



**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ СФЕР
СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**(на основі аналізу законопроектів, включених
до порядку денного шостої сесії
Верховної Ради України дев'ятого скликання)**

Київ 2022

УДК 342.537.3(477)

ББК 67.9(4Укр)401

П 78

Рекомендовано до друку

*Вченою радою Інституту законодавства Верховної Ради України
(протокол № 6 від 1 липня 2022 року)*

***Загальна редакція О. Л. Копиленка,
академіка НАН України***

Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних
П 78 сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроєктів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання) / Інститут законодавства Верховної Ради України; заг. ред. О. Л. Копиленка. Том 21. К. : Вид-во «Людмила», 2022. 511 с.

У збірці містяться наукові висновки та узагальнення щодо законопроєктів, які стосуються пріоритетних сфер суспільних відносин і були включені до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Видання розраховане на народних депутатів України, працівників органів державної влади й місцевого самоврядування, науковців та всіх, хто цікавиться сучасним законодавчим процесом.

УДК 342.537.3(477)

ББК 67.9(4Укр)401

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ	6
1.1. Актуальні питання законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України	6
1.2. Удосконалення законодавства про місцеве самоврядування	26
1.3. Законодавчі пріоритети забезпечення рівності прав людини в Україні	50
1.4. Виконання міжнародних зобов'язань України з питань удосконалення механізму захисту прав і свобод людини	93
Розділ 2. ПРАВОВА ПОЛІТИКА	128
2.1. Законодавче забезпечення судоустрою та статусу суддів	128
2.2. Реформування кримінального та кримінального процесуального законодавства України	159
2.3. Удосконалення законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення	214
2.4. Правове регулювання процесів цифрової трансформації	295
Розділ 3. ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА	367
3.1. Удосконалення законодавчих норм щодо використання та охорони водних ресурсів	367
3.2. Реформування законодавства України щодо здійснення публічних закупівель	422
3.3. Перспективи розвитку будівельної галузі та сфери містобудування	458
3.4. Правове регулювання безпечності та якості продукції	475

ПЕРЕДМОВА

Основою діяльності Інституту законодавства є науково-правове забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України, що знайшло своє вираження у комплексних наукових дослідженнях та низці прикладних пропозицій щодо вдосконалення законодавства, які надаються парламентським комітетам.

За дорученням Р. О. Стефанчука від 31 серпня 2021 року співробітниками Інституту законодавства було проаналізовано стан виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України за перше півріччя 2021 року. На основі проведеного аналізу вироблено кількісні та якісні показники, які дозволяють вносити корективи у подальше планування та сприяють запровадженню довгострокового планування законодавчої діяльності парламенту.

Специфікою здійснення Інститутом законодавства науково-правової експертизи законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, стало активне долучення його співробітників до участі в розробці окремих проектів законодавчих актів у складі робочих груп, створених Керівництвом Верховної Ради та парламентськими комітетами. Зокрема, Інститутом розроблено пропозиції щодо комплексних змін до Регламенту Верховної Ради, Закону «Про комітети Верховної Ради України» та ін. Усього 2021 року співробітники Інституту як учасники відповідних робочих груп підготували концепції і пропозиції до 17-ти законопроектів. Також Інститутом за зверненнями Керівництва Верховної Ради, голів парламентських комітетів та окремих народних депутатів регулярно проводився аналіз законопроектів, спрямованих на врегулювання окремих сфер суспільних відносин.

Здійснюючи моніторинг законодавства з метою визначення колізій і прогалин, а також аналізуючи тенденції розвитку правової системи (на основі законопроектів, включених до по-

рядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання), Інститут підготував пропозиції щодо вдосконалення законодавчого забезпечення процесів реформування суспільно-політичних, економічних та інших сфер суспільних відносин.

Пропонований збірник є двадцять першим томом науково-практичної серії видань, що виходить під загальною назвою «Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин».

Видання підготовлено колективом авторів: Є. Р. Бершеда, Л. А. Савченко (керівники авторського колективу), В. В. Алієв, І. П. Андрушко, В. П. Базов, Т. М. Барабаш, О. І. Белова, В. С. Воротін, О. В. Геселев, І. О. Гуменюк, Ю. В. Данилюк, Л. М. Какауліна, О. М. Клименко, М. А. Коваленко, І. С. Коломієць, А. М. Кондратова, І. О. Костицька, Т. Ю. Кравцова, І. А. Куян, А. Л. Лапінський, Л. В. Левицька, Ю. М. Манцевич, І. М. Мищак, О. В. Муза, Л. С. Нецька, Н. В. Ніколаєнко, А. А. Оржаховська, Т. В. Скомороха, Т. Е. Телькієна, Н. В. Фунтокіна, С. Г. Шидловський, С. М. Юрченко.

Розділ 1

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

1.1. Актуальні питання законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України

Історія законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України

Питання визначення та розвитку конституційно-правового статусу Уряду набуло актуальності із прийняттям Конституції України у 1996 році. Попри те, що в Основному Законі України було встановлено засади правового статусу Кабінету Міністрів, питання його підзвітності і підконтрольності, відповідальності, змісту та обсягу повноважень тривалий час широко обговорювалися у політикумі та в експертному середовищі.

Ці питання знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи, яка згідно з Указом Президента України 1998 року покладена в основу реформування державного управління. У вказаній Концепції, зокрема, передбачалося, що стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення максимально повного й точного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади України. Згідно з цим документом, Кабінет Міністрів повинен стати центром державного управління, ефективність роботи якого ґрунтується на підтримці Парламенту та Президента України. Констатувалося, що він є відповідальним перед Президентом України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85 і 87 Конституції України.

Внаслідок пошуку оптимальної форми державного управління, після багатьох років «змагальності» прихильників різних проєктів врегулювання правового статусу Уряду, у 2010 році було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України». У зв'язку із внесенням чергових змін до Конституції Укра-

їни у 2014 року прийнято новий Закон «Про Кабінет Міністрів України». При цьому, починаючи з березня 2014 року, до нього внесено зміни 33 законами, що свідчить про постійне удосконалення правового статусу Уряду.

Разом із тим, удосконалення правового регулювання статусу Кабінету Міністрів України, залишається актуальним. Це обумовлюється факторами суспільного розвитку України, об'єктивними тенденціями поглиблення глобалізації, потужними внутрішніми і зовнішніми викликами, з якими стикається наша держава. При цьому європейський та євроатлантичний курс України визначено стратегічним вектором розвитку держави, а отже, необхідна модернізація державного механізму має в своїй основі відповідні цілі і цінності.

Зміст програмних документів щодо вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України

Загальні орієнтири удосконалення законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України було окреслено у передвиборній програмі кандидата на пост Президента України В. Зеленського, що передбачала, зокрема, максимальне скорочення кількості функцій держави, що об'єктивно має знайти відображення у компетенції Уряду.

Напрями удосконалення правового статусу Уряду України визначено також у Національній економічній стратегії до 2030 року¹. Так, за Напрямом 2 «Верховенство права» визначено декілька загальних цілей, які безпосередньо стосуються і правового статусу Уряду. Зокрема, визначено необхідність удосконалення правової системи для забезпечення функціонування ефективної системи стримувань і противаг, захисту демократичного ладу, реалізації верховенства права та прав і свобод людини, а також забезпечення ефективної роботи антикорупційної системи для запобігання, виявлення та покарання за корупцію. За вказаними напрямками передбачено розроблення законопроектів щодо внесення змін до Конституції України та

¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2021-%D0%BF#Text>

законів України стосовно вдосконалення системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, удосконалення балансу гілок влади.

У рамках Напрямку 4 «Управління державною та комунальною власністю» зазначеної Стратегії визначено необхідність підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за стратегічну реформу управління державною та комунальною власністю; зменшення ролі держави та органів місцевого самоврядування як власників суб'єктів господарювання, заснованих на державній та комунальній власності; підвищення ефективності управління суб'єктами господарювання, що залишилися в державній та комунальній власності. Вочевидь, це може стосуватися й організаційно-правових питань функціонування Кабінету Міністрів України та його компетенції, оскільки відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України, Уряд забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності та здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Необхідно також звернути увагу на схвалену Кабінетом Міністрів України Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. Стратегія розроблена з урахуванням Європейських принципів та результатів проведеної у 2018 році експертами Програми SIGMA оцінки стану державного управління в Україні, а також досвіду, набутого на попередньому етапі проведення реформи державного управління.

Метою Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. Останній принцип визначається у статті 3 Угоди як один з ос-

новних, що має значення для посилення відносин між сторонами. Відповідно, Україна зобов'язалася продовжувати політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію.

У згаданій Стратегії, зокрема, визначається, що реформування системи державного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління». Зазначений документ містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав – членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку.

Вказаною Стратегією передбачено, що для забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах необхідно створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у міжнародних рейтингах, а також має велике значення для підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави.

Нині функціонування Уряду зорієнтовано на виконання завдання з удосконалення процесу формування та реалізації довгострокових рішень стосовно розвитку держави, координації формування і реалізації політики, які є ключовими елементами діяльності органів виконавчої влади в системі державного управління. При цьому визначається, що процес планування діяльності Кабінету Міністрів України повинен узгоджуватися з довгостроковим баченням розвитку держави, середньостроковим бюджетним процесом, міжнародними зобов'язаннями України та прагненням до впровадження в Україні провідних світових стандартів у різних сферах, зокрема стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення правового регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України

Питання регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України були предметом дослідження вітчизняних вчених В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, Л. Т. Кривенко, П. М. Любченка, В. Ф. Мелашенка, Н. М. Мироненко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, В. М. Селіванова, О. В. Скрипнюка, О. В. Совгирі, І. А. Тимченка, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, В. О. Шамрая та ін. Напрацювання цих та багатьох інших вчених лягли в основу актуальної і сьогодні Концепції адміністративної реформи в Україні та стали підґрунтям у підготовці чинної Конституції України, законопроектів про Кабінет Міністрів України, які ініціювалися після прийняття Конституції України. Існуюча теоретична база щодо організації і функціонування виконавчої влади та, зокрема Уряду, продовжує виконувати свою методологічну функцію, що має значення для законотворчої діяльності Верховної Ради України.

Українські вчені в межах своїх наукових доробків, за результатами ґрунтовного аналізу механізмів діяльності Уряду, на прикладі найкращих світових практик пропонували автентичні та адаптовані до вітчизняних потреб моделі побудови ефективних систем реалізації Кабінетом Міністрів України визначених Конституцією та законами завдань.

У контексті необхідності удосконалення правового статусу Кабінету Міністрів України варто звернути увагу на те, що в юридичній літературі відзначалися проблеми та ризики встановленого у Конституції України порядку формування Кабінету Міністрів. Так, О. В. Скрипнюк звертав увагу, що за відсутності монопартійності (належності Президента та більшості у парламенті до однієї політичної сили) потенційно існують підстави для конституційних конфліктів між Президентом України та Верховною Радою України¹. З іншого боку, за наявності такої більшості, Кабінет Міністрів набуває значної політичної ваги, оскільки репрезентує наміри коаліції депутатських фрак-

¹ Скрипнюк О. В. Сучасний курс конституційного права України. Академічне видання. Х. : Право, 2009. С. 335.

цій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. У зв'язку із цим навряд чи на часі ставити питання удосконалення організаційних аспектів формування Кабінету Міністрів України. Тим більше, що такі проекти передбачатимуть необхідність внесення змін до Конституції України. Адже, як зазначає В. М. Шаповал, системне реформування Конституції України передбачатиме науково обґрунтовану і таку, що відповідатиме об'єктивному суспільному інтересу, ревізію багатьох її положень, присвячених виконавчій владі і взаємозв'язкам у так званому трикутнику «Верховна Рада–Президент–Кабінет Міністрів»¹. На думку вченого, необхідно здійснити кардинальну реформу щодо компетенційних взаємозв'язків у згаданому «трикутнику». Така реформа відповідатиме обраній стратегії розвитку суспільства і слугуватиме створенню інструментарію по-справжньому демократичного владарування².

Аналіз проектів законодавчих актів з питань удосконалення законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України

До порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання включено ряд законопроектів з питань удосконалення законодавчого регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України. Йдеться, зокрема, про такі проекти: реєстр. № 3195, 3468, 3757, 3849, 5052, 5469, 5534, 5535.

1. *Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України» (реєстр. № 3195 від 10.03.2020 р.)* передбачається вдосконалення окремих питань у процедурі призначення та звільнення Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим, пропонується низка змін до законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконав-

¹ Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). К. : Москаленко О.М., 2016. С. 5–6.

² Там само. С. 79.

чої влади», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України».

Так, основні пропоновані новели, спрямовані на удосконалення відповідних законодавчих приписів у процедурі призначення та звільнення членів уряду, заслуговують на увагу та підтримку. До того ж, вони спрямовані на реалізацію положень оновленої редакції пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, згідно з якими до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Підтримуючи в цілому необхідність вдосконалення положень законодавства в частині процедур призначення та звільнення Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, відзначимо, що законопроект містить окремі вади юридико-технічного характеру і має бути доопрацьований.

2. Проект Закону «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України)» (реєстр. № 3468 від 13.05.2020 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, має на меті підвищення відповідальності Кабінету Міністрів України перед народом України у питаннях стратегічного планування розвитку держави на час своєї каденції шляхом удосконалення законодавчих норм, які визначають вимоги до Програми діяльності Кабінету Міністрів України. У зв'язку із цим пропонується передбачити, що зазначена програма має в обов'язковому порядку містити фінансово-економічне обґрунтування задекларованих програмних завдань Уряду на строк його повноважень та перелік проектів нормативно-правових

актів, прийняття яких є необхідним для реалізації таких завдань.

На наш погляд, пропозиція нової частини другої статті 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України» виглядає сумнівною, оскільки своїм змістом і суттю вона майже повністю повторює положення абзацу першого частини першої цієї статті, в якій, зокрема, зазначається, що «Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей та завдання, виконання яких є необхідним для досягнення цілей, строки виконання таких завдань, іншу інформацію, надану Кабінетом Міністрів України». Відтак, у разі визнання за доцільне, відповідне коригування положень частини першої статті 11 можливе шляхом внесення відповідних змін до неї.

3. *Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо діяльності Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації)» (реєстр. № 3757 від 30.06.2020 р.)* розроблено з метою узгодження Закону «Про Кабінет Міністрів України» з положеннями Закону «Про приватизацію державного і комунального майна».

