють їх на предмет допустимості та достовірності, в залежності від встановленого та правової кваліфікації, оцінки, ухвалюють рішення. Касаційний суд, будучи судом винятково права, позбавлений можливості бути одночасно і судом факту, не вправі встановлювати нові чи додаткові обставини, досліджувати та оцінювати докази, тобто є судом неповноцінним, таким собі, перефразую, судовим кастратом, діяльність якого з точки зору його ефективності викликає великі сумніви. Що таке українська касація? Лежать справи в касаційних судах роками, принаймні в адміністративній та цивільній юрисдикціях. Нарешті прийшла довгоочікувана черга для розгляду справи, і що? Рішення, постанову скасувати, а справу направити на новий судовий розгляд до суду апеляційної або першої інстанції. Таких рішень у Верховному Суді тисячі і тисячі. І все починається спочатку: нерви, гроші, тяганина. Чи не є це просто цинічною формою знущання над людьми під виглядом касаційного судочинства? Особисто у мене жодних сумнівів у недоцільності касаційної форми перегляду судових рішень немає, оскільки апеляція, будучи судом факту та права, включає в себе і функцію касації. Кожна вище стояча судова інстанція повинна мати повноважень щодо розгляду судових справ не менше, аніж нижчі суди. Інакше судова ієрархія втрачає прагматичний смисл її функціонування.

Чим замінити касацію? Є лише один справді ефективний спосіб наведення порядку в українському судочинстві – судовий

нагляд за правилами апеляції. Тотальний судовий нагляд вищих судів за законністю ухвалених рішень нижчими судами. Жодне незаконне судове рішення не має права на існування. Верховний Суд відслідковує усі рішення, які набрали законної сили, судів першої та апеляційної інстанцій, апеляційні суди відслідковують рішення судів першої інстанції, і при виявленні рішень, ухвалених з порушеннями чинного законодавства, скасовують такі рішення та постановляють нові, відповідно до закону. Кажуть, щоб відчуті позитивні зміни проведеної судової реформи, потрібні роки. Позитивні, видимі наслідки запровадження судового нагляду та ліквідації касаційного порядку перегляду судових рішень настануть негайно, протягом кількох місяців. Це і єдність судової практики, утвердження законності та верховенства права, скорочення строків розгляду справ, висока якість судочинства.

Розумію, що теоретики права приведуть безліч доводів на захист високого призначення касаційного суду права, але все таки критерієм істини є практика. А практика свідчить, що ефективність апеляційної форми перегляду судових рішень на 50 відсотків перевищує касаційну, оскільки касація оперує лише правом, а апеляція — і правом, і фактами. І найголовніше – жодної справи на новий судовий розгляд, тільки остаточне кінцеве рішення по суті спору!

Чому в Україні неможлива справжня та ефективна судова реформа? З тих же самих підстав, що і будь-яка інша: управлінська, медична, освітня тощо. Жодна реформа в Україні не буде належним чином реалізована, поки не буде проведена реформа українського парламенту. Як лише наш парламент не називають: зібрання коміків, кухарок, фотографів. Нещодавно додалися мікроби і бактерії. У минулому році я писав, яким має бути український парламент. Але це все, як вода в пісок. Смуток. Приречена держава приреченого народу (<https://sud.ua/ru/news/blog/179541-spravzhnoyi-sudovoyi-reformi-v-ukrayini-ne-bude-tomu-scho-nikoli>). – 2020. – 18.09).

\*\*\*

### **Блог на сайті «LB.ua»**

**Про автора:** Галина Янченко, народна депутатка, заступниця голови Антикорупційного комітету ВРУ, заступниця голови фракції «Слуга народу»

### **Важка тема: Як виконується закон про страхування життя лікарів**

Понад півроку українські лікарі на передовій боротьби з коронавірусом. Щодня, без перебільшень, ризикують своїм життям. Наразі близько 9% всіх, хто захворів на коронавірус, саме медики. На жаль, не вдалося уникнути летальних випадків. В МОЗ повідомляли про 98 медичних працівників, які не змогли здолати хворобу та померли від ускладнень, викликаних Covid-19.

Для того, аби додатково захистити медичних працівників, які є у групі ризику, у травні парламент ухвалив спеціальний закон N3376-1 про страхування життя лікарів. Сьогодні я, як співавтор законопроекту, намагаюсь контролювати реалізацію цього законодавства як урядом, так і органами місцевого самоврядування.

Законом, нагадаю, парламент прирівняв суми страхових виплат для медиків до рівня учасників бойових дій.

Виплати родинам загиблих медиків

Нарахування відповідних виплат є компетенцією Міністерства соціальної політики.

В разі летального випадку від Covid-19 родина загиблого медичного працівника отримає виплату у 750-кратному розмірі прожиткового мінімуму, тобто понад 1,5млн.грн.

Після 1 липня, у зв'язку із підвищенням прожиткового мінімуму, вони зростуть до 1,64 млн гривень. Також на членів родини загиблого поширюються всі інші соціальні гарантії, які мають родини загиблих військовослужбовців.

Ще одна виплата для родини медичного працівника вже була передбачена законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» – у зв'язку із летальним випадком на виробництві. Родина загиблого має право

додатково на виплату 210 тисяч гривень від Фонду соціального страхування (219 тисяч гривень по страхових випадках, які настануть після 1 липня).

Саме від дій Фонду соцстраху, а також Державної служби України з питань праці наразі багато в чому залежить практична реалізація закону.

Адже, нагадаю, що за процедурою обставини летальних випадків встановлюються за результатами проведення розслідування Держпраці. Лише після цього призначаються соціальні виплати.

Сьогодні практика реалізації закону виглядає наступним чином.

Станом на 8 вересня 2020 року до Фонду соцстраху надійшли повідомлення по 92 смертельних випадках медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, пов'язаних з Covid-19.

Вже завершені розслідування по 53 випадках. Встановлено, що 20 з них пов'язані з отриманням захворювання на виробництві, тобто, під час роботи у лікарні. Та 33 – не пов'язані. Триває розслідування ще по 39 випадках.

Для 11 родин медичних працівників вже проведені належні від держави виплати. Всі вони вже отримали виплати у 210 тисяч гривень від Фонду соціального страхування.

Також для 10 родин медиків вже проведені виплати по 1,5 млн гривень. Ще для двох сімей готуються фінансові документи на виплату, вони будуть здійснені найближчим часом.

Практика показує, що іноді Держпраці доводиться розшукувати рідних загиблих медпрацівників. Наразі є один випадок, коли за виплатою не звернувся жоден член родини – сьогодні Держпраці веде пошук членів сім'ї загиблого. Ще по 3 потерпілих відсутні члени сім'ї у розумінні положень Сімейного кодексу України. Але ведеться робота з членами родини для збору документів та пошуку можливості проведення виплат.

Тема загибелі медичних працівників від Covid-19 дуже складна та надзвичайно болюча. Сподіваюсь, що страхові виплати від держави стануть тим невеликим боргом, який ми всі

зможемо заплатити за жертву, яку несуть українські медики.

Для суспільства ця інформація також має бути сигналом, що поки хтось «втомився носити маску», жертвами коронавірусу стають реальні люди, які не можуть сховатись від нього в силу професії.

**Виплати за інвалідністю**

Ще однією нормою закону є виплати медичним працівникам у випадку настання інвалідності внаслідок зараження коронавірусом. В такому випадку медпрацівник повинен отримати компенсацію у розмірі 300 прожиткових мінімумів. Сьогодні це понад 630 тис. гривень.

Закон був ухвалений понад 3 місяці тому, втім, наразі в Міністерстві охорони здоров'я і досі не розроблені нормативно-правові акти, що регулюють питання встановлення інвалідності у зв'язку із Covid-19. Процес встановлення інвалідності і так є достатньо тривалим у часі. Рішення про це ухвалюється за результатами експертизи МСЕК – Медико-соціальної експертної комісії, спеціального закладу в системі охорони здоров'я.