Підтримуючи у цілому проєкт, зазначаємо, що необхідність приведення Закону «Про Кабінет Міністрів України» у відповідність із Законом «Про приватизацію державного і комунального майна» викликана тим, що раніше прийнятими змінами до нього (виключено статтю 9) припинено діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації. У зв'язку із цим, у тексті статей 34, 35 Закону «Про Кабінет Міністрів України» вилучаються відповідні посилання на зазначену комісію.

4. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань покладення виконання обов'язків члена Кабінету Міністрів України у разі його звільнення з цієї посади» (реєстр. № 3849 від 15.07.2020 р.)* розроблено з метою вдосконалення чинного законодавства України в частині врегулювання питань покладення виконання обов'язків члена Кабінету Міністрів України у разі його звільнення з цієї посади, термін виконання цих обов'язків призначеною

особою та термін подання про призначення нового міністра, а також визначення часу звільнення з посад першого заступника міністра та заступника міністра у разі звільнення міністра. У зв'язку з цим відповідні зміни передбачається внести до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади».

Слід зазначити, що у чинній статті 44 Закону «Про Кабінет Міністрів України», до якої пропонуються зміни, йдеться про Міністра України – члена Кабінету Міністрів України, натомість у проєкті мова йде про члена Кабінету Міністрів України.

Разом із тим, проаналізувавши аргументацію суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо доцільності прийняття даного проєкту, вважаємо, що ідея законопроєкту стосовно покладення на Прем'єр-міністра України **зобов'язання** внести на розгляд Верховної Ради України подання про призначення члена Кабінету Міністрів України, у разі відсутності такого з підстав, встановлених частиною першою статті 18 Закону «Про Кабінет Міністрів України» **більш ніж три місяці**, є сумнівною з огляду на недостатню обґрунтованість пропонованого часового проміжку, а також невизначеність правових наслідків недотримання такого обов'язку Прем'єр-міністром України.

5. Метою проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» (реєстр. № 5052 від 09.02.2021 р.), як зазначено у пояснювальній записці до нього, є «посилення спроможності Уряду до стратегічного планування та формування державної політики шляхом його розвантаження від розгляду відомчих, операційних та технічних питань». Для досягнення цієї мети законопроєктом пропонується внести зміни до 30 законодавчих актів щодо позбавлення Уряду повноважень та покладення їх на центральні органи виконавчої влади, інші державні органи відповідно до компетенції.

У відповідних сферах суспільних відносин діють, зокрема такі нормативно-правові акти: Конституція України, Кодекс торговельного мореплавства України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої

влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про нотаріат», «Про транспорт», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про охорону культурної спадщини», «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про туризм», «Про охорону археологічної спадщини», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про сільськогосподарський перепис», «Про фізичну культуру і спорт», «Про безоплатну правову допомогу», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про морські порти України», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», «Про вищу освіту», «Про освіту», Основи законодавства України про охорону здоров'я.

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX (п. 494).

На нашу думку, не досить вдалою є назва проекту, оскільки має оціночний зміст, що викликає питання стосовно забезпечення правової визначеності як складової принципу верховенства права. Означене ставить питання концептуальної зваженості проекту в цілому та змін до кожного окремого закону.

Так, наділення Кабінету Міністрів України правом визначення переліку морських портів України, відкритих для заходження іноземних суден, відповідно до статті 73 Кодексу тор-

говельного мореплавства, пов'язано не лише з повноваженнями Уряду щодо визначення порядку відкриття та закриття морських портів, відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про морські порти України», але, головним чином як вважаємо, з тим, що воно стосується і питань забезпечення захисту та охорони державного кордону і території України. Адже, Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону і території України (частина п'ята статті 2 Закону України «Про державний кордон України»), а морські та річкові порти, зокрема, є пунктами пропуску через державний кордон України. На нашу думку, немає підстав для неврахування цієї компетенційної складової Кабінету Міністрів України.

Не зовсім обґрунтованими, на нашу думку, є запропоновані зміни до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо визначення порядку застосування положень статті 12 замість Кабінету Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Адже у вказаній статті йдеться про види діяльності, пов'язані з категорією радіаційно небезпечних земель. Це питання потребує комплексної оцінки не лише з позиції охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, а й сфер охорони здоров'я, санітарного благополуччя, що цілком відповідає завданням, функціям і повноваженням Кабінету Міністрів України.

Аналогічно, зміни до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо визначення переліків посад персоналу для експлуатації ядерної установки, виконання видів відповідної діяльності тощо в частині заміни суб'єкта нормотворчості (замість Кабінету Міністрів України – органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки), на нашу думку, не враховують, необхідність комплексного підходу до такого роду питань з позиції національної безпеки, що більшою мірою може бути забезпечено Урядом.

Слід відзначити, що статус Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, органу загальної компетенції дозволяє йому забезпечувати виконання законів у всіх ключових сферах життєдіяльності держави, як безпосередньо, шляхом реалізації нормотворчої функції, так і через координаційну функцію. Натомість між органами виконавчої влади одного рівня (ЦОВВ) досягнення координованості є ускладненим, зокрема, внаслідок конкуренції відомчих інтересів.

Запропонована у проєкті ідея розширення відомчої нормотворчості є сумнівною і з огляду на необхідність підвищення ефективності законодавства, оскільки її реалізація сприятиме збільшенню кількості нормативно-правових актів відомчого характеру, що не сприятиме дотриманню принципу верховенства права.

6. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» (реєстр. № 5469 від 05.05.2021 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, спрямовано на реалізацію пріоритету 4.1 Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ефективне врядування) та має на меті вдосконалення організації і порядку функціонування Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх діяльності, посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики. У зв'язку з цим, передбачається внесення змін до законів України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».*

Поділяючи у цілому позицію стосовно необхідності удосконалення законодавчих положень, що регламентують окремі питання функціонування Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, пропонуємо звернути увагу на певні нормотворчі недоліки проєкту.

Насамперед, слід відзначити підтримку більшості пропонованих новел, якими передбачається доповнити Закон Укра-

їни «Про центральні органи виконавчої влади» стосовно упорядкування роботи консультативних, дорадчих, допоміжних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, процедури реєстрації цих органів, включення до структури апарату міністерств директоратів та секретаріатів.

Заслуговує на схвалення пропозиція оновлення частини третьої статті 15 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а саме «Прем'єр-міністр України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України та звільняється зі своєї посади з моменту початку роботи новосформованим Кабінетом Міністрів України», до того ж, пропонована норма відповідає положенням статті 115 Конституції України, згідно з якою «Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України».

Заслуговує на підтримку доповнення новим абзацом частини четвертої статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що передбачає виступ на пленарному засіданні Верховної Ради України кандидата на посаду Прем'єр-міністра України з викладом основних тез майбутньої Програми діяльності Кабінету Міністрів України та відповіді на запитання народних депутатів України. У зв'язку з цим, маємо зазначити, що основні вимоги до Програми діяльності Кабінету Міністрів України містить стаття 11 зазначеного Закону та, зокрема, повинна містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей та завдання, виконання яких є необхідним для досягнення цілей, строки виконання таких завдань, іншу інформацію, надану Кабінетом Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України. Відтак, покладання обов'язку на кандидата на посаду Прем'єр-міністра України щодо викладу основних тез майбутньої програми ді-

яльності Кабінету Міністрів України дозволить народним депутатам краще оцінити якості кандидата на посаду Прем'єр-міністра України і його бачення перспектив реалізації завдань Уряду.

7. Цілями прийняття законопроекту *«Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо здійснення права власності та правових засад діяльності»* (реєстр. № 5534 від 21.05.2021 р.), як визначено у пояснювальній записці, є законодавче унормування окремих приписів Закону *«Про Кабінет Міністрів України»* щодо правових засад діяльності Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі органів виконавчої влади, в частині основних завдань із забезпечення розвитку суб'єктів всіх форм власності, регулювання власності та моніторингу виконання документів Уряду.

Законопроектом пропонується внести зміни до статей 2 та 4 Закону *«Про Кабінет Міністрів України»* шляхом їх доповнення нормами щодо основних завдань та правових засад діяльності Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі органів виконавчої влади, у частині здійснення регулювання власності, забезпечення розвитку суб'єктів всіх форм власності та моніторингу виконання усіх документів Уряду.

Підтримуючи необхідність подальшого підвищення ефективності Кабінету Міністрів України, вважаємо за необхідне відзначити таке.

Доповнення пункту 6 частини першої статті 1 Закону України *«Про Кабінет Міністрів України»* положенням щодо «здійснення права власності» (державної) в якості завдання Кабінету Міністрів України не відповідає визначенням у Конституції України засадам його правового статусу.

У Конституції України відсутні підстави для поширення на Кабінет Міністрів України повноваження щодо здійснення належного народові України права власника стосовно будь-яких об'єктів права власності. Тим більше, що відповідно до положень пункту 5 статті 116 Конституції України, на Уряд покладється повноваження забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності та здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Навряд чи доцільне виключення із частини третьої статті 4 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» положення щодо змісту Регламенту Уряду в частині порядку «розроблення, виконання та моніторингу виконання програмних документів» Кабінету Міністрів.

Відповідно до статті 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України, у межах своєї компетенції, видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Порядок підготовки і прийняття таких актів визначається у Регламенті Кабінету Міністрів України. При цьому низкою положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (зокрема, статей 20, 30 та ін.) на уряд покладається забезпечення розроблення і виконання програм щодо різних галузей та сфер економіки, а також розроблення та виконання державних і міждержавних програм.

Крім того, як впливає із положень Конституції України (пункт 11 частини першої статті 85, частини п'ятої статті 114), Уряд розробляє і представляє для схвалення Верховній Раді України Програму своєї діяльності. Програма діяльності уряду у змістовному плані та в контексті її реалізації (успішної чи ні) є своєрідним критерієм для оцінки його ефективності і, відповідно, перспектив економічного розвитку країни.

На нашу думку, визначення у Регламенті Кабінету Міністрів України спеціальних процедур потребують розроблення, виконання та моніторинг виконання саме *програмні документи*. У той же час, немає необхідності в унормуванні процедур щодо інших документів, наприклад, «офіційних» чи «робочих» (частини 8, 9 ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

8. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України з окремих питань формування Кабінету Міністрів України, атрибутів та розміщення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» (реєстр. № 5535 від 21.05.2021 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, спрямовано на унормування окремих приписів законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої вла-

ди» щодо правових засад діяльності Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі органів виконавчої влади, та міністерств в частині добору на посади Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України осіб, здатних за рівнем освіти, досвідом практичної діяльності та станом здоров'я виконувати посадові обов'язки професійно, якісно та результативно.

Оцінюючи законопроект з позиції додержання законодавчої техніки, слід відзначити, що у ньому поєднано різні предмети та відповідно, об'єкти правового регулювання.

Сумнівними уявляються положення законопроекту, які пропонуються як новели до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон) і передбачають запровадження обов'язку для кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України та члена Кабінету Міністрів України до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України проходити попередній медичний, психіатричний та наркологічний огляди у державних закладах охорони здоров'я та інформувати про загальний стан свого здоров'я на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до положень Основ законодавства України про охорону здоров'я, пацієнт має право на таємницю щодо стану свого здоров'я, факту звернення за медичною допомогою, діагнозу, а також відомостей, одержаних під час його медичного обстеження. Забороняється вимагати та надавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування пацієнта (стаття 39-1).

Натомість, питання щодо відомостей про стан здоров'я особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема таких як Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, врегульовано у спеціальних нормативно-правових актах, а саме в Законі «Про запобігання корупції» та прийнятою на його реалізацію Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття

посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 року № 171. Так, згідно з вимогами частини другої статті 57 зазначеного Закону для проведення спеціальної перевірки особа, яка претендує на зайняття посади, подає, окрім інших відомостей, медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою Міністерством охорони здоров'я України щодо перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я. Така спеціальна перевірка перед відповідним призначенням на посаду проводиться зокрема і для кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України та члена Кабінету Міністрів України і передбачає, окрім іншого, перевірку стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я).

Відповідно до частини п'ятої статті 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», подання про призначення членів Кабінету Міністрів України щодо кандидатів на відповідні посади вносяться разом із пакетом відповідних документів, в тому числі, про стан здоров'я. Необхідні документи подаються членом Кабінету Міністрів України під час призначення його на посаду, зберігаються за місцем роботи.

Отже, на нашу думку, сумнівним, є необхідність запровадження для кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України та члена Кабінету Міністрів України обов'язку інформувати про загальний стан свого здоров'я на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Врегулювати питання щодо атрибутів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місць їх розташування та розміщення доцільно було би шляхом розробки окремого законопроекту.

Висновки та пропозиції

Аналіз законодавчих пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання статусу Кабінету Міністрів України, засвідчує їхню спрямованість на забезпечення окремих аспек-

тів вдосконалення організації і порядку функціонування Кабінету Міністрів України у процесі формування та реалізації державної політики. Зокрема, проєктами передбачається: удосконалення процедури призначення та звільнення Прем'єр-міністра України, інших членів уряду; упорядкування діяльності Кабінету Міністрів України у зв'язку з відставкою Прем'єр-міністра України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, та продовження його повноважень до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України; вирішення питання покладення виконання обов'язків члена Кабінету Міністрів України у разі його звільнення з цієї посади, термін виконання цих обов'язків призначеною особою та термін подання про призначення нового міністра, а також визначення часу звільнення з посад першого заступника міністра та заступника міністра у разі звільнення міністра; запровадження обов'язку для кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України та члена Кабінету Міністрів України до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України проходить попередній медичний, психіатричний та наркологічний огляди в державних закладах охорони здоров'я та інформувати про загальний стан свого здоров'я на пленарному засіданні Верховної Ради України та інше.

Проведений аналіз змісту законопроектів вказує на актуальність окремих з них, разом з тим, характерними є недоліки концептуального та юридично-технічного змісту, що свідчить про необхідність їх доопрацювання.

На даний час питання удосконалення правового регулювання Кабінету Міністрів України залишається досить актуальним. Це обумовлено факторами суспільного розвитку України, об'єктивними тенденціями поглиблення глобалізації у сучасному світі й, разом із тим, потужними внутрішніми і зовнішніми викликами, з якими стикається держава Україна та тривалою модернізацією державного механізму. При цьому, європейський та євроатлантичний курс України визначено стратегічним вектором її розвитку, а головним конституційним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Питання правового статусу Кабінету Міністрів України були предметом дослідження вітчизняних вчених В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, Л. Т. Кривенко, П. М. Любченка, В. Ф. Мелашенка, Н. М. Мироненко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, В. М. Селіванова, О. В. Скрипнюка, О. В. Совгирі, І. А. Тимченка, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, В. О. Шамрая та ін. На кожному етапі конституційного розвитку України набували актуальності відповідні аспекти правового статусу Уряду.