Цього тижня дізнаємось у міністра, що саме заважає розробити нормативну базу впродовж останніх місяців ([https://lb.ua/blog/halyna\\_yanchenko/466072\\_vazhka\\_tema\\_yak\\_vikonuietsya\\_zakon\\_pro.html](https://lb.ua/blog/halyna_yanchenko/466072_vazhka_tema_yak_vikonuietsya_zakon_pro.html)). – 2020. – 16.09).

\*\*\*

**Блог на сайті «LB.ua»**

**Про автора:** Тетяна Богдан, доктор економічних наук, директор з наукової роботи Growford Institute

**Макроекономічні засади проекту бюджету на 2021 рік**

Проект закону про державний бюджет України на 2021 рік (реєстр. № 4000) подано Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України 15 вересня і в даний час законопроект готується до I читання. Доходи державного бюджету заплановано в сумі 1071,1 млрд грн., що складає 23,8% ВВП, прогнозованого на 2021 рік. Даний відносний показник є на 0,8 в.п. ВВП меншим



від планових доходів бюджету 2020 року і на 1,3 в.п. ВВП меншим від фактичного рівня доходів 2019 (див. рис. 1). Доходи Зведеного бюджету (що включає державний та місцеві бюджети) прогноуються Міністерством фінансів в сумі 1408,6 млрд грн або 31,3% ВВП, що є на 1,3 в.п. ВВП меншим, ніж по плану на 2020 р. і на 1,2 в.п. меншим, ніж фактично у 2019 році.

Скорочення частки у ВВП планових доходів держави у 2020-2021 рр. є закономірним явищем, оскільки еластичність доходів держави відносно ВВП у багатьох випадках є більшою від 1 (особливо це стосується податків на доходи і прибутки). Крім того, у наступному році передбачається суттєве скорочення неподаткових надходжень до державного бюджету, внаслідок зменшення нормативів відрахувань прибутку державних підприємств до бюджету та впливу деяких тимчасових факторів.

Зниження показників доходів державного і Зведеного бюджетів України відносно ВВП при складанні бюджету на 2021 р. свідчить про використання Міністерством фінансів консервативного прогнозу доходів бюджету. Але в основу прогнозу доходів державного і Зведеного бюджетів України покладено макроекономічний прогноз уряду, який важко назвати консервативним чи обґрунтованим.

Показники державного та зведеного бюджету України на 2021 рік формувалися на основі базового сценарію макроекономічного прогнозу Уряду, затвердженого Постановою КМУ №671. Даний прогноз включає показники зростання реального ВВП на 4,6%, підвищення споживчих цін (грудень до грудня) на 7,3 % і генерування номінального ВВП у сумі 4505,9 млрд. грн. Згідно з експертними оцінками, вказаний варіант макроекономічного прогнозу передбачає надмірно оптимістичні темпи зростання реального ВВП, завищені темпи інфляції та невиправдано високий рівень номінального ВВП. Порівняння ключових показників макроекономічного прогнозу Уряду з показниками консенсус-прогнозу Мінекономрозвитку, прогнозу Національного банку та МВФ наведено в таблиці.

Сума номінального ВВП за Урядовим прогнозом, що покладено в основу бюджету – 4506 млрд грн, суттєво перевищує альтернативні прогнози номінального ВВП (4277 – 4391 млрд грн). Якщо у 2021 році фактичний ВВП виявиться нижчим від прогнозованого, то з високою вірогідністю Уряд не отримає планових надходжень до державного та Зведеного бюджетів (навіть при справдженні інших передумов прогнозу доходів бюджету).

За продовження пандемії коронавірусу та/або погіршення кон'юнктури міжнародних товарних і фінансових ринків економічна рецесія у 2021 р. продовжуватиметься, а економіка, можливо, почне відновлення тільки з II півріччя 2021 року. У такому випадку нижчі абсолютні суми доходів економічних суб'єктів, їх прибутків, роздрібного товарообігу і т. ін. в 2021 році з високою вірогідністю визначатимуть нижчий рівень надходжень до бюджетів України, порівняно з плановими.

Видатки державного бюджету в 2021 році, згідно з проектом бюджету, мають становити 1331 млрд грн або 29,5% ВВП. Відносний рівень таких видатків має збільшитися на 1,8-2,5 в.п. ВВП відносно видатків 2018-2019 рр. Але відносно планових видатків 2020 р. величина видатків 2021 р. має бути скорочена на 2,3 в.п. ВВП. Враховуючи безпрецедентний характер нинішньої економічної та епідеміологічної кризи, збільшення відносної величини бюджетних видатків є закономірним. За відомим висловом Р. Ніксона «ми всі тепер кейнсіанці» і в період економічної кризи держава традиційно приймає на себе додаткові функції.

Очевидно, що в Україні, як і багатьох країнах світу, рятування людських життів і уникнення економічного колапсу вимагають від держави належного фінансування сфери охорони здоров'я, збільшення обсягів соціальної підтримки населення та кредитної підтримки бізнесу. Поряд з цим, для захисту від військової агресії українська держава змушена вкладати значні ресурси у сектор безпеки і оборони.

Дані МВФ підтверджують: загальна тенденція щодо нарощування державних видатків проявляється у багатьох країнах світу.

Так, видатки сектору загального державного управління в розвинутих країнах мають збільшитися відносно 2019 р. на 5,1 в.п. ВВП у 2020 р. і на 2,2 в.п. ВВП в 2021 р. А в країнах з ринками, що формуються, і середніми доходами приріст видатків становитиме 2,5 в.п. ВВП у 2020 і 1,4 в.п. ВВП у 2021 р. Отже, тимчасове зростання ролі держави в перерозподільчих процесах є економічно обґрунтованим і відповідає загальносвітовим тенденціям.

Але такі зрушення, все ж таки, не знімають з порядку денного питання реалістичності та достовірності макроекономічних прогнозів, на яких ґрунтуються показники державного бюджету України. А тому в процесі доопрацювання проекту державного бюджету на 2021 р., на наш погляд, доцільно переглянути окремі показники доходів бюджету в бік зменшення та відповідним чином відкоригувати видаткову частину державного бюджету ([https://lb.ua/blog/tetiana\\_bohdan/466762\\_makroekonomichni\\_zasadi\\_proektu.html](https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/466762_makroekonomichni_zasadi_proektu.html)). – 2020. – 25.09).

\*\*\*

### Блог на сайті «LB.ua»

**Про автора:** Ольга Терещенко, юрист-міжнародник

### Відтепер українці будуть забезпечені якісною донорською кров'ю

Щодня сотні українців потребують донорської крові — це в першу чергу онкохворі, військові, породілля, травмовані після ДТП. Коли пацієнти звертаються до лікарів — їх зазвичай просять самотужки шукати донорів серед друзів, знайомих та небайдужих.

Нажаль, екстрено часто донорська кров просто відсутня, не говорячи по її низьку якість, що може вразити реципієнтів, наприклад гепатитом, ВІЛом чи іншими смертельними невиліковними хворобами. Крім цього, хаотичне тестування, застаріле обладнання — реалії донорської крові в Україні.

30-го вересня Україна стала ще на один крок ближче не тільки до Європейського

Союзу а й до європейських стандартів після парламентського голосування за закон «Про стандарти безпеки та якості донорської крові та компонентів крові», який відповідає вимогам Угоди про асоціацію та Стратегії розвитку системи крові.

Над законопроектом №3648 працював комітет Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування за адвокатуванням народного депутата Ольги Стефанишин ще з початку цього року. Слід зазначити, що останні 25 років законодавство у цій галузі не оновлювалось та базувалось на Законі України «Про донорство крові та її компонентів» ще від 23 червня 1995 року.