Українські вчені в межах своїх наукових доробків, за результатами ґрунтовного аналізу механізмів діяльності Уряду, на прикладі найкращих світових практик пропонували автентичні та адаптовані до вітчизняних потреб моделі побудови ефективних систем реалізації Кабінетом Міністрів України визначених Конституцією та законами завдань. Беручи до уваги тривалість модернізації системи державного управління ці питання зберігають актуальність.

До порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання були внесені законопроекти, спрямовані, зокрема, на удосконалення процедури призначення та звільнення Прем'єр-міністра України, інших членів уряду; упорядкування діяльності Кабінету Міністрів України у зв'язку з відставкою Прем'єр-міністра України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, та продовження його повноважень до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України; вирішення питання покладення виконання обов'язків члена Кабінету Міністрів України у разі його звільнення з цієї посади, термін виконання цих обов'язків призначеною особою та термін подання про призначення нового міністра, а також визначення часу звільнення з посад першого заступника міністра та заступника міністра у разі звільнення міністра; запровадження обов'язку для кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України та члена Кабінету Міністрів України до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України проходить попередній медичний, психіатричний та наркологічний огляди в державних закладах охорони здоров'я та інформувати про за-

гальний стан свого здоров'я на пленарному засіданні Верховної Ради України та інше.

Проведений аналіз змісту законопроектів засвідчує актуальність окремих із них, водночас, характерними є недоліки концептуального та юридично-технічного змісту, що вказує на потребу їх подальшого доопрацювання.

1.2. Удосконалення законодавства про місцеве самоврядування

Пріоритетними напрямами роботи Верховної Ради України залишаються питання внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийняття нового Закону України «Про столицю – місто Київ», а також приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей. Відсутній досі базовий Закон про засади адміністративно-територіального устрою, що робить актуальним для Верховної Ради України і цей напрям законопроектної роботи.

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік включено проекти законів про префектів, про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації та про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (разом із змінами до Конституції України).

Аналіз історії законодавчого регулювання та стану законодавства про місцеве самоврядування

З моменту набуття незалежності України діяла Конституція (Основний закон) УРСР 1978 року, в якій було закріплено, що «місцеві ради народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, проводять у життя рішення вищестоящих органів державної влади, координують діяльність вищестоящих Рад народних депутатів, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції (стаття 125)».

До прийняття Конституції України 1996 року питання місцевого самоврядування врегульовували Закони України «Про

місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1990 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», «Про представника Президента України» (1992 р.).

Конституція України 1996 року закріпила право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина 1 статті 140).

У Конституції України передбачено, що місцевий рівень виконавчої влади (в областях і районах, містах Києві та Севастополі) здійснюють місцеві державні адміністрації, склад яких формується головами відповідних адміністрацій (стаття 118).

У 1997 р. Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, й, таким чином, встановила відповідний вектор для розвитку муніципалізму.

На даний час функціонування державної влади регіонального (місцевого) рівня та місцевого самоврядування в Україні забезпечує значний законодавчий масив, в тому числі закони України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади державної регіональної політики», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про транскордонне співробітництво», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», низки законів, що забезпечують регулювання суспільних відносин, пов'язаних із організацією і здійсненням муніципальної влади: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про розмежування земель державної і комунальної власності», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і велика кількість інших законів, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування в окремих сферах державного (суспільного) життя.

Окремим Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 року визначено спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення національного законодавства про місцеве самоврядування

Необхідність удосконалення національного законодавства з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку виникла як умова і наслідок реформи з децентралізації державної влади. Основні напрями державної політики щодо цього процесу отримують своє вираження у низці програмних та директивних документів.

Головним із таких документів є Конституція України, зокрема її преамбула, що має програмне значення. Варто зауважити, що у 2019 році преамбула Конституції України була доповнена положенням про європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, яка була ратифікована у 2014 році, Україна як європейська країна визнала, що поділяє спільну історію й спільні цінності з державами-членами Європейського Союзу (ЄС) і налаштована підтримувати ці цінності. Зокрема, згідно з преамбулою Угоди, цінностями є повага до демократичних принципів, верховенство права, добре врядування, права людини і основоположні свободи, у тому числі права осіб, які належать до національних меншин, недискримінація осіб, які належать до меншин, і повага до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках. Окрім того, Угода ґрунтується також на повазі до незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів¹.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

В Угоді також зазначено, що Сторони, які підписали Угоду, беруть на себе зобов'язання щодо дотримання усіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки також є основними елементами цієї Угоди. Також в Угоді визначено, що верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами.

Отже, ці та інші, визначені в Угоді положення, мають програмне значення для формування державної політики у сфері підвищення ефективності публічної влади на всіх її рівнях.

Міжнародні стандарти у сфері вдосконалення національного законодавства про місцеве самоврядування

Удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування має враховувати відповідні міжнародні стандарти організації та функціонування владних інститутів.

Одним із ключових міжнародно-правових документів, що визначає стандарти місцевого самоврядування в Європі, є Європейська хартія місцевого самоврядування (підписана від імені України 06.11.1996 р. у м. Страсбурзі і ратифікована Верховною Радою України Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р.). Ще одним важливим документом є Всесвітня де-

кларация місцевого самоврядування, прийнята на Міжнародному конгресі в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) (1985 р.).

Згідно Європейської хартії місцевого самоврядування до стандартів місцевого самоврядування можна віднести вважаються визначення в законодавстві: конституційної та правової основи місцевого самоврядування (ст. 2); реалізація концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ст. 3); визначення відповідних сфер компетенції місцевого самоврядування (ст. 4); забезпечення охорони територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (ст. 5); визначення відповідних адміністративних структур і ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань (ст. 6), а також умов, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні (ст. 7); адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (ст. 8); фінансове забезпечення місцевого самоврядування (ст. 9); право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації (ст. 10); правовий захист місцевого самоврядування (ст. 11).

Окрім того, про стандарти місцевого самоврядування можна говорити і у контексті Додатку про принципи, що визначають відносини між громадськістю, місцевими радами й виконавчою владою в місцевій демократії (Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113(2002) про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) від 4 червня 2002 року)

Рекомендації міжнародних організацій щодо вдосконалення національного законодавства про місцеве самоврядування

Актуальними питаннями на даному етапі впровадження та завершення процесу децентралізації влади є внесення змін до Конституції, а також прийняття законів, що визначають порядок організації та діяльності органів виконавчої влади і спеціальний статус міста Києва та Севастополя. Статтею 140 Конституції України встановлено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Так, з приводу законопроектів щодо статусу столиці України – міста-героя Києва та «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» надавав свої рекомендації Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократії та врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи.

У Висновку до проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298) Рада Європи висловила думку, що деякі положення проекту є проблематичні та потребують ретельного розгляду в світлі європейських стандартів, передової європейської практики та співвідношення між вартістю та вигодою для ОМС; тому вона вважає, що: а) надання наглядових повноважень головам МДА до того, як будуть ухвалені зміни до Конституції, з одночасним здійсненням ними функції виконавчих органів обласних та районних рад, становить ризик порушення балансу влад на території та може згубно позначитися на реформі децентралізації; таке рішення було б прийнятним лише в дуже короткій перспективі, до швидкого прийняття змін до Конституції щодо децентралізації, якими голови МДА звільнялися б від своїх обов'язків виконавчих органів обласних та районних рад; б) у будь-якому разі, надання головам районних МДА повноважень із нагляду за актами органів

місцевого самоврядування створює величезний ризик надмірного нагляду за місцевим самоврядуванням без жодних реальних переваг; в) деякі чи більшість наявних перевірок та інші механізми контролю та перевірки слід ліквідувати з набранням чинності цим Законом; г) період ротації для голів МДА має бути гнучкішим; д) строк для передання щойно ухвалених актів до наглядового органу слід збільшити; повноваження щодо запиту інформації від ОМС мають належати лише голові МДА, а не керівникові апарату, і мають обмежуватися законодавством; е) районні державні адміністрації слід звільнити від обов'язку здійснювати «спостереження за діяльністю щодо прийняття відповідними органами місцевого самоврядування актів, які є предметом забезпечення законності».

Окрім того, деякі положення потрібно переглянути, щоб привести законопроект у відповідність до Хартії: відповідно до принципу законності, закріпленого пунктом 1 статті 8 Хартії, основні елементи забезпечення нагляду за законністю мають встановлюватися Законом, і лише незначні деталі можна залишити на розсуд Кабінету Міністрів України; відповідно до принципу функціональної автономії, передбаченого пунктом 2 статті 8 Хартії, «захист публічних інтересів» не має становити критерій нагляду за законністю в діяльності місцевого самоврядування; відповідно до принципу домірності, визначеного пунктом 3 статті 8 Хартії, обов'язковий (систематичний) нагляд не має створювати обтяжливих зобов'язань для ОМС і має обмежуватися актами, що мають певне значення, тоді як інші акти слід перевіряти на законність лише вибірково¹.

У Висновку Центру експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи від 16 листопада 2021 року до доопрацьованого проекту Закону України «Про місто Київ –

¹ Висновок до проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 27 листопада 2020 р. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/CEGGLEX20205_UKR.pdf

столицю України» (реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 р.): а) нагально рекомендується ухвалити цей закон після ухвалення або в пакеті з новим Законом про місцеві державні адміністрації, який має закласти основу для цього механізму і встановити обмеження та умови задля приведення його у відповідність до положень Хартії. Як альтернатива, Прикінцеві та перехідні положення цього законопроекту мають відтерміновувати імплементацію положень про адміністративний нагляд до набрання чинності новим Законом про місцеві державні адміністрації; б) також рекомендується видалити пункт 4 статті 14, який надає право великій кількості представників/-ць і посадовців/-виць державної адміністрації брати участь і висловлювати свої думки на засіданнях Київради, районних рад та їхніх органів, оскільки його положення можуть виявитися рівнозначними надмірному втручанням і свого роду апріорному нагляду за актами органів місцевої влади; в) задля забезпечення правової визначеності та усунення побоювань щодо надмірної децентралізації міських повноважень на користь районів міста, принцип субсидіарності, що регламентує відносини між містом і районами, має отримати юридичне визначення¹.

У Додатку до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи № R(98) 12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади, прийнята 18 вересня 1998 року на 641-му засіданні заступників міністрів, надає настанови щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади, зокрема: 1) передбачити застосування місцевими органами влади власних повноважень, якщо інше не передбачено законом; 2) надавати перевагу застосуванню власних повноважень над делегованими повноваженнями, що призводить до зменшення нагляду за доцільністю; 3) чітко визначати у статутних положеннях види діяльності, що підлягають нагляду; 4) обмежити обов'язковий

¹ Висновок Центру експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи від 16 листопада 2021 року до доопрацьованого проєкту Закону України «Про місто Київ – столицю України» (реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 р.). URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/877/CEGG_LEX20212_Opinion-Kyiv-Law-2143-3_UKR.pdf

адміністративний нагляд *ex officio* за певними видами діяльності; 5) зменшити *a priori* адміністративний контроль (насамперед той, де участь органу державної влади необхідна для забезпечення вступу в дію чи легітимізації рішення, прийнятого на місцевому рівні)¹.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування

Теоретичним аспектам децентралізації влади присвячували свої роботи М. Баймуратов, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко, В. Величко, Ю. Мохова, О. Ременяк, І. Коліушко, В. Малиновський, О. Петришин та ін.

З приводу розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування науковці вказували на таке.

«Перегляд підходів до організації роботи місцевих державних адміністрацій має бути покладеним в основу реформування їх правового статусу: оптимізація технічної роботи та ведення електронного документообігу, відхід від формалізації виконання функцій; розширення можливостей для прийняття самостійних рішень; підвищення рівня оплати праці працівників; посилення впливу адміністрацій на суспільне життя через розширення умов для реалізації творчого і розумового потенціалу людини»².

«На сьогодні відсутні правові засади для подальшого проведення реформи децентралізації. Саме конституційні зміни мають стати підставою для зміни адміністративно-територіального устрою, ліквідації чи реформування місцевих державних адміністрацій. Без внесення змін до Основного Закону утворити інститут префектів неможливо»³.

¹ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / Пер. з іноз. мов; заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 151.

² Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 7. С. 22.

³ Там само. С. 22.

На думку Янюк Н. В., через відсутність чіткого розмежування власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування це негативно позначається на взаємовідносинах з місцевими державними адміністраціями і співпраці цих органів.

Відтак, за місцевими державними адміністраціями слід залишити функції забезпечення координації місцевих органів виконавчої влади, обмеживши вплив на виконавчі органи місцевого самоврядування. Вирішення компетенційних спорів має відбуватися у порядку адміністративного судочинства¹.

Концептуальний аналіз положень відповідних законопроектів дозволяє умовно згрупувати відповідні новації та пропозиції за певними критеріями та сферами конституційно-правових відносин у кілька блоків. Найважливішими з них є наступні:

- новації та ініціативи у сфері адміністративно-територіального устрою, які у цілому полягають у можливостях Київської міської ради визначати перелік та межі районів в місті Києві;

- новації та ініціативи у сфері місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у частині щодо організаційного розділення виконавчих органів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації;

- новації та ініціативи у сфері організації та здійснення місцевого самоврядування у частині діяльності районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів, порядку їх існування, розподілу компетенції між міською радою, її виконавчими органами та районними у місті радами;

- новації та ініціативи у сфері локальної нормотворчості у частині визначення предмету статуту Київської міської територіальної громади та переліку суб'єктів, які мають право ініціювати його розробку або зміни до нього;

- новації та ініціативи в сфері функціональної спрямованості діяльності виконавчої влади у місті Києві, насамперед, у

¹ Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 827. С. 33.

частині визначення обсягу контрольних повноважень КМДА за діяльністю органів місцевого самоврядування міста тощо¹.

Аналіз законопроектів щодо удосконалення законодавства про місцеве самоврядування

До порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання включено ряд законопроектів з питань удосконалення законодавства про місцеве самоврядування. Йдеться про такі проекти:

- Про місто Київ – столицю України (друге читання) (2143-3, Д);

- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості та відкритості місцевих рад шляхом визначення відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменних голосувань» (4256, Д);

- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (нова редакція) (друге читання) (4298, Д);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відкритості роботи органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України» (4582, Д);

- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування» (4582-1, Д);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» (5241, Д);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повнова-

¹ Батанов О., Кравченко В. Проблеми дотримання європейських принципів та стандартів місцевого самоврядування при визначенні законодавчого статусу столиці України міста Києва. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / За наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 23–24. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/conferencii/Konf_20.12.2019.pdf

жень сільського, селищного, міського голови та призначення позачергових місцевих виборів»(5241-1, Д).