За статистикою 70% донорів крові — єдиноразові, які рятують близьку людину. При цьому, світова статистика свідчить що кожна 3тя людина на планеті хоча б раз потребує донорської крові.

Наразі донорство стане доступніше, адже скасували норму, яка вимагала здавати донорську кров лише за місцем реєстрації. Розвиток донорської крові буде ґрунтуватись на засадах добровільного та безоплатного донорства, як це відбувається у європейських країнах. Держава гарантує повну оплату згідно зі встановленим тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг, які включають вартість компонентів крові та вартість послуг із трансфузії компонентів крові, що передбачені програмою медичних гарантій.

*Також новий закон передбачає:*

- створення компетентного органу виконавчої влади, який буде займатись ліцензуванням, перевіркою крові на безпечність та якість за євростандартами;

- національна система крові стане керованою: чіткий розподіл функцій на національному, регіональному, госпітальному рівнях;

- можливий експорт компонентів крові та препаратів буде можливий за умови повного забезпечення національних потреб;

- перегляд та оновлення правового регулювання системи крові в частині

можливості реалізації проектів державно-приватного партнерства, спрямованих на залучення інвестицій та підсилення матеріально-ресурсного потенціалу системи крові;

- забезпечення умов для інформатизації системи крові України шляхом створення Національного реєстру донорів крові або компонентів крові, а також осіб, що не можуть бути донорами, та його інтеграції до загальної електронної системи медичного простору в Україні eHealth.

Всесвітня організація здоров'я зазначає, що саме такий вид донорства знижує ризик інфікування у тричі та рекомендує підвищити донорство в Україні з 12 на 1000 осіб до 33.

За даними МОЗ, у 1991 році звання «Почесний донор» носили 1 млн 464 тисячі жителів України, в 2010 році таких нараховувалося всього 99 896, а на початок 2018 року — 47 298. Ще 60 осіб мають почесне звання «Заслужений донор України». Іншими словами, за роки незалежності кількість донорів скоротилася більш ніж у 15 разів.

Суспільством та політиками обговорюється спірне питання щодо подальшого донорства крові осіб з ризикованою поведінкою. Такою поведінкою вважається надання сексуальних послуг за плату, статеві відносини з малознайомими особами без презервативу, часта зміна статевих партнерів, гомосексуальні відносини, наркоманія.

З однієї сторони порушуються права людини бути донором, з іншої права реципієнта на якісну кров. За даними Інституту ім. Роберта Коха в Німеччині з 78 000 ВІЛ інфікованих — 51 000 з них гомосексуалісти.

До слова, 11 березня 2016 року Кабінет Міністрів України доручив Міністерству охорони здоров'я скасувати заборону бути донорами крові наркоманам і повіям, поки що ця норма діє до 2020 року включно. В той же час МОЗ витрачає мільйони бюджетних коштів на сплату судових вимог громадянам, які стали жертвами неякісної, крові, медицини та законодавства ([https://lb.ua/blog/olha\\_tereshchenko/467264\\_vidteper\\_ukrainsi\\_budut.html](https://lb.ua/blog/olha_tereshchenko/467264_vidteper_ukrainsi_budut.html)). – 2020. – 02.10).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Освіта.ua»**

**Про автора:** Олег Охредько, експерт, аналітик Центру громадянської освіти «Альменда».

### **О. Охредько: таємний наказ міністерства або саботаж**

Саботаж (фр. sabotage від фр. saboter – стукати дерев'яними черевиками) – навмисний зрив роботи чи якогось заходу шляхом ... свідомо недбалого її виконання або формального безініціативного виконання з дотриманням лише видимості виконання

Для того щоб гарно сховати, потрібно покласти на видне місце, стверджував відомий письменник Едгар По. Чи щось говорить Вам назва наказу «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства освіти і науки України»? Проте почнемо з початку...

Одним з основних, а можливо, і головних чинників сучасної вступної кампанії для дітей з тимчасово окупованого Криму є інформаційна сфера, адже саме інформація про «правила гри», тобто інформація про шляхи вступу, терміни, заклади та багато чого іншого і надає можливість не тільки спланувати, а й навіть прийняти рішення про вступ до українських закладів вищої освіти.

Особливо інформація була й є важливою у вступну кампанію 2020 року, тому що в «розпал» кампанії, а саме 3 липня 2020 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо особливостей вступу до закладів вищої освіти осіб з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Донецької та Луганської областей», який суттєво змінював певні чинники умов вступу.

І зрозуміло, що для роз'яснення новостворених правил і потрібно було вносити зміни до інших підзаконних актів, про що і говорилось у Прикінцевих положеннях: 2. Кабінету Міністрів України протягом двох тижнів з дня набрання чинності цим Законом: привести свої нормативно-правові акти у

відповідність із цим Законом; забезпечити приведення міністерствами та іншими державними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом». От тут все розпочалося...

Незважаючи на терміновість, Президент підписує закон через тиждень після його прийняття, тобто 10 липня. А Міністерство освіти і науки України розробляє зміни та видає Наказ МОН від 21.07.2020 № 939 «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства освіти і науки України». Все чудово, проте цей наказ потрібно ще й зареєструвати у Міністерстві юстиції України, що і відбувається 17 серпня 2020 року за № 790/35073. От тільки основний етап вступу для абітурієнтів та абітурієнок з тимчасово окупованого Криму практично завершився, адже відповідно до того ж наказу №939 прийом документів та вступні іспити завершуються ... 19 серпня.

Але виявляється, що й сам наказ №939, тобто зміни, які регулюють вступну кампанію для дітей з тимчасово окупованого Криму у 2020 році, відшукати практично неможливо. Ні, сам наказ є і на сайті Верховної Ради України, і на сайті Міністерства освіти і науки України, але він ... втаємничений, тому що захований під розгалуженою назвою — «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства освіти і науки України», адже МОН приймає десятки таких наказів. І для того щоб дізнатися про те, які ж зміни відбулися, потрібно знати, як пароль або код, номер та дату наказу, тому що в інших документах, до яких вносяться зміни, немає жодного згадування про цей таємний наказ та про зміни, які він вносить.

Наказ №939 вносить зміни в два основних документи, які регулюють систему вступу для дітей з тимчасово окупованого Криму, а саме: це Умови прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2020 році (Наказ МОН від 11.10.2019 №1285) та Порядок прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста

Севастополя (Наказ МОН від 24.05.2016 №560 зі щорічними змінами) і зрозуміло, дивитися ці документи потрібно на сайті Міністерства освіти і науки або на сайті Верховної Ради. От тут і чекає всіх несподіванка, тому що як на сайтах, так і в документах відсутні будь які згадування про такі важливі зміни.

На сайті Міністерства освіти і науки України (на 15 вересня 2020 року):

у розділі «Вступна кампанія 2020» є самі умови, Наказ про їх затвердження та Зміни до Умов прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2020 році від 04.05.2020 № 591;

у частині «Вступникам з Криму та Донбасу» (у розділі «Вступна кампанія 2020») є тільки перелік Освітніх центрів;

у розділі «Студентам» (шлях Головна – Жителям Донбасу та Криму – Студентам)) маємо ... інфографіку за 2018 рік;

у розділі «Учням та випускникам» (шлях Головна – Жителям Донбасу та Криму — Учням та випускникам) знаходиться інформація за 2017 рік.

На сайті Верховної Ради України:

«Про затвердження Умов прийому для здобуття вищої освіти в 2020 році» (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки № 591 від 04.05.2020);

Наказ МОН від 24.05.2016 № 560 «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (Із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства освіти і науки № 105 від 30.01.2017, № 947 від 30.06.2017, № 238 від 07.03.2018, № 365 від 15.03.2019, № 483 від 08.04.2020).