1. Метою законопроекту «Про місто Київ – столицю України» (друге читання) (реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019 р.) є оптимізація системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в столиці України місті Києві через уточнення повноважень цих органів, а також закладення в систему управління столицею України ефективного механізму стримувань і противаг, що унеможлиблює узурпацію влади однією посадовою особою.

Відповідно до Конституції України, законопроект створює нову систему організації та здійснення місцевого самоврядування і виконавчої влади в столиці України.

Вважаємо за необхідне, згідно з рекомендаціями Ради Європи прийняти проект Закону України «Про місто Київ – столицю України» одночасно із законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (нова редакція).

Цей Закон відповідно до Конституції України та законів України визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві.

Вважаємо за необхідне уточнити термінологію, яка вживається у законопроекті, зокрема у статті 13 вживається термін «державна виконавча влада». Однак, в Конституції України, зокрема у ст. 113 та 118 вживаються терміни «виконавча влада» та «органи виконавчої влади».

Згідно з частиною першою статті 2 проекту «місто Київ як столиця України є адміністративно-територіальною одиницею із спеціальним статусом, що входить до системи адміністративно-територіального устрою України».

У Конституції України йде мова про те, що особливості здійснення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві регулюються спеціальним законом, а не

про спеціальний статус міста як окремої адміністративно-територіальної одиниці. До системи адміністративно-територіального устрою України входять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони, селища і села (частина 1 статті 133 Конституції України). Частиною третьою статті 133 Конституції України передбачено, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Частиною 3 статті 5 проекту передбачено, що порядок ініціювання, розроблення та затвердження Статуту територіальної громади міста Києва визначається Київською міською радою згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.

Частина 2 статті 5 проекту визначає, що ініціювати розроблення Статуту територіальної громади міста Києва або змін до нього можуть: 1) не менше 10 відсотків від загальної кількості жителів територіальної громади міста Києва, які мають право голосу на виборах, шляхом зібрання підписів; 2) не менше третини депутатів від загального складу Київської міської ради шляхом подання підписаної ними пропозиції; 3) не менше третини районних у місті Києві рад шляхом прийняття рішень відповідних рад; 4) Київський міський голова шляхом подання до Київської міської ради відповідного проекту рішення.

На наш погляд, у проекті слід уточнити в чому саме полягають «особливості розроблення та затвердження Статуту територіальної громади міста Києва», закріплені в частині 3 статті 5 проекту порівняно із положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Метою законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості та відкритості місцевих рад шляхом визначення відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменних голосувань» (реєстр. № 4256 від 23.10.2021 р.) є створення додаткового механізму реалізації принципу прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування шляхом визначення у законі відповідальних осіб за оприлюднення ре-

зультатів поіменного голосування депутатів на пленарних засіданнях органів місцевого самоврядування у формі відкритих даних.

Варто підтримати ідею законопроекту щодо накладення на секретаря міської, сільської, селищної ради повноваження із «забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності, а також результати поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях ради у формі відкритих даних» (пункт 5 частини третьої статті 50 викласти у такій редакції).

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію (ч. 1 ст. 5 Закону).

На наш погляд, оприлюднення інформації про здійснення радою регуляторної діяльності та результатів поіменних голосувань у формі відкритих даних, тобто надання публічної інформації у формі відкритих даних, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на своїх веб-сайтах є звуженням доступу до такої інформації.

3. Метою прийняття законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (нова редакція) (друге читання) (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих

державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Підтримуючи необхідність закінчення процесу децентралізації в Україні, вважаємо за необхідне висловити низку зауважень і пропозицій.

Проект закону передбачає, що місцеві державні адміністрації виконують функції лише з координації та контролю за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Однак, з проекту вбачається звуження повноважень МДА як органу виконавчої влади, в той час як у статті 118 Конституції України зазначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Як зазначено в пояснювальній записці, метою проекту є «створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу».

Вважаємо за необхідне узгодити між собою проекти Законів «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», «Про місто Київ – столицю України», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та майбутніми змінами до Конституції України, які передбачають створення префектів, а не місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади.

Відповідно до проекту на МДА покладаються повноваження з координації діяльності територіальних органів ЦОВВ. Проектом пропонується доповнити частину сьому статті 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якою передбачено, що «діяльність територіальних органів міністерства координується відповідними місцевими державними адміністраціями».

Так само пунктом 7 статті 2 проекту передбачено, що місцева державна адміністрація на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує взаємодію з органами місцевого самоврядування та координацію територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Окрім того, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень (ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Кабінет міністрів України»).

На наш погляд, в законопроекті порушується принцип системності в частині наділення місцевих державних адміністрацій повноваженнями з координації територіальних органів міністерств. Викликає сумнів положення про те, що МДА координують територіальні органи ЦОВВ.

Частину третю статті 5 проекту слід узгодити зі статтею 118 Конституції України. Згідно з частиною третьою статті 5 проекту «місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України». В той же час, відповідно до частин п'ятої статті 118 Конституції України «голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня», і частини сьомої статті 118 – «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня».

Проектом пропонується запровадити систему із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місце-

вого самоврядування. Відповідно до нової ст. 59⁸ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органами виконавчої влади, що здійснюють забезпечення законності є: 1) орган із забезпечення законності центрального рівня; 2) орган із забезпечення законності регіонального рівня; 3) орган із забезпечення законності районного рівня (ч. 1). Орган із забезпечення законності центрального рівня визначається Кабінетом Міністрів України і здійснює нагляд за визначеними цим Законом актами обласних рад (ч. 2).

Окрім того, згідно з ч. 4. ст. 17 проекту з метою забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування обласна державна адміністрація: 1) аналізує, узагальнює та оприлюднює практику застосування законодавства районними радами, подає відповідну інформацію до органу із забезпечення законності центрального рівня; 2) взаємодіє з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими юридичними та фізичними особами; 3) надає районним радам, а у разі потреби – також сільським, селищним, міським, районним у місті радам та їх виконавчим органам консультації щодо забезпечення законності; 4) здійснює перевірку актів районних рад на відповідність Конституції та законам України; 5) застосовує заходи із забезпечення законності щодо актів районних рад.

Згідно з частиною 2 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала без застережень, «будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування». Таким чином, адміністративний нагляд за діяльністю органів ОМС може бути тільки в частині делегованих повноважень.

Варто погодитись із рекомендаціями Ради Європи, що недоцільною є перевірка всіх актів ОМС: «відповідно до принципу домірності, визначеного пунктом 3 статті 8 Хартії, обов'яз-

ковий (систематичний) нагляд не має створювати обтяжливих зобов'язань для ОМС і має обмежуватися актами, що мають певне значення, тоді як інші акти слід перевіряти на законність лише вибірково»¹.

Частину 1 статті 22 проекту слід узгодити з частиною 3 статті 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та частиною 1 статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Викликає сумнів, що в умовах воєнного чи надзвичайного стану, оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації територіальні органи центральних органів виконавчої влади зобов'язані виконувати розпорядження голови місцевої державної адміністрації. Згідно з положеннями Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану покладається на Кабінет міністрів України (ч. 3 ст. 14).

В умовах воєнного стану органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території (ч. 1 ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

4. Головною метою законопроекту *«Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відкритості роботи органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України»* (реєстр. № 4582 від 13.01.2021 р.) є вирішення цієї проблеми і забезпечення кожному громадянину можливості дивитися відеотрансляції засідань місцевих рад, Верховної Ради та її комітетів, у тому числі в режимі реального часу.

Законопроект передбачає внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про комітети Вер-

¹ Висновок до проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 27 листопада 2020 р. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/CEGGLEX20205_UKR.pdf

ховної Ради України» та «Про регламент Верховної Ради України».

Зокрема, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнюється нормами про обов'язкову відеотрансляцію всіх пленарних засідань місцевих рад, а також про розміщення на офіційному веб-сайті ради протоколів і відеозаписів засідань.

Крім того, пропонується доповнити закон нормою про право присутніх на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій місцевих рад здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн-трансляцію в мережі Інтернет та/або інших мережах передачі даних у спосіб, що не заважає проведенню засідань.

Внаслідок реформи децентралізації всі місцеві ради, обрані на виборах 2020 року, мають достатню спроможність для організації відповідних трансляцій та якісних веб-сайтів. Відповідні норми почнуть діяти через шість місяців після набрання чинності запропонованим законопроектом.

Зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачають, що комітети здійснюють пряму відеотрансляцію засідань комітетів та слухань у комітетах, за винятком закритих засідань та слухань у закритому режимі, на своїх веб-сторінках на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет. Відеозаписи відповідних трансляцій зберігаються і розміщуються у вільному доступі на офіційному веб-сайті Верховної Ради України безстроково.

Крім того, норма про можливість трансляції на сайті Верховної Ради засідання комітету, що відбуваються в режимі відеоконференції, замінюється нормою про обов'язковість такої трансляції.

Зміни до регламенту Верховної Ради передбачають обов'язкову відеотрансляцію в Інтернеті пленарних засідань, засідань комітетів, а також парламентських і комітетських слухань (окрім закритих засідань і слухань у закритому режимі), а також розміщення на сайті парламенту відеозаписів цих засідань.

У пояснювальній записці відсутнє фінансово-економічне обґрунтування, в той час як для забезпечення відеотрансляцій місцевим радам необхідне буде, наприклад, програмне або технічне забезпечення. Так, згідно пояснювальної записки до законопроекту «реалізація положень проекту Закону України не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України».

Викликає сумнів можливість місцевих рад забезпечити відео трансляцію і постійне зберігання запису засідання у зв'язку із недостатнім матеріально-технічним забезпеченням місцевих рад.

Вважаємо за необхідне термін «Інтернет» узгодити із визначенням, запропонованим у Законі України «Про телекомунікації». Згідно з цим Законом, Інтернет – це «всесвітня інформаційна система загального доступу, яка логічно зв'язана глобальним адресним простором та базується на Інтернет-протоколі, визначеному міжнародними стандартами» (стаття 1). Згідно проекту Закону, Інтернет є глобальною інформаційною мережею.

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 4582-1 від 19.01.2021 р.) спрямований на законодавче закріплення певних механізмів реалізації принципу гласності у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом забезпечення під час проведення пленарних засідань ради їх відео- та аудіофіксації, подальшого оприлюднення записів та трансляції засідань у режимі реального часу в мережі Інтернет.

Проектом пропонується внести до статей 46, 47, 50 і 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зміни, які дозволять передбачити наступне: присутні на сесії ради особи мають право у спосіб, що не заважає проведенню засідань, здійснювати відео-, фото- та аудіофіксацію, трансляцію в режимі реального часу в мережі Інтернет; під час проведення пленарних засідань ради забезпечується їх відео- та аудіофіксація, трансляція у режимі реального часу в мережі Інтернет; протоколи сесії ради зберігаються безстроково, підлягають

обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті ради; повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради та голови районної, обласної, районної у місті ради щодо вищевикладеного.

На наш погляд, зобов'язання оприлюднювати записи та трансляції пленарних засідань сільської, селищної, міської ради у режимі реального часу в мережі Інтернет потребуватиме створення офіційних веб-сайтів місцевих рад, придбання технічного обладнання, програмного забезпечення тощо.

Недостатньо обґрунтованим є положення проекту, згідно з яким пропонується оприлюднювати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування тільки на офіційному веб-сайті, так як це може обмежити доступ до інформації певні категорії громадян (зміни до ст. 46 та 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

6. Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» (реєстр. № 5241 від 12.03.2021 р.) має на меті спростити процес призначення позачергових виборів у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

Законопроектом пропонується: створити альтернативний механізм повідомлення ВРУ про дострокове припинення повноважень голови (якщо уповноважена на виконання обов'язків голови не зробила цього вчасно); зміна підходу до визначення моменту дострокового припинення повноважень голови – замість прийняття додаткового рішення місцевою радою (про взяття до відома факту):

У випадку звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови – з дня оголошення особистої заяви на пленарному засіданні ради, якщо таке засідання проводиться протягом двотижневого строку з дня одержання радою зазначеної заяви, а в разі, якщо оголошення особистої заяви на пленарному засіданні не відбулося або пленарне засідання не проводилося – в останній день двотижневого строку з дня одержання радою зазначеної заяви.

У випадку припинення його громадянства України – з дати припинення його громадянства України.

У випадку визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер – з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення відповідної ради.

У випадку смерті – з дня смерті, визначеного у свідоцтві про смерть або у іншому документі, що засвідчує факт смерті особи, виданого компетентним органом іноземної держави.

Окремо змінюється підхід до визначення моменту, від якого відраховуватиметься дев'яностоденний строк, протягом якого Верховна Рада України повинна буде призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови, повноваження якого припинено достроково. Пропонується, що 90 днів буде відраховуватися з дня отримання Верховною Радою повідомлення про таке припинення, а не з дня припинення повноважень. Обґрунтування такої пропозиції полягає в тому, що у разі початку відліку цього строку у день припинення повноважень голови, існує ризик, що Верховна Рада може не призначити позачергові вибори вчасно через відсутність підтвердженої інформації про таке припинення.

У новій редакції ч. 11 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади з дня оголошення особистої заяви на пленарному засіданні ради, якщо таке засідання проводиться протягом двотижневого строку з дня одержання радою зазначеної заяви.

На наш погляд, запропоновану редакцію частини 11 статті 79 Закону України «Про Україну» необхідно узгодити із положеннями Кодексу законів про працю України, зокрема зі ст. 38 КЗПП.

Підставою для звільнення з посади є офіційно підтверджений факт голови міської, сільської, селищної ради

Голова міської, сільської, селищної ради може бути звільнений з посади не в день смерті, а в день, коли стало відомо про

його смерть і цей факт закріплений у відповідному правовому акті.

Так само, припинення громадянства повинно бути підтверджено відповідним Указом Президента України і громадянство припиняється з моменту набуття чинності Указом Президента України про припинення громадянства.

Проектом передбачено, що у разі невиконання вимог абзацу першого частини третьої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови Верховну Раду України повідомляє заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету ради та/або депутат відповідної сільської, селищної, міської ради.

Викликає сумнів, що повідомлення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови належить до повноважень депутата сільської, селищної, міської ради.