Чому ж так важливо мати інформацію щодо змін? Тому що це відповіді на «правила гри» під час вступної кампанії і точна інформація. Наприклад, створений спеціально для інформування щодо вступної кампанії 2020 дітей з тимчасово окупованих територій сайт «Тут тебе чекають» поширює інформації щодо дат: «Основний етап конкурсу на

бюджет – до 20 серпня». Разом з тим у Наказі №939 інші дати: «4. Документи від Заявника для вступу для здобуття освітнього ступеня бакалавра (магістра та спеціаліста медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямування) за кошти державного бюджету приймаються в два етапи – до 12:00 години 19 серпня (до 12:00 години 19 жовтня), вступні іспити проводяться до 19 серпня».

А у Таврійському Національному університеті ім. Вернадського, який знаходиться у Києві, і зовсім розміщена інформація за минулий рік та ще й з вимогами надання документів, які не визнає українська держава.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що міністерські освітянські чиновники та чиновниці, маючи величезні можливості, у тому числі й через прийнятий 3 липня спеціальний Закон України, зробили все можливе, щоб спотворити вступну кампанію для дітей з тимчасово окупованого Криму.

І останнє. Величезні проблеми, які виникли під час вступної кампанії 2020 року для дітей з тимчасово окупованого Криму, нічому не навчили Міністерство освіти і науки України. Кажуть, що потрібно вчитися на власних помилках, проте МОН продовжує «наступати на граблі», про що говорить проект наказу «Про затвердження Умов прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2021 році», який виставлений на громадське обговорення і який зберігає всі недоліки цьогорічної вступної кампанії (<https://osvita.ua/blogs/76751>). – 2020. – 23.09).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Освіта.ua»**

**Про автора:** Сергій Захарін, доктор економічних наук, професор, голова ГО «Науково-дослідний інститут економічного розвитку», керівник Патронатної служби міністра освіти і науки України.

### **С. Захарін: про формулу фінансування вишів**

В останні роки у сфері освітнього фінансування запроваджено низку «інновацій»,

одна з яких – перехід на формульну модель бюджетного фінансування закладів вищої освіти. Вона була впроваджена в реальне життя Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». Головна мета, судячи із публічних заяв авторів нової моделі, полягала у тому, аби стимулювати заклади вищої освіти до кращої роботи. Тож давайте розберемося, чи спроможна нова модель забезпечити якісне функціонування системи вищої освіти.

Ідея така: той, хто працює краще – має змогу отримувати від держави більший обсяг фінансування. І навпаки: той, хто працює гірше – кожного року має отримувати усе менше і менше грошей. Кажучи образно, створено правовий механізм, який начебто дозволив використовувати фінансові важелі стимулювання закладів вищої освіти до якісної роботи.

Ідея красива, якщо вона призначена для піар-кампанії або донорської конференції. Але в умовах української дійсності – несправедлива і навіть шкідлива.

Формула передбачає, що «консолідований обсяг фінансування для забезпечення відповідно до законодавства соціальних виплат та інших витрат (ФС) розраховується як сума відповідних показників (ФСі), визначених згідно із законодавством, для кожного закладу вищої освіти, що належать до сфери управління відповідного державного замовника».

Вдумайтеся: формула передбачає розподіл фінансування у розрізі кожного закладу вищої освіти, що належать до сфери управління відповідного державного замовника. У цьому вже закладено певне протиріччя. Зверніть увагу на слово «замовника». Фінансування апріорі здійснюється не тільки в залежності від якості роботи закладу вищої освіти в загальнонаціональному масштабі, а в значній мірі – у залежності від фінансової спроможності замовника. На практиці це означає, що два приблизно однакових університети, які знаходяться в підпорядкуванні різних

відомств, можуть отримати геть неоднакове фінансування. Відтак, у кращому становищі опиняться не ті університети, які працюють краще, а ті, які належать до сфери управління «багатих» відомств.

Так звана «Формула», якою так пишаються реформатори, не передбачає врахування тієї простої обставини, що заклади вищої освіти будуть сегментовані за показником відомчої належності, і вказана обставина повністю перекреслює саму ідею чесного змагання за «показниками освітньої, наукової та міжнародної діяльності».

Далі. Будь-яка модель бюджетного фінансування повинна спиратися на вимоги бюджетного законодавства. В Україні основним нормативно-правовим актом бюджетного законодавства є Бюджетний Кодекс України. У статті 55 Бюджетного Кодексу України законодавець описав правовий інститут захищених видатків бюджету. Йдеться про видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. До цих видатків включаються: оплата праці працівників, нарахування на зарплату, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, усілякі соціальні виплати, підготовка кадрів, наукова і науково-технічна діяльність та ін.

Отже, якщо йдеться про заклади вищої освіти, діяльність яких фінансується за рахунок державного або місцевих бюджетів, то слід врахувати, що вказані заклади мають бути профінансовані за так званими «захищеними статтями» у повному обсязі, незалежно від розрахунків за Формулою або бажанням «реформаторів».

Розберемо умовний приклад. Припустимо, є 3 заклади вищої освіти (А, Б і В), яким у певному році з бюджету виділено 10 мільйонів гривень, з яких 9,5 мільйонів – це «захищені статті». За підсумками цього року заклад А спрацював добре, заклад Б спрацював нейтрально, заклад В спрацював погано. На основі розрахунку за Формулою, закладу А слід додати фінансування з бюджету на 20%, закладу Б слід залишити обсяг бюджетних коштів на попередньому рівні, а закладу В слід зменшити фінансування

на 20%. Що станеться на практиці? Закладу А мають виділити 12 млн грн ( $10 * 1,2$ ), закладу Б – 10 млн грн, а закладу В – 9,5 млн грн. Чому закладу В виділять саме 9,5 млн грн, а не 8? Тому що «захищені статті», згідно статті 55 Бюджетного Кодексу України, мають бути профінансовані у повному обсязі. Виходить, що у першому році 3 заклади отримали сумарно 30 млн грн, а у наступному році 3 заклади мають отримати сумарно 31,5 млн грн (оскільки ми не можемо зменшити фінансування закладу В менше 9,5 млн грн).

Таким чином, на практиці розподіл фінансування серед закладів вищої освіти, навіть на основі застосування Формули, усе одно не позбавлений «ручного режиму». Тому що бюджетні рішення мають ґрунтуватися в першу чергу на вимогах Бюджетного Кодексу України, а підзаконні нормативно-правові акти (у тому числі і постанови Кабінету Міністрів України) застосуються лише в частині, що не протирічають Кодексу.

Добре, якщо держава виділила додатково 1,5 млн грн, і таким чином змогла профінансувати діяльність 3 закладів вищої освіти у розмірі 31,5 млн грн. А якщо додаткових грошей немає? Тоді «дефіцит» слід буде усувати шляхом коригування відповідних обсягів, з урахуванням того, що кожен заклад не може отримати менше 9,5 млн грн.

Отже, формульний підхід, якщо сумлінно застосовувати закон, вже буде спалюжено. Відтак, запропонований формульний підхід не є практичним і придатним.

Вказані ризики особливо актуальні для університетів, які об'єктивно мають невисокі показники «освітньої, наукової та міжнародної діяльності», але грають виключно важливу роль в системі функціонування регіональних або галузевих ринків праці. Йдеться, зокрема, про заклади вищої освіти педагогічного (особливо ті, які розташовані у районних центрах) та культурно-мистецького профілів. З одного боку, такі заклади не можуть похизуватися лідерськими позиціями за показниками освітнього або наукового потенціалу, оскільки не мають необхідного ресурсу. З іншого боку, такі заклади повинні отримувати повноцінне

фінансування, оскільки грають важливу роль у забезпеченні національного господарства (у тому числі освітньої системи) кваліфікованими кадрами.

Окрім того, в Україні функціонує інститут державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів. Йдеться про так званих «бюджетників». Держава визначає обсяг та структуру державного замовлення, виходячи з реальних потреб національного господарства. Але парадокс: обсяг фінансування, визначений за славнозвісною Формулою, геть зовсім не залежить від кількості місць державного замовлення (кількість «бюджетних місць»).

Цікавий аспект проблеми полягає у тому, що завдяки застосуванню Формули уможлиблюється фінансування неіснуючої (або необґрунтованої) потреби. Припустимо, якщо взяти попередній приклад, заклад А має отримати 12 млн грн. Але що робити, якщо керівник цього закладу не може надати відповідне обґрунтування, а фінансисти цього закладу не можуть оформити кошториси на цю суму? Бюджетні кошти (вірніше, кошти платників податків) не можуть спрямовуватися на фінансування того, що не передбачено законодавством та не підтверджено документами.

Окрім того, через застосування Формули порушуються права здобувачів освіти на рівний доступ до якісної освіти. Розберемо ще один умовний приклад. Припустимо, є 3 заклади вищої освіти (А, Б і В), яким у певному році з бюджету виділено 10 мільйонів гривень і які можуть прийняти 1000 «бюджетників». Заклад А спрацював добре, заклад Б – нейтрально, заклад В – погано. Формула показала, що закладу А слід додати фінансування з бюджету на 20%, закладу Б залишили обсяг бюджетних коштів на попередньому рівні, а закладу В – зменшили на 20%. При цьому кількість місць державного замовлення не змінилася, оскільки Формула жодним чином не прив'язана до кількості «бюджетників». Виходить, що у попередньому році один «бюджетник» у закладах А, Б і В коштував державі у 10 тисяч гривень (10 млн : 1000). А у наступному році один бюджетник, що

навчається у закладі А, вже буде коштувати 12 тисяч гривень (12 млн. : 1000), у закладі Б – ті ж 10 тисяч, а у закладі В – 8 тисяч гривень. Отже, на підготовку «бюджетника», який навчаються у закладі В, держава виділить у 1,5 рази менше коштів, аніж у закладі А. Відповідно, здобувач освіти, що навчається у закладі В, з точки зору матеріального забезпечення, опиниться у гіршому становищі, аніж здобувач у закладі Б, і у значно гіршому – аніж здобувач у закладі А. Де ж тут рівність у доступі до якісної освіти?

У цьому є і інша проблема: держава фінансує підготовку фахівців, виходячи не з реальних потреб національної економіки, а виходячи із спроможності закладів досягнути певних показників. Але вказаний підхід є абсурдним.

До речі, про показники. Встановлено, що обсяг фінансування конкретного закладу вищої освіти залежить від різних показників (зокрема, показників масштабу діяльності, регіональної підтримки, наукової діяльності, міжнародного визнання, працевлаштування випускників).

Приміром, показник регіональної підтримки встановлено на рівні 1,0 для міста Києва, 1,03 – для закладів освіти, розташованих у Львові та Харкові, 1,07 – у інших регіонах. Що маємо на практиці? Заклади освіти, розташовані у крупних промислових містах (Одесі, Дніпрі, Запоріжжі) та невеличких містах (Глухів, Ніжин, Умань, Дрогобич) – усі вони отримали однаковий коефіцієнт регіональної підтримки.

Або інший приклад. Якщо обсяг надходжень до спеціального фонду від наукової діяльності становить менше 500 гривень на одного науково-педагогічного працівника за основним місцем роботи, показник наукової діяльності встановлюється на рівні 1,0, якщо від 501 до 2000 гривень – на рівні 1,1 тощо. У більш вигідному становищі об'єктивно опинилися заклади освіти, які можуть надавати різні інженерно-технічні та проектувальні послуги для корпоративних структур (приміром, технічні, технологічні, аграрні, будівельні університети). А у менш вигідному – заклади соціогуманітарного профілю, у тому числі педагогічні, оскільки їхні дослідження широкому колу замовників (підприємствам) не потрібні.

Таким чином:

нівелюється державотворча місія сучасного університету (оскільки його роль як центру суспільного поступу при визначенні обсягу фінансування геть зовсім не враховується);

генералізуються загрози державній безпеці України як суверенної держави (оскільки система вищої освіти націлюється не на задоволення реальних потреб держави, а на досягнення певних показників, можливо хибних);

ставиться під сумнів можливість системи вищої освіти забезпечувати сталий розвиток суспільства на основі національної самоідентифікації (оскільки штучно нівелюється роль і значення соціогуманітарних наук).

І ці висновки – не пафосні слова, а та реальність, у якій ми живемо.

Автори нової моделі гучно заявляли, що їхній винахід – це і є «справжня реформа». Всіх, хто підтримував модель – назвали різними красивими словами («реформатори», «агенти змін», «провідники європейських цінностей» – потрібне підкреслити). Але пропоную зважати не на гасла, а на здоровий глузд. Своє слово мають сказати, у першу чергу, практичні працівники – ті, хто щоденно стикається із наслідками застосування Формули у реальному житті. Можливо, Міністерству освіти і науки України слід ініціювати дискусію щодо доопрацювання Формули, аби зробити її більш справедливою і гнучкою.

На мій погляд, оптимальна Формула має спиратися на приписи Бюджетного Кодексу, ураховувати цільові критерії розвитку усієї системи вищої освіти та конкретного закладу, його унікальність, його цінність для національної економіки, для регіонального та галузевого ринків праці. Застосування Формули в частині фінансового забезпечення «захищених статей» взагалі не доцільний, оскільки вказаний процес повністю унормований і ґрунтується на приписах ст.55 Бюджетного Кодексу. Натомість застосування Формули доцільне в частині визначення обсягів додаткового (понаднормованого) фінансування на певні реалістичні потреби (зокрема, у

частині матеріального заохочення науково-педагогічних працівників та студентів, закупівлі навчального обладнання, впровадження сучасних освітніх технологій тощо). І ця робота має проводитися із використанням чітких, зрозумілих, достовірних і науково обґрунтованих показників, які сформовані на основі врахування національних інтересів.

P.S. У цій статті відображено лише позицію автора. Висновки та фактичні твердження, наведені у цій статті, не відображають позиції державних органів, установ, організацій (<https://osvita.ua/blogs/76766/>). – 2020. – 24.09).

\*\*\*

### **Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Костянтин Ільченко, радник Центру стратегічних досліджень, ветеран АТО ООС, екс-керівник ВЦА м. Золоте

### **Вугільна галузь має розвиватися.**

Президент Володимир Зеленський минулого року поставив завдання Кабміну, щоб вугільна галузь до 1 травня була реформована. Що означають ці слова для простого шахтаря? Вони дають йому впевненість в тому, що його шахта, хай вже із застарілим обладнанням і відсутністю підготовлених лав, все ж таки отримає свій шанс на відродження.

Але ж, дивлячись на те, що відбувається навколо галузі, вимальовується геть інша картина. Ніхто відновлювати шахти не збирається, ті які доведені державою до банкрутства і мають високу собівартість вугілля, попри наявність запасів вугілля будуть закриватися. З 33 державних шахт, на думку Міненерго і деяких експертів, більш менш рентабельними вважаються лише три шахти.

Підтверджує такі сумні висновки і в.о. міністра енергетики України Ольга Буславець, наголосивши про трансформацію міст, де шахти є єдиним джерелом доходу. Вона стверджує, що в Україні, всього 65 таких міст. Не важко зрозуміти, що якщо у нас всього 33 шахти, а по словах Богуславець міст, які потребують трансформації 65, то ці міста і є місцем



розташування всіх шахт, звичайно ж, крім шахт Ахметова. Ну, посудить самі, в Луганській області тільки п'ять населених пунктів, в яких розташовані шахти, в Донецькій трохи більше, а решта – це західні регіони, де теж залишилося не так багато шахт.

Виходячи з цього, роблю висновок, що реформа вугільної галузі, про яку говорить Міненерго, взагалі не має ніякого відношення до відродження вугільної промисловості. Вся реформа банально зводиться до закриття шахт, з можливою приватизацією трьох рентабельних шахт. Всі інші шахти традиційно підуть на металолом.