У зв'язку із прийняттям у першому читанні проєкту «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» (реєстр. № 5241 від 12.03.2021 р.) *проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та призначення позачергових місцевих виборів» (реєстр. № 5241-1 від 26.03.2021 р.)* було знято з розгляду.

Висновки та пропозиції

Для Верховної Ради дев'ятого скликання пріоритетними залишаються питання закінчення реформи децентралізації влади. Зокрема, до Плану законопроектної роботи на 2021 рік включено проєкти законів про префектів, про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації та про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (разом із змінами до Конституції). У той же час, неодноразо-

во народні депутати звертали увагу на необхідність прийняття нового Закону України про порядок організації та здійснення місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві. На наш погляд, за відсутності змін до Конституції України, передчасним є прийняття законів України «Про місто Київ – столицю України» та «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (нова редакція). У випадку запровадження системи префектів, які замінять систему місцевих державних адміністрацій, необхідно буде вносити зміни до Закону України «Про місто Київ – столицю України», а також приймати новий Закон про префектів.

1.3. Законодавчі пріоритети забезпечення рівності прав людини в Україні

Аналіз історії законодавчого забезпечення рівності прав людини в Україні та його сучасний стан

Україна, як суверенна держава та повноправний учасник міжнародних відносин, дотримується демократичних цінностей та є правонаступником Української РСР в частині взятих нею прав та обов'язків, зокрема щодо членства у міжнародних організаціях та виконання укладених міжнародних договорів.

Актом проголошення незалежності України нормативно-правовими актами України визнавалися Конституція Української РСР та її закони. Член ООН з 1945 року, Україна починала розбудову системи прав людини також на основі Загальної декларації прав людини 1948 року, інших підписаних чи ратифікованих Українською РСР міжнародних актів: Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 року, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року, Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року, Конвенції про права дитини 1989 року, Конвенції про працівників-мігрантів 1949 року, Міжнародної Конвенції про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей 1990 року та інших.

Саме в преамбулі Загальної декларації прав людини записано, що рівні та невід'ємні права людини є основою свободи, справедливості та загального миру.

Виходячи з Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, керуючись Загальною декларацією прав людини та ратифікованими Україною міжнародними пактами про права та свободи особистості, прагнучи утвердження в незалежній, демократичній Україні принципів свободи, гуманізму, соціальної справедливості, рівноправності всіх етнічних груп народу України, беручи до уваги, що на території України проживають громадяни понад

100 національностей, 1 листопада 1991 року Верховна Рада України прийняла Декларацію прав національностей України, у якій Українська держава гарантувала всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права та заборонила дискримінацію за національною ознакою.

У статті 32 Конституції УРСР, прийнятій Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 року, яка діяла в Україні до 1996 року зі змінами, визнавалася рівність громадян України перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Проголошувалось, що рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя.

У статті 33 Конституції закріплювалася рівність у правах жінок і чоловіків, що було певним досягненням Союзу РСР та Української РСР. Водночас, рівність прав чоловіків і жінок розумілися неоднозначно, зокрема у доступі до політичних посад, а система забезпечення цієї рівності у більшості зводилася до певного соціального захисту жінок.

У статті 34 Конституції УРСР 1978 року була закріплена і рівність прав громадян України різних рас і національностей. Це положення можна вважати виявом антидискримінаційної політики держави. Іноземним громадянам і особам без громадянства в Україні гарантувалися передбачені законом права і свободи, в тому числі право на звернення до суду та інших державних органів для захисту належних їм особистих, майнових, сімейних та інших прав. Зазначена норма чітко вказувала на менший обсяг гарантованих прав іноземців та апатридів та відсилала до спеціального закону, яким вони встановлювались, а саме до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 1994 року. Іноземці та особи без громадянства відповідно до цього Закону мали в Україні право на інвестиційну та підприємницьку діяльність, трудову діяльність, відпочинок, охорону здоров'я, соціальний захист, житло, освіту,

свободу совісті, пересування на території України і вибір місця проживання, користування досягненнями культури, право на участь в об'єднаннях громадян, а також шлюбні і сімейні права, особисті немайнові і майнові права. Обсяг цих прав визначався, окрім спеціального Закону, іншим законодавством. Проте у статті 23 Закону прямо застерігалось, що іноземці та особи без громадянства не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування, а також брати участь у референдумах. Подібні норми-заборони щодо виборчого права іноземців та осіб без громадянства існували та існують і в інших державах.

Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» у 1992 році було змінено редакцію статті 37 Основного Закону, відповідно до якої саме громадяни України мають усю повноту політичних прав і свобод у поєднанні з соціально-економічними та особистими правами, що проголошені і гарантовані Конституцією та законами України.

Принцип рівності прав людини знайшов своє втілення у статті 21 Основного Закону України від 28 червня 1996 року, де йдеться про рівність усіх людей у їхніх правах. За визначенням статті 26 іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Окремо варто згадати і про права іноземців, які забезпечуються в Україні на підставі міжнародних договорів, що є частиною національного законодавства (відповідно до Закону «Про дію міжнародних договорів на території України» 1991 року та статті 17 Закону України «Про міжнародні договори України» 1993 року). Нині відповідне правове регулювання здійснюється Законом України «Про міжнародні договори України» 2004 року, а у сфері приватно-правових відносин з іноземним елементом – Законом України «Про міжнародне приватне право» 2005 року.

Чинний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 року, на відміну від попереднього Закону, майже не містить норм про права цих осіб, а регулює відносини процедурного характеру, що не повною мірою відповідає його назві. У частині другій статті 3 даного акта визначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини.

У статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» 2011 року закріплено рівні з громадянами України права для особи, яку визнано біженцем, або особи, яка потребує додаткового захисту, а саме права: на працю, на провадження підприємницької діяльності, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, відпочинок, освіту, свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах. Вона також має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання. Частиною четвертою статті 15 Закону визначено, що така особа користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України, що вказує на невичерпний перелік прав і їх змінюваність.

У статті 13 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» зазначено, що особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на: тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України; проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців; безоплатну правову допомогу в установленому порядку; конфіденційне листування з Агентством ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН; інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України. Отже, перелік прав цієї категорії осіб вужчий за обсягом і змістом.

У статті 24 Конституції України закріплено рівність конституційних прав і свобод громадян та рівність громадян перед законом: «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» 2005 року, спрямований на досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів для усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України. Аналіз норм зазначеного нормативно-правового акта дозволяє зробити кілька важливих висновків: 1) приймаючи цей Закон, парламент визнав, що має місце нерівність у правах чоловіків та жінок; 2) передбачені у Законі повноваження державних органів, спрямовані на проведення заходів по запобіганню насильства, дискримінації за ознакою статі, забез-

печення рівного представництва жінок і чоловіків у різних сферах суспільної діяльності, на державній службі, а також застосування позитивних дій.

У контексті рівності прав чоловіків та жінок, необхідно звернути увагу на новий Виборчий кодекс, який містить певні положення про гендерні квоти, відповідні санкції та заходи. Наприклад, частиною дванадцятою статті 154 цього Кодексу визначено, що під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі).

У разі формування партією загальнодержавного та регіональних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку.

Проблема забезпечення рівності прав осіб з інвалідністю активізувалася з ратифікацією Україною у 2009 році Конвенції про права осіб з інвалідністю. У статті 5 Конвенції наголошено, що всі особи є рівними перед законом і за ним та мають право на рівний захист закону й рівне користування ним без будь-якої дискримінації. Держави-учасниці забороняють будь-яку дискримінацію за ознакою інвалідності й гарантують особам з інвалідністю рівний та ефективний правовий захист від дискримінації на будь-якому ґрунті. Для заохочення рівності й усунення дискримінації вони вживають усіх належних заходів для забезпечення розумного пристосування.

На розвиток Конвенції, виконуючи взяті зобов'язання, Україна внесла ряд змін у національні закони щодо забезпечення рівності прав осіб з інвалідністю. Зокрема, вдосконалено Житловий кодекс Української РСР, закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про загальнообов'яз-

кове державне пенсійне страхування», «Про освіту» (щодо організації інклюзивного навчання), «Про зайнятість населення» та інші.

Зміст програмних та директивних матеріалів стосовно вдосконалення законодавства щодо забезпечення рівності прав людини

Завдання з удосконалення законодавства щодо забезпечення рівності прав людини знайшли своє відображення у низці програмних і директивних документів. Так, у попередніх дослідженнях у цьому контексті аналізувалися окремі акти, зокрема, такі, як Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019, Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 року № 273, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р тощо¹.

Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 затверджено Національну стратегію у сфері прав людини (далі – Стратегія), метою якої є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ведення господарської діяльності. Одним із ключових принципів Стратегії визначено рівність та недискримінацію у забезпеченні прав і свобод людини. Так, в контексті запобігання та протидії дискримінації у Стратегії наголошено на таких проблемах:

¹ Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання) / Інститут законодавства Верховної Ради України; заг. ред. В. О. Зайчука. Том 19. К.: Вид-во «Людмила», 2021. С. 405–408.

- недосконалість законодавства України у сфері запобігання та протидії дискримінації;

- недостатня узгодженість діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії дискримінації;

- недосконалість державної політики щодо запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, вчиненим з мотивів нетерпимості;

- неефективність наявних правових механізмів запобігання та протидії дискримінації, притягнення до відповідальності за дискримінацію;

- неефективність інформаційно-просвітницької роботи для подолання упередженості та нетерпимості в суспільстві.

Задля вирішення окреслених проблемних питань ставляться наступні завдання:

- забезпечити комплексність та узгодженість законодавства України у сфері запобігання та протидії дискримінації, враховуючи найкращий міжнародний, у тому числі європейський, досвід, реальні виклики у сфері прав і свобод людини в Україні;

- запровадити відповідні та своєчасні позитивні дії на державному, регіональному та місцевому рівнях у сфері запобігання та протидії дискримінації;

- забезпечити дотримання і впровадження органами державної влади та органами місцевого самоврядування принципу недискримінації в усіх сферах життя суспільства та культури поваги до різноманітності;

- забезпечити ефективну реалізацію механізмів моніторингу та контролю за дотриманням принципу недискримінації в процесі формування державної політики, а також проведення оцінки її реалізації, враховуючи антидискримінаційний та заснований на правах людини підходи;

- забезпечити безперешкодний доступ кожного до ефективних засобів правового захисту від дискримінації, зокрема шляхом безпосереднього звернення до суду;

- запровадити комплексну систему збору даних про порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації та притягнення до відповідальності винних осіб;

- створити та забезпечити ефективне функціонування системи запобігання, протидії, документування, розслідування кримінальних правопорушень, вчинених з мотивів нетерпимості, та притягнення винних осіб до відповідальності;

- забезпечити безперешкодний доступ осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту.

У контексті забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Стратегією визначено наступні проблеми:

- нерівність економічних можливостей жінок і чоловіків, розподілу сімейних обов'язків;

- існування розриву в оплаті праці жінок і чоловіків, у можливостях брати участь у політичному житті;

- існування гендерних стереотипів у суспільстві, випадків дискримінації за ознакою статі.

Завданнями, що ставляться для подолання цих проблем є:

- забезпечити врахування потреб різних груп жінок і чоловіків під час розроблення проєктів нормативно-правових актів, загальнодержавних стратегій розвитку, стратегій розвитку областей, міст, об'єднаних територіальних громад;

- забезпечити застосування комплексного гендерного підходу до формування, моніторингу та оцінки державної політики у всіх сферах життя суспільства;

- запровадити комплексні заходи щодо подолання дискримінації за ознакою статі, зокрема гендерних стереотипів;

- створити умови для розширення економічних можливостей жінок, запровадити комплексні заходи з протидії всім формам професійної сегрегації за ознакою статі, зменшити розрив в оплаті праці жінок і чоловіків, нерівність у розподілі сімейних обов'язків.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX передбачено прийняття:

- нової редакції проєкту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», якою втілити встановлення нових

правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, а також гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування;

- проєкту Закону «Про створення сприятливих умов для працевлаштування осіб з інвалідністю та забезпечення рівної оплати за працю рівної цінності», що обумовлюється необхідністю зменшення гендерного розриву в оплаті праці; підвищення рівня працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом: визначення альтернативного способу виконання встановленого нормативу з працевлаштування осіб з інвалідністю; створення рівних умов для всіх роботодавців у частині відповідальності за порушення законодавства у сфері працевлаштування осіб з інвалідністю;

- проєкту Закону «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція)».

Крім того, слід звернути увагу й на інші стратегічні документи, що передбачають вдосконалення законодавства стосовно забезпечення рівності прав людини. Так, Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р, встановлено, що завданням із реалізації Стратегії щодо конкурсу та відбору є удосконалення правового регулювання процедури проведення конкурсів на посади державної служби, оцінювання компетентностей кандидата, застосування дистанційного оцінювання й забезпечення дотримання принципів недискримінації та рівного доступу під час проходження конкурсу кандидатами незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо; запровадження формування кадрового резерву на посади державної служби із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків. У цьому контексті доцільним уявляється внести зміни до Закону України «Про державну

службу» (щодо оновлення процедури проведення конкурсу на посади державної служби).

Міжнародні стандарти щодо забезпечення рівності прав людини

Норми про забезпечення прав і свобод людини давно набули універсального значення. Вони перебувають у постійній динаміці: їх зміст та обсяг змінюються залежно від рівня розвитку відповідного суспільства та рівня його інтегрованості до міжнародних організацій.

У міжнародно-правовій доктрині концепція прав і свобод людини базується на загальновизнаних нормах і принципах. До загальновизнаних принципів права належить принцип рівності. Він закріплений, зокрема, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколах до неї¹. Так, Протокол № 12 до Конвенції закріпив положення про те, що попри будь-яку дискримінацію повинно бути забезпечено користування будь-яким правом, визнаним законом. Протокол, встановивши загальну заборону дискримінації, розширив сферу дії вказаного принципу, оскільки здійснення будь-якого права, передбаченого законом, має відбуватись без будь-якої дискримінації. З плином часу з'явився такий термін, як «позитивна дискримінація». Позитивною дискримінацією визнавалися заходи, спрямовані на розширення доступу членів недостатньо представлених груп населення до робочих місць, освіти, професійної підготовки тощо. Це були так звані особливо вразливі групи населення: жінки, діти, біженці, апатриди, інваліди, душевнохворі, особи похилого віку, афроамериканці тощо.

Рівність визнається однією з найвищих цінностей права, в якій він знайшов опосередкування у формі принципу. Принцип рівності у системі принципів права відносять до загальноправових і, відповідно, він отримує втілення в актах міжнародного і національного права та конституціях держав. Він є основою для побудови демократичної держави, діяльність якої спрямована на забезпечення прав і свобод кожної людини.