Все це відбувається в умовах потреби у вугільній промисловості України, як мінімум у найближчі 30 років, а що буде далі тільки Бог знає. Теплові електростанції, які працюють на вугіллі, становлять близько 37% в енергобалансі України. У світі відбувається зростання видобування вугілля і підвищення ролі теплогенерації. Польща і Німеччина будують вугільні електростанції, Великобританія надала дозвіл на відкриття нових вугільних шахт.

З огляду на це, реформа Міненерго, яка направлена на закриття шах і перекваліфікацію шахтарів, призводить враження, м'яко кажучи, не державницького підходу. За привабливими словами про підвищення рівня відповідальності держуправління, зростання видобутку вугілля, залучення інвестиційних коштів, стоїть чергова брехня і маніпуляція. Так реформи не робляться.

Вугільну галузь штурмує. Схоже, що ні у Фонді держмайна, ні в Міненерго нема бажання виводити галузь з економічного колапсу. Концепція та план заходів щодо реформування державних підприємств вугільної промисловості, про яку заговорило Міненерго, тільки підтверджує мої побоювання. Принаймні вони виникають після ознайомлення з матеріалами по цій темі, що я зміг знайти.

Ріже очі те, що мова взагалі не йдеться про реформу, яка містить в собі перш за все структурні перетворення, акціонування об'єктів з обов'язковою вирішальною часткою держави, це важливо особливо на перших етапах реформи. Незрозумілий процес погашення державою заборгованості, а без цього говорити

про інвестиційну привабливість шахт, взагалі нема сенсу.

Слова не сказано про звільнення шахт від економічного і корупційного рабства, шляхом надання їм статусу юридичних осіб з правом розпоряджатися вугіллям і його реалізувати, отримуючи прибутки на свої рахунки.

Трансформація мономіст, про яку я писав вище і є головною тезою «реформаторської» Концепції від в.о. міністра енергетики України Ольга Буславець. Ну, нащо відновлювати шахти, рятувати робочі місця і цілі регіони? Кабміну і профільному міністерству це не потрібно.

Все пішло по звичному колу! Напрацьована десятиріччями формула обману і порційних подачок, знов взята на озброєння влади. Ті невеличкі кошти, які Міненерго намагається направити в вугільну галузь проблеми аж ніяк не вирішують. По офіційній довідці Міністерства станом на 14.09.2020 заборгованість перед працівниками держшахт по зарплаті складає 722,98 млн грн. до кінця року вона складатиме 2 млрд. Взагалі потреби галузі, за даними міністерства на цей час досягли 13,1 млрд грн.

А тепер давайте подивімося на цифри в проекті держбюджету на 2021 рік., які стосуються вугільної галузі. А там на потреби шахтарів закладено аж 4,5 млрд. грн. Ця сума не про що! Вона піде на оплату податків, реструктуризацію і частково на погашення боргів по зарплаті. Тобто шахтарі знову будуть ошукані, а шахти продовжуватимуть свій шлях в напрямку руйнації.

Відбувається примітивне загравання з шахтарями, а робиться це з однією метою, щоб хоча б якось заспокоїти їх (читай обдурити), щоб ті не дай Боже знову не приїхали під стіни ОП. Потроху, маленькими порціями на шахти надходять кошти, цей час потрібен, щоб знайти той шлях, який дозволить не повертаючи увагу суспільства знищити державні шахти. І Кабмін його знаходить!

Прийнято рішення використати досвід часів Кучми. Запускається схема, яку використовували в 90-х. Тоді масово знищувалися вугільні підприємства під гаслом, що вугілля нам не потрібно. Світовий банк з задоволенням

виділив величезні кошти на, так звану, реструктуризацію вугільної промисловості, бо світовим корпораціям непотрібна Україна з розвинутою економікою. Суспільству з кожного телевізора розказали казку про те, як держава перевчить шахтарів на швачок-мотористок.

Невдовзі леву частину вугільної галузі вбили, гроші від банку отримали, а шахтарі так і не стали швачками. Вони пішли хто куди, хто до наливайки, щоб потім десь під парканом померти, а хтось направився до копанок, але ж і там кінець не краще.

Така хитра схема вбиває двох зайців: нищить галузь і дає можливість декому заробити на грошах Світового банку. А чому б ні? Приклад «успішних» 90-х надає уряду Д. Шмигала не аби яку впевненість. Процес пішов! ...А от надія на зміни знову перетворилися на в'язке болото, а в серцях шахтарів в черговий раз оселилася депресія.

Не зрозуміла позиція в цьому не простому питанні Голови Фонду державного майна Дмитра Сенниченка, який є розпорядником і держшахт і ПАТ «Центренерго», яке штучно і робить з цих шахт банкрутів.

Завдання Фонду полягає в зміні не ефективного власника, в особі держави на ефективного, з метою відновлення виробництва і збільшення робочих місць. Але ж знищення економіки України – це не є функцією ФДМУ, така функція більш притаманна нашим ворогам.

Як, людина яка має досвід у вугільній галузі, я неодноразово звертався до Міненерго з готовою і прописаною до молекул реформою вугільної галузі. Була зустріч, з на той час Міністром енергетики Олексієм Оржелем і нардепом Русланом Горбенко, тоді у нас розмова склалася.

Мені імпонувала рішучість О. Оржеля навести в галузі порядок і його бачення приватизації шахт. Так, де в чому я не був згоден, але ж в цілому підхід був раціональним і тому гарантував позитивний результат, бо він був системний.

Тим більш заяви Президента В. Зеленського в лютому 19-го перед шахтарями говорили, що нарешті цей заржавілий потяг вугільної галузі, зрушиться з місця і почне свій рух в напрямку

розвитку. ...Не сталося, невдовзі Кабмін пішов у відставку,

Галузь виживає в умовах відсутності державного управління. Все віддано на відкуп великим людям, яким все дозволено. Потужні вугільні підприємства і ПАТ «Центренерго» контролюються відвертим криміналом. Як вам таке: найпотужніша державна шахта ДП ВК «Краснолиманська» навіть звіти не надає в Міненерго і Фонддержмайна. Причина проста, вона під контролем В. Кропачева, який незаконним шляхом привласнив вугільні запаси шахти і тепер на них паразитує, отримуючи величезні прибутки. Фонддержмайна і Кабмін нічого не роблять, тому що Кропачев криміналітет, а це вище будь-якого закону України та мабуть, і самої України.

Така ж ситуація і в ПАТ «Центренерго», яке багато років обслуговує інтереси олігархів і є ефективним інструментом знищення державної вугільної галузі. Саме ПАТ «Центренерго», не розраховуючись за відвантажене вугілля робить держшахти не рентабельними, доводячи їх до закриття. Дійшло до того, що зараз питанням погашення боргів займається цілий заступник міністра Міненерго і це замість того щоб думати про розвиток галузі.

Хочу ще раз вставити свої п'ять копійок, у вигляді дружньої поради Голові ФДМУ Дмитру Сенниченку та в.о. міністра енергетики України Ользі Буславець.

Справжня реформа вугільної галузі повинна починатися не з написання концепцій, вона повинна починатися з вирішення двох щонайстрашніших проблем.

1. Знищення монополії на видобування вугілля.

2. Позбавлення впливу на вугільну галузь і енергетичну систему кримінальних угруповань.

Тільки після розв'язання цих болючих питань можна сідати за розробку концепції реформування. А тепер більш конкретно.

Для тих, хто ще не знає, чому держшахти знаходяться в такому занепаді. Причина лежить на поверхні – вони є конкурентами для мафії, яка безкоштовно вкрала у держави успішні вугільні об'єднання та оформила на себе в незаконний спосіб вугільні пласти.