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

Хоча принцип рівності є усталеним у міжнародному праві, у доктрині немає чіткого розуміння його сутності. Вочевидь, принцип юридичної (правової) рівності є складовим елементом загального принципу рівності. Останній охоплює не лише правовий аспект, але й загальносоціальний і передбачає так звану соціальну рівність, що означає рівність соціальних станів суб'єктів суспільних відносин, справедливий розподіл соціальних благ, внаслідок якого кожний суб'єкт відіграє свою соціальну роль та займає відповідне місце в суспільстві. Така рівність забезпечується рівними умовами й однаковими можливостями.

Вважається, що вперше термін «дискримінація» згадано у 1640–1650 рр.¹. У міжнародне право цей термін було введено дипломатичною практикою (хоча у французьких текстах міжнародних угод до певного часу використовувався переважно термін «відмінності»). Особливого поширення термін «дискримінація» набув після Першої світової війни, насамперед, у мирних міжнародних договорах і міжнародних договорах про захист національних меншин.

Загальне визнання міжнародного принципу щодо заборони дискримінації відбулося з прийняттям Статуту ООН². У рамках ООН розроблені такі документи, що закріпили заборону дискримінації, як: Загальна декларація прав людини 1948 р., Декларація ООН про ліквідацію всіх видів расової дискримінації 1963 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Декларація про ліквідацію дискримінації щодо жінок 1967 р., Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Конвенція Міжнародної організації праці (далі – також МОП) № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р., Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за нього 1973 р., Декла-

¹ Etymology Dictionary. URL: <http://dictionary.reference.com/browse/discrimination>

² Статут ООН. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text

рація ЮНЕСКО про раси та расові заборони 1978 р., Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії або переконань 2001 р. тощо.

Так, Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права закріпили положення про те, що передбачені в цих документах права і свободи повинні належати кожній людині незалежно від кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного і соціального походження, майнового, станового та будь-якого іншого становища.

Розуміння поняття «дискримінація» можна знайти у п. 7 Зауважень загального порядку № 18, прийнятих Комітетом з прав людини ООН 1989 р., де визначено, що «термін «дискримінація» слід розуміти як розрізнення, виключення, обмеження або перевагу, які ґрунтуються на ознаках раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, народження або іншої обставини і які мають на меті або наслідком знешкодження, або зменшення визнання, використання, або здійснення всіма особами, на рівних засадах усіх прав і свобод».

В свою чергу, Європейська соціальна хартія, прийнята 18 жовтня 1961 р. (переглянута 3 травня 1996 р.), встановлює пряму заборону дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного або соціального походження, здоров'я, належності до національної меншини, народження або інших обставин під час здійснення прав, передбачених у цій Хартії.

Зарубіжний досвід щодо забезпечення рівності прав людини

Для аналізу було обрано країни, що є лідерами рейтингу у сфері забезпечення рівності прав людини, зокрема, Фінляндія, Швеція, Ісландія, Норвегія тощо. Далі пропонуємо досвід цих країн у частині, що стосується розбудови національного інституціонального механізму з питань ґендерної рівності та інших видів дискримінації.

Швеція. Нормативно-правове регулювання політики у сфері забезпечення рівності та, в тому числі, недопущення дискримінації, міститься в низці актів, основний з яких Закон про дискримінацію (Discrimination Act), прийнятий у 2008 році. Цей акт визначає 7 видів дискримінації та регулює питання протидії дискримінації в 10 сферах суспільного життя (робота, бізнес, освіта тощо).

Механізм забезпечення рівності прав людини характеризується наявністю постійних органів у складі виконавчої гілки влади, які відповідальні за контроль, наприклад, в питаннях імплементації гендерної політики. З одного боку існують окремі постійні органи, які в цей саме час характеризуються гнучкістю. Так, посада Омбудсмена з питань гендерної рівності існувала при різних міністерствах, залежно від пріоритетів, які закладалися в державну гендерну політику. З іншого боку, при органах, які відповідальні за реалізацію державної політики в певному секторі, існують відповідні структурні підрозділи, що відповідальні за врахування правозахисних питань.

Міністерство охорони здоров'я та соціальних справ є одним з провідних органів в системі правозахисного механізму Швеції. До складу Міністерства входить Міністр у справах дітей, пенсіонерів та гендерної рівності (Minister for Children, the Elderly and Gender Equality), який відповідальний за координацію реалізації політики щодо забезпечення рівності на всіх рівнях. Крім цього, питання рівності також розглядаються у багатьох інших міністерствах, таких як міністерство праці, освіти та культури.

Урядові законопроекти мають відповідати вимогам рівності прав людини, зокрема погоджуватися з Департаментом з питань гендерної рівності.

У Швеції існує правовий інститут – Омбудсмен з питань рівності (The Equality Ombudsman). Омбудсмен з питань рівності є незалежним органом при Міністерстві культури, який має на меті забезпечити дотримання національного законодавства щодо протидії дискримінації та надання відпусток по догляду за дитиною та сприяти рівним можливостям для всіх людей.

Омбудсмен також розглядає плани щодо гендерної рівності та розробляє методи запобігання дискримінації для таких суб'єктів, як роботодавці, заклади вищої освіти та школи. У складі Міністерства культури також існує окремий підрозділ – Підрозділ з питань дискримінації (Division for Discrimination Issues), який асистує Омбудсмену, чим підсилює його адміністративні спроможності.

Рада з питань дискримінації при Міністерстві зайнятості (The Board against Discrimination) функціонує як незалежна агенція при Міністерстві зайнятості та розглядає питання щодо фінансових санкцій відповідно до Закону про дискримінацію та приймає відповідні рішення. Лише Омбудсмен з питань рівності та центральні організації працівників можуть подати справу до Ради. Також, Шведське агентство з питань гендерної рівності при Міністерстві зайнятості (The Swedish Gender Equality Agency), яке було створено 1 січня 2018 року як незалежна агенція при Міністерстві, щоб сприяти ефективному впровадженню шведської політики щодо гендерної рівності. Робота Агентства вимагає тісної співпраці з іншими державними установами, муніципалітетами, окружними радами, регіонами, громадянським суспільством, бізнесом та промисловістю. Агенція здійснює постійний аналіз ситуації щодо впровадження гендерної політики та надає різноманітні форми підтримки у сфері гендерної рівності. Крім цього агенція координує та впроваджує окремі питання гендерної політики, визначені стратегічними документами.

Шведський національний медіаційний центр (Swedish National Mediation Office) Питання заробітної плати, як правило, узгоджуються на основі колективних переговорів, які часто здійснюються за участю Національного медіаційного центру. Окрім цього, Центр аналізує розбіжності в оплаті праці між жінками та чоловіками (гендерний розрив) та звітує про це на щорічній основі.

Шведське бюро статистики (Statistics Sweden) Гендерно-диференційована статистика є дуже важливим інструментом для диференційованого ставлення та його наслідків. Швед-

ське бюро статистики надає такі статистичні дані на широкій основі.

Фінляндія. До складу державного механізму забезпечення рівності в Фінляндії входять міністерства, основним з яких є Міністерство соціальних справ та охорони здоров'я. Усі інші міністерства відповідають за впровадження правозахисної політики в межах сфери своєї відповідальності.

Крім цього існує інститут Омбудсмена з питань рівності (Закон Фінляндії «Про недискримінацію», Закон Фінляндії «Про рівність між чоловіками та жінками» 1987 року). У 2014 році інститут було підсилено запровадженням Національного трибуналу з питань недискримінації та рівності, який має повноваження виносити рішення з питань дискримінації та надавати свої роз'яснення судам з питань застосування Закону. На парламентському рівні існує Рада з питань гендерної рівності, яка виконує консультативну функцію.

Міністерство соціальних справ та охорони здоров'я (The Ministry of Social Affairs and Health) є міністерством, яке несе відповідальність за координацію питань політики рівності. До складу Міністерства входить два міністри: Міністр охорони здоров'я та Міністр у справах сім'ї та соціальних служб, які координують політику рівності уряду, відповідальні за координацію її розроблення та реалізації. В Міністерстві існують окремі підрозділи з правозахисних питань.

Зокрема, підрозділ з питань гендерної рівності (Gender Equality Unit), що є окремим структурним підрозділом в Міністерстві соціальних справ та охорони здоров'я, розробляє та впроваджує політику уряду з питань гендерної рівності та забезпечує реформи національного законодавства в цій сфері. Підрозділ з питань гендерної рівності також представляє Фінляндію на міжнародному рівні та на рівні ЄС у сфері запровадження гендерної рівності. Крім цього, підрозділ здійснює моніторинг впровадження гендерної політики в інших міністерствах та органах державної влади. Дані моніторингу включаються до річного звіту. Ці звіти оцінюють ефективність діяльності міністерств з реалізації заходів урядової політики та оцінюють Гендерний вплив цих заходів.

Інші міністерства. Кожен міністр відповідає за питання забезпечення рівності в межах сфери своєї компетенції. Зокрема, починаючи з 2010 року, в кожному міністерстві функціонує оперативна робоча група з питань гендерної рівності, яка відповідає за координацію зусиль гендерної інтеграції в рамках міністерства. Ця група допомагає вирішувати, коли слід провести оцінку гендерного впливу та забезпечує внутрішню експертизу та підтримку.

У Фінляндії діє правовий інститут – Омбудсмен з питань рівності (The Ombudsman for Equality). Омбудсмен з питань рівності забезпечує дотримання законодавства щодо рівності, а також контролює активність захисту від дискримінації. Омбудсмен з питань рівності є незалежним наглядовим органом при Міністерстві юстиції. На нього покладено завдання надавати інструкції та поради з питань, пов'язаних з забезпеченням рівності, зокрема з виконанням Закону «Про рівність між чоловіками та жінками», що набув чинності в 1987 році з метою покращення гендерної рівності та запобігання прямої та непрямой дискримінації в країні.

Національний трибунал з питань недискримінації та рівності (The National Non-Discrimination and Equality Tribunal) здійснює моніторинг дотримання як Закону «Про недискримінацію», так і Закону «Про рівність між чоловіками та жінками». Омбудсмен з питань рівності та центральні організації працівників можуть висувати на розгляд Трибуналу питання, пов'язані з дискримінацією. Омбудсмен з питань рівності також може висунути до Трибуналу питання, що стосуються державних планів щодо забезпечення рівності. Звичайні суди можуть звертатися до Національного трибуналу з питань застосування законодавства про заборону дискримінації.

Рада з питань гендерної рівності (The Council for Gender Equality) є парламентським інститутом, створеним у 1972 році. Її робота полягає в тому, щоб стежити за розвитком гендерної рівності в суспільстві, сприяти співпраці між органами влади та відповідними суб'єктами, сприяти дослідженням рівності, сприяти розвитку законодавства в області рівності та здійс-

нення інших заходів щодо сприяння рівності прав людини. Рада працює в Міністерстві соціальних справ та охорони здоров'я та виконує консультативну функцію.

Ісландія. Центральним елементом забезпечення механізму впровадження рівності в Ісландії є її інтеграція у всі сфери політики. У нормативно-правовій сфері рівність жінок та чоловіків в Ісландії визначена на рівні Конституції, а саме ст. 65.

Спеціальним законом, що регулює сферу діяльності у сфері рівних прав та можливостей жінок та чоловіків є Закон «Про рівний статус та рівні права для жінок та чоловіків» 2008 року. Іншим нормативно-правовим актом, що регулює питання гендерної рівності, є 4-річна Національна програма дій з гендерної рівності. Національна програма дій з гендерної рівності затверджується парламентом у вигляді резолюції. З 1998 року її затверджують на період до чотирьох років. Програму готують, впроваджують та контролюють міністерства, але на початку її реалізація була менш ефективною через брак необхідних ресурсів.

Ефективну реалізацію гендерної політики забезпечує гендерний механізм, який в Ісландії складається з Міністерства соціального забезпечення Ісландії, Ради з питань гендерної рівності та відповідних структурних підрозділів, що існують в інших міністерствах.

За здійснення політики у сфері рівності та впровадженні законодавства рівних прав та можливостей відповідає Міністр соціального забезпечення Ісландії.

Відповідальність за безпосередню реалізацію політики та її адміністрування несуть відповідні центри, зокрема Центр гендерної рівності (Centre for Gender Equality), що функціонує з 2000 року. На Центр покладено повноваження щодо моніторингу законодавства та розробки політики уряду у сфері гендерної рівності. Також центр зобов'язаний визначати напрямок та забезпечувати реалізацію гендерно-освітнього компоненту у діяльності уряду, державних установ, громадськості та інших учасників. У сфері відповідальності Центру також знаходиться політика щодо протидії дискримінації за ознакою статі на рин-

ку праці та гендерних стереотипів. Центр гендерної рівності ініціює спеціальні проекти в роботі з гендерної рівності, він також активно бере участь у ісландських та європейських проєктах з просування рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків.

В Ісландії існують комітети щодо забезпечення рівності прав людини. Зокрема, Комітет з розгляду скарг щодо порушення гендерної рівності (The Gender Equality Complaints Committee) функціонує з 1991 року, і на нього покладено зобов'язання щодо розгляду скарг у випадках порушення законодавства. Комітет сформований з трьох юристів, що призначаються міністром соціальних справ. До Комітету також можуть подавати скарги фізичні та юридичні особи, інституції та різного типу організації, якщо вони впевнені, що стосовно них порушено законодавство в сфері гендерної рівності. Адміністративну підтримку Комітету надає Центр гендерної рівності. Крім цього, існує Рада з питань гендерної рівності (The Council for Gender Equality), що складається з одинадцяти представників жіночих організацій, учасників ринку праці та представників органів місцевого самоврядування. Рада формується за поданням Міністра соціального забезпечення після кожних виборів до парламенту. Діяльність ради носить консультативний характер і зосереджена навколо питань щодо вироблення політик стосовно питань, пов'язаних з гендерною рівністю. Особливий акцент у виробленні політики робиться на дотриманні рівних прав при здійсненні трудової діяльності і можливості поєднувати сімейне та робоче життя. Також одна з головних функцій Ради полягає в організації Форуму гендерної рівності в Ісландії. Форум гендерної рівності покликаний підняти на новий рівень обговорення актуальних питань з дотримання рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків. Періодичність проведення форуму складає два рази протягом чотирирічного періоду.