Останні події з ДП НАЕК «Енергоатом» свідчать що мафії глибоко наплювати на державу і людей. Коли Ахметову не вигідно, держава, намагаючись догодити олігарху, готова знищити атомну енергетику. На 20 вересня атомні станції України недовиробили 30,72 млн кВт·г електроенергії, водночас на енергоринок надходить зелена енергетика Ахметова, тарифи якої в рази вище європейських. Це свідчить про те, що єдиною дією, з боку мафії до конкурентів є дія на їх знищення. Тому державні шахти знищуються.

Для того, щоб позбавитись монополії на видобування вугілля, потрібно лише встановити однакові правила, як для приватного сектору, так і для державного. І тоді, я вас запевняю всі державні шахти оживуть і почнуть працювати з прибутками.

Щостосується позбавлення впливу криміналу, то тут необхідні лише яйця. Наприклад, у випадку з ДП ВК «Краснолиманська» там потрібна тільки політична воля. Тому, що колектив шахти вже має на руках прецедент, у вигляді судового рішення про те, що Кропачев заволодів запасами вугілля не законно. То, в чому справа?

А якщо я вам скажу, що передача в концесію Ахметову вугільних об'єднань теж далека від законних вимог і інтересів держави? Думаю, що нічого не заважає Антимонопольному комітету і відповідним службам СБУ попрацювати на цьому полі. Так, це не просте завдання, але ж його потрібно виконувати, ви ж для цього йшли у владу?

Розуміючи, що не все залежить від Міненерго, то ставлю питання прем'єру А. Шмигалю: хоча б щось зроблено в цьому напрямку? Ні, нічого! То, чому за вашу бездіяльність повинні розплачуватися родини шахтарів?

Тільки після того, як отримаємо перемогу над монополістами й криміналом, що в нашому випадку є одне і теж, можна розпочинати реформу вугільної галузі. До тих пір, це марне витрачання часу і нервів.

Я не буду розписувати деталі Структурної реформи галузі, тому що вже неодноразово писав про це та і в Міненерго наші напрацювання є. Проте скажу, що зараз окрім викорчовування

з економіки монополістів і злодіїв необхідно починати робити ще деякі речі.

Край необхідно вдосконалювати ринок цінних паперів, відповідні зміни в законодавстві дадуть можливість використовувати запаси вугілля в якості фінансових інструментів. Це в свою чергу відкриє вугільним шахтам доступ до дешевих кредитів і інвестицій.

Безумовно потрібно провести ретельну ревізію державних шахт, звільнити їх від штучно створених боргів по зарплатах, штрафів і пені. Провести реструктуризацію боргів за електроенергію. Тут теж важлива підтримка, з боку парламенту, бо доведеться робити ревізію деяким законам.

З метою зменшення собівартості вугілля принципово запровадити в державі політику адекватних тарифів на електроенергію. Пора вже зрозуміти, що електроенергія – це не інструмент збагачення олігархів, це надбання народу і головна умова для успішного розвитку економіки. Тому, держава повинна на енергоринок запуснути дешеву атомну енергетику. Зараз безліч експертів почне розказувати про те, що це не можливо, то не вірте їм, вони всі сидять в кишенях олігархів.

Ну, і звичайно вже на часі припинити обслуговувати інтереси господарів зеленої енергетики. Шановні, якщо тарифи на зеленку у вас вище в рази ніж в Європі, то така зелена енергетика нам не потрібна. Йдіть спочатку повчіться у тих у кого виходить, а коли будете готові, то приходьте.

Е ще одна клоака з якою негайно потрібно розбиратися – це обленерго. Антимонопольний комітет просто зобов'язаний провести ретельне розслідування по всіх обленерго.

Тільки після комплексу підготовчих заходів можна буде запускати справжню Структурну реформу вугільної галузі.

І останнє: вугільна галузь є прибутковою! Я це продемонстрував наприкінці 90-х, коли взяв в оренду шахту, яка вже п'ять років не видобувала вугілля, відновив її і вона почала вантажити 1000 т. вугілля на добу. Якщо працювати чесно, то прибутки не тільки покривають постійні затрати, а ще й і дають можливість розвивати підприємство і його модернізувати.

Вугільна галузь має розвиватися, а вугільні регіони розквітати, це логічно і цілком можливо. Запуск вугільної промисловості обов'язково стане стартом для розвитку інших галузей економіки. Такий підхід є державницьким і саме на це чекає народ від Президента і Уряду. Поки ж я бачу, що держава пішла курсом продовження політики знищення вугільної галузі і в цілому економіки України.

...Хоча, як завжди хочеться вірити в краще ([https://censor.net/ru/blogs/3220397/vuglna\\_galuz\\_ma\\_rozvivatisya](https://censor.net/ru/blogs/3220397/vuglna_galuz_ma_rozvivatisya)). – 2020. – 21.09).

\*\*\*

### Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

**Про автора:** Катерина Одарченко, політтехнолог, партнер компанії «SIC Group Ukraine»

### Що приховує новий державний бюджет?

В Україні з прийняттям бюджету настпує цікавий час. Кожна політична сила та політики хочуть урвати свій омріяний шматок від державного бюджету.

З урахуванням складної економічної ситуації через коронавірус, бюджет на 2021 рік має бути направлений на всебічне подолання кризи та виходу на стабільну позицію. Наголошу, що він має бути спрямований на всебічне стимулювання національного виробника – економічний протекціонізм.

#### *Бюджет 2021*

Нещодавно Кабінет Міністрів розробив проект бюджету на 2021 рік. Аналізуючи його положення можна говорити про те, що він кращий, ніж попередні бюджети. Він враховує як інтереси платників податків так і необхідність вирішення багатьох соціальних питань.

Звичайно, не всім бюджет здається хорошим. Його критикують за об'єм дефіциту бюджету, вважаючи, що він занадто великий. Хоча в порівнянні з 2020 роком він менший на 1,5% за результатами роботи уряду Гончарука.

Зазначу, що об'єм бюджету не є екстремальним. Наприклад, аналогічний дефіцит — 6% закладений у бюджет Польщі,

у багатьох країнах Європейського Союзу він більше. У більшості випадків це вимушений крок в умовах світової економічної кризи і спрямований він на те, щоб уникнути різкого підвищення податків.

Тому закладений в проект українського бюджету розмір дефіциту дозволяє уникнути підняття податків і при цьому істотно збільшити витрати на медицину, соціальні програми та програми стимулювання підприємницької діяльності

*На що будуть витрачені кошти?*

Значні кошти закладені на медицину, і це не дивно, зважаючи на ситуацію з Covid – 156 млрд., що на 27, 5 млрд більше, ніж у попередньому бюджеті. Це дозволяє підняти зарплати медичним працівникам на 30% та забезпечити всім необхідним медичні установи.

Також на 34 млрд грн збільшилися витрати на освіту.

Усього 24,4% виділено на соціальних захист та забезпечення, 12,8 – освіта, 11,5 – на охорону здоров'я, 12, 1% – громадський порядок, безпеку та судову владу, 10,5 – економічна діяльність, 9,5% – оборона.

Крім цього, уряд запланував зростання мінімальної заробітної плати до 6000 грн, а з липня – 6500 грн. Це сприятиме зростанню споживчого попиту, що позитивно позначиться на економіці.

У проекті держбюджету-2021 закладено виділення 150 млрд на великі інфраструктурні проекти, зокрема на дорожнє будівництво, що допоможе створити нові робочі місця та частково відновити економіку ([https://censor.net/ru/blogs/3221172/scho\\_prihovu\\_noviyi\\_derjavniyi\\_byudjet](https://censor.net/ru/blogs/3221172/scho_prihovu_noviyi_derjavniyi_byudjet)). – 2020. – 25.09).

\*\*\*

### Блог на сайті «Цензор.НЕТ»

**Про автора:** Олександр Горенюк, народний депутат України, урбаніст, громадський діяч

### Електроскутери, самокати, моноколеса та гіроборди: що з цим усім робити?

Нещодавно Верховна Рада підтримала в першому читанні законопроект №3023,

завдання якого – врегулювати у правовому полі статус легкого електротранспорту.