Норвегія. Омбудсмен з питань рівності та антидискримінації при Міністерстві культури (Equality and Anti-discrimination Ombudsman) в Норвегії покликаний сприяти рівності та боротьбі з дискримінацією. Це здійснюється, наприклад, шляхом моніторингу дотримання антидискримінаційного законодавства

країни та сприяння рівності прав людини. Омбудсмен є автономним підрозділом, що діє в межах Міністерства культури, а також відповідає за забезпечення того, щоб норвезькі закони та їх впровадження сприяли рівності відповідно до міжнародних угод.

Антидискримінаційний трибунал при Міністерстві культури (Equality and Anti-discrimination Tribunal) Незалежний орган (Рада та анти дискримінаційний трибунал) розглядає скарги та звернення Омбудсмена щодо порушень антидискримінаційного законодавства.

Директорат у справах дітей, молоді та сім'ї при Міністерстві у справах дітей та сім'ї (The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs) є незалежним агентством при Міністерстві у справах дітей та рівності, що спеціалізуються на питаннях, пов'язаних із дітьми, підлітками та сім'ями. Директорат також працює над популяризацією рівності та запобіганням дискримінації за різними ознаками, зокрема, ознакою національності, мови, статі, функціональних можливостей, етнічної приналежності, погляду на життя, сексуальної орієнтації, гендерної виразності та гендерної ідентичності.

Пропозиції науковців стосовно вдосконалення національного законодавства щодо забезпечення рівності прав людини

Динамізм суспільних відносин зумовлює необхідність подальшого розвитку і нормативно-правової бази у сфері протидії дискримінації, і вироблення належного наукового підґрунтя розуміння самого явища дискримінації та її заборони. Означене явище еволюціонує, виникають його нові форми та прояви, наприклад, дискримінація більшості меншістю. Тому, перед вітчизняною юридичною наукою постає і завдання з виявлення особливостей реалізації заборони дискримінації, а також засобів протидії їй.

Питання удосконалення законодавчих механізмів забезпечення рівності прав людини в Україні вже були предметом наукових досліджень науковців Інституту законодавства Вер-

ховної Ради України. Ряд проблем було висвітлено у дослідженні на тему «Забезпечення гендерної рівності та удосконалення законодавства України на шляху виконання міжнародно-правових зобов'язань»¹.

Одним з основоположних завдань сьогодення для України є забезпечення принципу гендерної рівності, що для зовнішнього світу засвідчує вектор розвитку держави на демократичних засадах. Теорія та практика механізмів забезпечення гендерної рівності характеризується суперечливістю, багатогранністю та динамічністю. В Україні практично не створено науково-обґрунтованої теорії принципу гендерної рівності та механізму його забезпечення.

Аналіз наукової літератури свідчить, що проблематика забезпечення принципу гендерної рівності стала актуальною здавна, проте сучасну наукову оцінку та нові шляхи вирішення вона отримала з кінця минулого століття.

В українській науковій доктрині різні аспекти принципу гендерної рівності розглядалися, починаючи з 1990-х років, коли питання гендерного збалансування отримало інший вектор розвитку на вітчизняних просторах з урахуванням досягнень європейських та інших країн світу. Предметом наукового інтересу вітчизняних науковців є дослідження у світлі заборони дискримінації, які все більше орієнтовані на розв'язання практичних проблем в Україні.

Так, монографія доктора юридичних наук Грицай І. О. «Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика»² присвячена проблемам теорії та практики механізму забезпечення принципу гендерної рівності. У роботі розкривається поняття, сутність та взаємозв'язок із суміжними категоріями принципу гендерної рівності. Акцентується увага на

¹ Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання) / Інститут законодавства Верховної Ради України; заг. ред. В. О. Зайчука. Том 19. К., 2021. 660 с.

² Грицай І. О. Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика: монографія. К. : «Хай-Тек Прес», 2018. 560 с.

механізмі забезпечення принципу гендерної рівності, визначаються його поняття, елементи. Надається загальна характеристика нормативно-правової та інституційної складових механізму забезпечення принципу гендерної рівності в Україні. Також у роботі досліджуються питання гендерної політики в Україні, забезпечення принципу гендерної рівності у парламенті та збройних силах. Розкриваються питання забезпечення принципу гендерної рівності у сфері місцевого самоврядування; діяльності громадських організацій у сфері забезпечення принципу гендерної рівності; практики Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення принципу гендерної рівності.

У науковому дослідженні Романової А. С. «Людина у природно-правовому просторі: інтелігібельний і сенсигельний виміри»¹ розкривається комплексне філософсько-правове дослідження інтелігібельного і сенсигельного вимірів існування людини у природно-правовому просторі, що передбачає осмислення певного психічного стану переживання індивідом цінності, значення або смислу соціального об'єкта (атитюд). Визначено праволомну поведінку людини як таку, що означає руйнування (ламання) і норм, що встановлені державою та є похідними від природно-правових норм, і норм, встановлених природним правом, а також, тягне за собою ще й природно-правові санкції, такі як відповідальність людини за руйнування балансу існування соціоприродного і природно-правового простору.

Наукові дослідження Равлінко З. П. у сфері заборони дискримінації «Причини та підстави дискримінаційного поведження: загальна характеристика»² та «Рівність суб'єктів права та заборона дискримінації: до питання про співвідношення принципів»³, присвячені, зокрема, обґрунтуванню, зв'язку

¹ Романова А. С. Людина у природно-правовому просторі: інтелігібельний і сенсигельний виміри : дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2016. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/34564>

² Равлінко З. П. Причини та підстави дискримінаційного поведження: загальна характеристика. *Держава та регіони: наук.-виробн. журн.* 2015. № 1(45). С. 80–86.

³ Барабаш О. О., Равлінко З. П. Рівність суб'єктів права та заборона дискримінації: до питання про співвідношення принципів. *Митна справа*. 2014. № 2 (2.2). С. 15–19.

принципу юридичної рівності з принципом заборони дискримінації. Дослідницею запропоновано класифікації видів дискримінації за галуззю права, за підставою та за способом впливу. Так, правову дискримінацію відрізняє її офіційний характер, її джерелом є публічний орган державної влади, поруч з якою існує фактична (неофіційна) дискримінація. Отже, науковиця вважає, що на відміну від офіційної, неофіційну дискримінацію неможливо змінити суто юридичними засобами. Крім того, запропоновано захищені від дискримінації ознаки поділяти на основні (раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, обмежені можливості, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, місце проживання, мовні ознаки) та інші (батьківство, членство в організації, військове звання тощо). Перелік основних захищених ознак вичерпний, а інших – ні, оскільки вони менш універсальні порівняно з основними.

Вітчизняні науковці відзначають, що вадою національного антидискримінаційного законодавства є, зокрема, те, що всі закріплені в ньому захищені ознаки є ознаками лише фізичних осіб, стосовно яких відбувся прояв дискримінації. Ознаки, за якими можна дискримінувати юридичних осіб, не відображено в законодавстві. В Україні майже немає юридичних механізмів для захисту юридичних осіб від дискримінації¹. З огляду на це лунають пропозиції доповнити захищені ознаки в статті 1 Закону «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» ще й тими, які стосуються саме юридичних осіб (організаційно-правова форма; сфера діяльності; місце реєстрації; обсяг статутного капіталу; частка в статутному капіталі; обсяг прибутків; кількість найманих працівників тощо). Також вказується на неефективність чинного в Україні порядку проведення антидискримінаційних експертиз. Стверджується, що такі експертизи мають проводитись лише у формі нагляду, а не у формі контролю чи, тим паче, самоконтролю².

¹ Равлінко З. П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. С. 14.

² Там само.

Відомою є істина про те, що суспільство, яке дає жінкам і чоловікам рівні права і можливості в усіх сферах життя, демонструє рівень своєї цивілізованості й культури. Але проблема в тому, що коли рівність і декларується (в Україні), чи навіть функціонує (в країнах Заходу), залишаються певні моделі поведінки, які містять у собі патріархальний розподіл ролей і патріархальну субординацію. Ці моделі часто підтримуються і відтворюються в культурі, формуючи і живлячи масову свідомість. Небезпека полягає в тому, що стереотипи жіночності й мужності не лише формують людей, вони пропонують їм залежно від їхньої статі певні психічні якості, норми поведінки, рід занять, професії й багато чого іншого.

Слід відзначити, що основною метою заходів запобігання та боротьби з сексизмом є спонукання до змін поведінки та культури на індивідуальному, інституційному і структурному рівнях. Для викорінення несвідомого упередження, з одного боку, і навмисної сексистської поведінки, з іншого, потрібні різні інструменти, що будуть доступні для запобігання сексистській поведінці та захисту від неї, а де це доречно – використовуватимуться для переслідування й покарання кривдників та надання відшкодування жертвам.

Науковці рекомендують під час розробки законодавства та формування політики боротьби із сексизмом враховувати взаємозалежні чинники, ситуативну вразливість та обтяжуючі обставини, а також заохочувати відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування розробити й впровадити кодекси поведінки чи рекомендації щодо упередження сексизму, які відповідатимуть всеосяжній політиці щодо його ліквідації¹.

Науково-правовий аналіз законопроектів щодо забезпечення рівності прав людини

Окремі шляхи вдосконалення законодавчого забезпечення рівності прав людини, пропонуються у законопроектах, внесе-

¹ Равлінко З.П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. С. 14.

них на розгляд Верховної Ради України дев'ятого скликання та включених до порядку денного її шостої сесії. Йдеться про законопроекти № 4598, 4598-1, 4598-2, 3111, 5488, 5005.

Загальним орієнтиром у вирішенні проблеми протидії дискримінації за статевою ознакою слугують Рекомендації СМ/Rec(2019)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо запобігання сексизму та боротьби з ним¹. Як визначено в Рекомендаціях, заходи по запобіганню і боротьбі з сексизмом можуть включати законодавчі, виконавчі, адміністративні, бюджетні і нормативні документи, а також розробку планів, політики і програм. Держави мають вибрати ті інструменти, які найбільше відповідають ситуації і задачі конкретної дії. Подолання відповідних упереджень може бути вирішено шляхом підвищення обізнаності, покращення професійної підготовки та освіти. Натомість, для викорінення умисної сексистської поведінки і проявів сексистської ненависті необхідні більш рішучі заходи.

Отже, вибір юридичних інструментів, спрямованих на протидію сексизму, має ґрунтуватися на аналізі відповідної ситуації в державі та емпіричних даних, що сприятиме виробленню законодавства належної якості.

1. *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони проявів сексизму у суспільстві» (реєстр. № 4598 від 15.01.2021 р.)* підготовлено з метою створення нормативного підґрунтя для заборони проявів сексизму у суспільстві. Ним запропоновано внесення змін до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», зокрема визначення поняття сексизму, встановлення приписів про недопущення і заборону сексизму та дискримінації за ознакою статі із закріпленням положень про дії, які не є сексизмом та дискримінацією за ознакою статі, а також про оскарження сексизму, дискримінації за ознакою статі

¹ Рекомендація СМ/Rec(2019)1 Комітету міністрів державам-членам щодо запобігання сексизму та боротьби з ним, прийнята Комітетом міністрів 27 березня 2019 року на 134-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism-ukr/1680968561>

та сексуальних домагань, насильства за ознакою статі. Зміни щодо заборони сексизму запропоновані і до Закону України «Про рекламу».

Поняття сексизму у проєкті визначено як «будь-які дія, жест, візуальний прояв, вимовлені або написані слова, практика або поведінка, в основі яких лежить ідея про те, що людина або група людей гірші через свою стать, та які проявляються в публічній або приватній сферах, у мережі Інтернет або поза нею і скеровані на (або спричиняють): порушення власної гідності або прав людини чи групи людей; сексуальну, психологічну шкоду або страждання особи чи групи осіб; створення загрозливого, ворожого, принизливого або образливого середовища; перешкоджання незалежності або повноцінному здійсненню прав людини з боку особи чи групи осіб; підтримку та посилення ґендерних стереотипів». Це визначення повною мірою відповідає поняттю, що міститься у додатку «Керівні принципи щодо запобігання сексизму та боротьби з ним: заходи для реалізації» до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи СМ/Rec (2019)¹. Варто зауважити, що в самому тексті Рекомендації використано й інші визначення сексизму та його ознак.

Разом з тим, таке доволі змістовне визначення, однак, не відповідає принципу правової визначеності, правилам формулювання юридичної термінології, що створить суттєві проблеми у правозастосуванні.

Потрібно зазначити, що українське суспільство різноманітне за поглядами, ідеями, рівнем правової і загальної культури, а тому єдиного уявлення про ідею/погляд щодо статі, закладену у словах, жестах, практиці, поведінці особи, не існує. Тому подібне правове регулювання може призвести до негативного впливу на звичаї, традиції, культуру представників тих національностей, які проживають в Україні. Наприклад, серед певного кола українських жінок домінує уявлення, що обов'язок жін-

¹ Рекомендація СМ/Rec(2019)1 Комітету міністрів державам-членам щодо запобігання сексизму та боротьби з ним, прийнята Комітетом міністрів 27 березня 2019 року на 134-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism-ukr/1680968561>

ки готувати їжу в сім'ї є дискримінацією. Натомість, цей звичай укорінений у багатьох народів. Багато жінок, які приділяють велику увагу своїм дітям, родині, вважають, що саме вони мають готувати їжу сім'ї, і це не утиск чи інше обмеження.

Отже, запропоноване проектом поняття сексизму не дозволяє його ідентифікувати на основі суспільних уявлень про роль та особливості осіб чоловічої та жіночої статі. Зважаючи на те, що у чинному Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» міститься визначення поняття «дискримінація за ознакою статі», поява терміну «сексизм» призведе до подвійного регулювання одного і того ж явища чи дії.

Спірним видається й абзац другий запропонованої проектом редакції статті 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Так, на переконання авторів проекту, «не вважаються сексизмом та дискримінацією за ознакою статі:

- спеціальний захист жінок під час вагітності, пологів та грудного вигодовування дитини;

- обов'язкова строкова військова служба для чоловіків, передбачена законом;

- різниця в пенсійному віці для жінок і чоловіків, передбачена законом;

- особливі вимоги щодо охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їх репродуктивного здоров'я;

- позитивні дії».

На нашу думку, такий вузький перелік винятків дозволяє зробити висновок, що все інше з певними ознаками нерівності може визнаватись сексизмом та дискримінацією. Але в українському суспільстві діють релігійні організації, правила культу яких не урівнюють чоловіків і жінок. Члени цих організацій добровільно вступили до них і дотримуються встановленого культу. Так само існують організації, які при працевлаштуванні на певні види робіт надають переваги особам однієї або іншої статі. На жаль, ці та подібні випадки не враховано як такі, що не вважаються сексизмом.