*Чому це важливо?*

Уся законотворчість повинна базуватися на реаліях. Це ненормально, коли держава не бачить того, що відбувається в житті суспільства. А відбувається ось що: нашими дорогами, тротуарами і скверами їздить транспорт, який може розвивати швидкість до 80 кілометрів на годину. І водіїв цього транспорту для закону фактично немає. Тобто вони начебто є, але закон їх не бачить.

Як наслідок, у водіїв моноколес, електросамокатів, гіробордів ані жодних прав, ані жодних обов'язків. А з огляду на той факт, що наявна транспортна інфраструктура не здатна ефективно задовольнити потреби жителів за допомогою «класичних рішень», таких як власна автівка, автобус чи навіть метро, то люди дедалі більше тяжіють до сучасного «легкового» транспорту. Тим паче, що переваг у такого транспорту більше ніж достатньо, аби жителі міст і надалі хотіли ним користуватися: мобільність, дешевизна експлуатації, екологічність. Єдина проблема – безпека.

Тому перша мета, яку ми переслідуюємо цим законопроектом, – захистити всіх учасників дорожнього руху, бо, погодьтеся, водій транспорту, який здатен розвивати швидкість понад 50 кілометрів на годину, може бути і причиною серйозних ДТП, і ризикувати опинитися поза законом, якщо постане перед несправедливим ставленням до себе з боку водіїв автівок.

Тому окреслені чіткі правила допоможуть і водіям автівок розуміти, як реагувати на дорозі на легкий електричний транспорт, і зобов'язують водіїв електротранспорту дотримуватися встановлених правил.

Усе це – питання життя, здоров'я та безпеки людей на дорогах. Ми повинні працювати в цьому напрямку, бо статистика в нас дуже невтішна: у 2019 році на дорогах України сталося 160 тисяч 675 аварій. Серед них у 26 тисячах 52 ДТП були жертви або постраждали. Так, за рік у ДТП загинули 3 тисячі 454 людини, ще 32 тисячі 736 були травмовані.

Між іншим, зазначу, що зі зростанням тенденції користування персональним легким електротранспортом, у деяких країнах Європи, наприклад, у ФРН і Франції станом на сьогодні вже були прийняті чіткі передбачувані правила для всіх.

*Що ми змінюємо?*

Ми встановлюємо нашим законопроектом, що електротранспорт має бути справний, обладнаний світлоповертачами та, якщо це передбачено розробниками, звуковим сигналом; люди, які керують персональним електротранспортом у темну пору доби чи в умовах недостатньої видимості, зобов'язані мати увімкнену фару або ліхтар; не можна пересуватися на транспорті у стані алкогольного сп'яніння та під час руху користуватися мобільними телефонами, тримаючи їх у руці.

На мою думку, це той мінімум, із якого варто почати. Адже дотримання цих, здавалось би, мінімальних правил може врятувати не одне життя.

Тобто ми розраховуємо, що прийняття поданого проекту закону безпосередньо підвищить безпеку користувачів персонального легкого електротранспорту, велосипедистів, пішоходів, чітко та передбачувано врегулює права й обов'язки нової категорії учасників дорожнього руху та зменшить кількість дорожньо-транспортних пригод за їх участі.

Наразі законопроект готується до другого читання, ми збираємо коментарі всіх авторитетних громадських організацій, активістів, користувачів легкого електричного транспорту та доопрацьовуємо наш концепт. Ми всіх чуємо, з усіма відкриті до комунікації. Ключове – робота в цьому напрямі триває і ми робимо все для того, аби наші дороги ставали безпечнішими ([https://censor.net/ru/blogs/3221786/elektroskuteri\\_samokati\\_monokolesa\\_ta\\_grobordi\\_scho\\_z\\_tsim\\_usm\\_robiti](https://censor.net/ru/blogs/3221786/elektroskuteri_samokati_monokolesa_ta_grobordi_scho_z_tsim_usm_robiti)). – 2020. – 29.09).

\*\*\*

**Блог на сайті «Цензор.НЕТ»**

**Про автора:** Михайло Цимбалюк, народний депутат України

### Бюджет-2021: Вижити будь-якою ціною

Цього тижня у профільних комітетах Верховної Ради України розглядаються проект Державного бюджету на 2021 рік. Наразі підготовлений Кабміном основний економічний документ країни практично нікого ані з народних депутатів, ані економістів не задовольняє, а тому очевидно, що Держбюджет суттєво підкоригують. А помилок дійсно є багато...

Аналізуючи бюджет країни на наступний рік крізь призму соціальної політики, виникають логічні питання до Міністерства фінансів України. Зокрема, щодо кількості надходжень до зведеного бюджету та до бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внаслідок легалізації неформальної зайнятості громадян, недопущення укриття податків і зборів у тіншовому секторі економіки та офшорних зонах, а також усунення корупційних діянь. Ніби й риторичне питання, але таке важливе для наповнення й так дефіцитної казни...

Не передбачено у бюджеті на наступний рік фінансування для відновлення норм у Законах України, які були виключені або змінені з порушенням статті 22 Конституції України, особливо це стосується пенсійних виплат, допомоги при народженні дитини, різних видів державної допомоги, особливо для дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування, осіб з інвалідністю, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців та членів їх сімей і інших громадян України.

Важливо у соціальному аспекті здійснити заходи щодо наближення у 2021 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини з відповідним корегуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення. Якщо наближення буде зроблено на рівні до гривні, то формально пункт вважатиметься виконаним, але такі дії є кроками людям на сміх, а не справжніми соціальними ініціативами. Тому

логічно встановити у 2021 році прожитковий мінімум на одну особу з розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2021 року – 4561 гривень, з 1 квітня – 4610 гривень, з 1 липня – 4638 гривень, з 1 жовтня – 4768 гривень. Таким чином ці розміри відповідатимуть очікуваним фактичним розмірам, які були озвучені напередодні на парламентських слуханнях.

Загалом же Кабінету Міністрів України при доопрацюванні проекту державного бюджету на 2021 рік варто передбачити за окремими кодами доходів додаткові надходження податків і зборів від легалізації економіки, деофшоризації, легалізації неформальної зайнятості. Відтак ці кошти потрібно спрямовувати на підвищення рівня соціального захисту найбідніших громадян України. Бо саме такі «відмовки» ми чуємо від Кабміну, коли пропонуємо збільшувати соціальні виплати українцям.

Важливо у бюджеті на наступний рік передбачити окрему субвенцію місцевим бюджетам «Створення робочих місць у сільській місцевості». Ще на початку цього року під час презентації Стратегії розвитку сільських територій через інвестиції Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України заявив, що у найближчі п'ять років планується створення 200 тисяч нових робочих місць у селах, відкриття для жителів села більше можливостей для розвитку, проте далі обіцянок так і не дійшли. Це потрібно виправити вже на державному рівні, вписавши фінансування таких ініціатив у Державний бюджет 2021 року.

Якщо коротко резюмувати, то очевидним є те, що наразі соціальна складова бюджету виглядає дуже слабкою а в умовах надзвичайно важкого 2020 року залишати її такою не можна. Адже дуже хочеться, аби наступний рік не став для українців періодом чергових потрясінь і виживання, а був часом виходу з кризи і покращення рівня добробуту ([https://censor.net/ru/blogs/3221993/byudjet2021\\_vijiti\\_budyakoyu\\_tsnoyu](https://censor.net/ru/blogs/3221993/byudjet2021_vijiti_budyakoyu_tsnoyu)). – 2020. – 30.09).







**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ  
№ 16 (201) 2020**

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

Редактори:  
Я. Маленко

Комп'ютерне верстання:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 19.10.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 3,98.  
Наклад 2000 пр.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

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