Тому, викладене засвідчує, що законопроект потребує доопрацювання.

2. *Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» щодо визначення поняття «сексизм»»* (реєстр. № 4598-1 від 02.02.2021 р.) є альтернативним до законопроекту № 4598 та покликаний виправити термінологічні неузгодженості останнього. В обґрунтуванні необхідності прийняття акту його автори зазначили, що Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2019)1 вперше на міжнародному рівні закріпила узгоджене визначення поняття «сексизм», яке в подальшому стане юридичним інструментом для подолання дискримінації за ознакою статі. Тому, головною метою законопроекту є удосконалення правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії сексизму та імплементація у національне законодавство положень Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2019)1. Оскільки Україна є державою-членом Ради Європи, впровадження Україною відповідної Рекомендації наблизить її до світових стандартів забезпечення прав людини та сприятиме ліквідації різноманітних форм дискримінації за ознакою статі.

Законопроектом запропоновано статтю 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» після абзацу п'ятого доповнити новим абзацом такого змісту:

«сексизм – діяння, твердження, зображення, жест, або практика чи поведінка, в основі яких лежить ідея про інтелектуальну, фізичну, соціальну чи іншого виду перевагу однієї статі над іншою, які проявляються у публічному або приватному житті, у тому числі в мережі Інтернет, і спричиняють або мають на меті: дискримінацію за ознакою статі, насильство за ознакою статі, підтримку та поширення стереотипних уявлень про соціальні функції (становище, обов'язки тощо) жінок і чоловіків, приниження честі та гідності особи тощо».

Також проектом до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ініційовано віднести розгляд

звернень про випадки сексизму, здійснення моніторингу й оцінки заходів з ліквідації сексизму в публічному та приватному житті.

На наш погляд, пропоноване проєктом визначення сексизму є певною модифікацією цього поняття з Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2019)1. Воно також містить оціночні судження, фактично сприяє узаконенню суб'єктивного сприйняття однією особою чи групою осіб поведінки іншої особи чи групи осіб. Оскільки закон не може по різному тлумачитись і сприйматись, породжувати домінування поглядів одних людей над поглядами інших, пропозиція закріпити законодавчо неоднозначне поняття всупереч принципу правової визначеності не заслуговує на підтримку. До того ж, усунути термінологічні неузгодженості основного законопроєкту № 4598 і Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» зміненним визначенням сексизму не вдалось.

Необхідно зауважити, що відмова від прямої і дослівної імплементації у законодавство України визначення сексизму з Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2019)1 ніяк не означає, що Україна відмовляється виконувати Рекомендації або заперечує визначення, надане Комітетом міністрів Ради Європи. Слід зауважити, що Рекомендації є документом, що має рекомендаційний характер і націлює на розвиток національних законодавств, на рівні яких має вирішуватись питання нормативного закріплення заборони сексизму і його проявів. Держави Ради Європи самостійно визначають, зважаючи на власні традиції законотворення та особливості системи права, яким способом впроваджуватимуться норми права про боротьбу із сексизмом та з якими формулюваннями і змістом.

3. Наступний альтернативний проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони проявів сексизму у суспільстві» (реєстр. № 4598-2 від 02.02.2021 р.) теж поданий на розгляд парламенту з метою створення нормативного підґрунтя для подолання проявів сексизму, закріплення вимоги щодо недопущення сексизму одним з напрямів

державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, реалізації відповідних рекомендацій з урахуванням існуючих законодавчих напрацювань у сфері запобігання дискримінації за ознакою статі. Його автори не погоджуються з широким визначенням сексизму, вважаючи, що воно збігається із чинним визначенням «дискримінації за ознакою статі», містить окремі елементи, які є характерними для опису таких явищ, як «сексуальні домагання», «наси́льство за ознакою статі» тощо. На їхню думку, подібне законотворення за певних умов може призвести до того, що на практиці буде складно однозначно витлумачити/кваліфікувати певні дії як сексизм чи насильство за ознакою статі тощо.

Беручи до уваги, що Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» сформульовано загальне поняття дискримінації та унормовано форми дискримінації – пряма та непряма дискримінація, підбурювання, пособництво у дискримінації, утиск, а визначення дискримінації за ознакою статі надано у Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», у якому підкреслюється, що остання також знаходить відображення «в будь-якій формі, встановленій Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», пропонується розглядати сексизм як одну з уже визначених чинним законодавством форм дискримінації – утиск.

У законопроекті передбачається доповнення статті 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» новим абзацом такого змісту:

«сексизм – небажана для особи та/або групи осіб певної статі поведінка, метою або наслідком якої є приниження людської гідності за статевою ознакою або створення стосовно такої особи чи групи осіб, з огляду на їх статеву приналежність, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери (середовища)».

Аналіз цієї дефініції також дозволяє зробити висновок про наявність у ній оціночних суджень. Видається, вона певною мірою дублює поняття утиску як форми дискримінації, визначе-

ної у Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», хоча варто погодитись, що є сенс розглядати сексизм саме як форму дискримінації.

4. *Проект Закону України «Про приведення у відповідність до Конституції України положень статті 161 Кримінального кодексу України щодо забезпечення рівноправності громадян» (реєстр. № 3111 від 21.02.2020 р.)*, згідно з пояснювальною запискою до нього, розроблено з метою приведення у відповідність до Конституції України положень статті 161 Кримінального кодексу України, зміцнення законодавчих засад забезпечення рівноправності громадян, нормативної фіксації розмаїття перелічених у Основному Законі ознак забезпечення рівності громадян, конкретизації підстав кримінальної відповідальності за будь-яке порушення рівноправності громадян.

Законопроектом пропонується викласти назву та абзац перший частини першої статті 161 Кримінального кодексу статті у таких редакціях:

«Стаття 161. Порушення рівноправності громадян.

1. Умисні дії або бездіяльність, спрямовані на розпалювання національної, расової, етнічної, регіональної, мовної, культурної чи релігійної нетерпимості, ворожнечі чи ненависті, на приниження честі та гідності громадян, або образа їх почуттів, або пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв за ознаками національності, раси, кольору шкіри, політичних, економічних, соціальних, культурних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного, територіального чи соціального походження, майнового, сімейного стану, місця проживання чи народження, участі у громадських об'єднаннях, за мовними або іншими ознаками».

Підтримуючи в цілому прагнення суб'єкта права законодавчої ініціативи вдосконалити положення Кримінального кодексу щодо порушення принципу рівності громадян на підставі проведеного аналізу проекту вважаємо доцільним висловити такі міркування.

1. У назві законопроекту зазначено, що положення статті 161 Кримінального кодексу приводяться у відповідність до

Конституції України. У пояснювальній записці до законопроекту звертається увага, зокрема, на положення статей 21 та 24 Конституції України, якими визначено, що **усі люди** є вільні і **рівні** у своїй гідності та правах; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Тобто конституційні приписи щодо рівноправності стосуються усіх людей. Тому, на нашу думку, доцільним було б у назві статті 161 Кримінального кодексу зазначити «Порушення рівноправності людини і громадянина», що відповідало б й назві Розділу II Основного Закону «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина».

2. У пояснювальній записці до законопроекту стверджується, що його метою є, зокрема, «зміцнення законодавчих засад забезпечення рівноправності громадян, нормативної фіксації розмаїття перелічених у Основному Законі ознак забезпечення рівності громадян, конкретизації підстав кримінальної відповідальності за будь-яке порушення рівноправності громадян». Утім, на нашу думку, підхід щодо визначення у відповідній статті Кримінального кодексу якомога більшої кількості ознак забезпечення рівності громадян є сумнівним, адже навіть у Конституції України перелік ознак, за якими не може бути привілеїв чи обмежень, є примірним (частина друга статті 24). Виходячи зі змісту конституційних положень, не може бути привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками.

5. Метою проекту Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» (реєстр. № 5488 від 13.05.2021 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «узгодження понятійного апарату Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» у частині кваліфікації різних форм та проявів нетерпимості».

Законопроектом пропонується частину першу статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискриміна-

ції в Україні» доповнити новим пунктом 2¹, яким визначається термін «нетерпимість» як відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно категорії осіб, відмінних за такими ознаками, як раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, статеву приналежність, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, місце проживання, мова, або іншими ознаками.

Порівняно з визначенням у вказаному Законі терміну «дискримінація» до поняття «нетерпимість» додається дві ознаки «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність». Обидві ознаки мають суто особистісну притаманність людині та не можуть бути позначені як явні, оскільки відповідно до Словника гендерних термінів – це є переживання людини власної відповідності гендерним ролям, тобто сукупностям соціальних і стереотипів поведінки, характерних для представників/ниць певної статі¹.

У контексті запроваджуваного терміну «нетерпимість» доцільно зазначити таке. Дискримінація в усіх її можливих формах і проявах є однією з найбільш поширених форм насильства та порушення прав людини. Дискримінація і нетерпимість це тісно пов'язані між собою поняття.

Нетерпимість – це небажання, невміння терпимо ставитися до кого-, чого-небудь; нетерпиме ставлення², тобто відсутність поваги до вчинків та переконань, що відрізняються від своїх власних, а також відторгнення людей, яких ми сприймаємо як інших, зокрема, належних до іншої соціальної чи етнічної групи, або людей з іншою політичною чи сексуальною орієнтацією. Нетерпимість важко розпізнати, вона може виявлятися у широкому діапазоні дій, починаючи з уникання таких людей, мовної ненависті, і закінчуючи нанесенням тілесних і моральних травм.

¹ Словник гендерних термінів / Укладач З. В. Шевченко. Черкаси : вид. Чабаненко Ю., 2016. С. 55.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. С. 618.

Принципи рівності і недискримінації закріплені у Загальній декларації прав людини: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах» (стаття 1). Ця концепція рівності в гідності та правах вбудована в сучасну демократію так: держави зобов'язані захищати різні меншини та вразливі групи від нерівного поводження. Стаття 2 закріплює свободу від дискримінації: «Кожна людина має всі права і всі свободи, викладені в цій Декларації, без будь-яких винятків».

Неприпустимість дискримінації також закріплена у статті 14 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Ця стаття забороняє дискримінацію тільки в тому, що стосується користування правами, викладеними у Конвенції. Протокол № 12 до ЄКПЛ був складений, щоб забезпечити право на рівність і загальну заборону дискримінації: «Користування будь-яким правом, визнаним законом, має бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою...».

Отже, в згаданих документах використовується дефініція «нетерпимість до дискримінації» чи «терпимість до дискримінації», при чому ознакою загрози правам людини в суспільстві є ставлення до проявів дискримінації з терпимістю, оскільки тоді люди позбавлені можливості вільно та у повній мірі розкрити як свій власний потенціал, так і суспільства в цілому.

Крім того, в європейських країнах «нетерпимість» застосовується в сполученні «релігійна терпимість/релігійна нетерпимість» при визначенні дискримінації на основі релігії, расової та національної ненависті. Релігійна нетерпимість часто пов'язана з дискримінацією на ґрунті ксенофобії, зокрема, антисемітизму та ісламофобії.

За лексичним складом поняття «нетерпимість» виражає ставлення до переконань іншої людини, яке обов'язково потребує уточнення, оскільки може слугувати для прикриття прихованих будь-яких внутрішніх мотивів людини. Однак, ставлення до когось як власне емоційне переконання, якщо воно не завершується дією чи бездіяльністю по відношенню до іншої особи, не вважається злочином та не підлягає покаранню.

Наслідуючи європейські традиції, у чинному Кримінальному кодексі України побудовано систему кримінального пока-

рання за злочини проти життя та здоров'я, мотивом яких є расова, національна чи релігійна нетерпимість. Зокрема, пункт 14 частини другої статті 115 – умисне вбивство з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості; частина друга статті 121 – умисне тяжке тілесне ушкодження з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості; частина друга статті 122 – умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості; частина друга статті 126 – побої і мордування з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості; частина друга статті 127 – катування з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості; частина друга статті 129 – погроза вбивством з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості.

Однак, законопроектом пропонується у всіх перелічених статтях Кримінального кодексу словосполучення «...з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» замінити словосполученням «...з мотивів нетерпимості», що видно з примітки, якою передбачається доповнити статтю 67 КК України: «У статтях 67, 115, 121, 122, 126, 127, 129, 130, 161 та 300 цього Кодексу під нетерпимістю слід розуміти відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно категорії осіб, відмінних за такими ознаками, як раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, статева приналежність, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, місце проживання, мова, або іншими ознаками». Як видно із проекту, нетерпимість застосовується не тільки до переконань, а й до переліку ознак, до яких, на нашу думку, не вважається можливим це застосувати, як то, сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність.

Тому, на наш погляд, запропонований у проекті закону підхід є сумнівним, оскільки суперечить принципу верховенства права, а саме такому його елементу як правова визначеність, він створить ризик руйнування системи кримінального покарання, прояву свавілля та помилок. Крім того, у рішенні у справі «Новік проти України» (Novik v. Ukraine) від 18 груд-

ня 2008 року (§ 19) Європейський суд з прав людини вказав: «... якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості приписів права» в розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбаченим у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля».

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 наголосив на тому, що «юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права»; «законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права» (абзаци п'ятий, шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини)¹.

Слід звернути увагу й на явні внутрішні суперечності положень законопроекту. Наприклад, у частині першій статті 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» слова «цивільну, адміністративну та кримінальну» замінити словами «цивільну та адміністративну», тобто кримінальна відповідальність виключається. Разом з тим, вносяться зміни до Кримінального кодексу України, якими встановлюється кримінальна відповідальність за низку злочинів проти життя та здоров'я з мотивів нетерпимості.

Крім того, запропоновані зміни до статті 15 Кодексу про адміністративні правопорушення, якою встановлено відповідальність військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої

¹ Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>

служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейських, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, суперечать статті 9 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», якою визначено суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, зміни до якої не пропонуються.

6. Метою законопроекту *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України»* (реєстр. № 5005 від 02.02.2021 р.), як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є створення додаткових умов для забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок у роботі Парламенту України, зокрема при формуванні складу та в роботі комітетів Верховної Ради України тощо, підвищення якості законодавчих актів шляхом запровадження обов'язкової ґендерно-правової експертизи, протидія сексизму та іншим формам дискримінації під час пленарних засідань, а також засідань комітетів Верховної Ради України та в цілому під час здійснення народними депутатами України своїх повноважень, а також посилення дотримання народними депутатами України дисципліни та норм етики.

Законопроект містить пропозиції змін до Регламенту Верховної Ради України, законів «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Новаціями запропонованих змін до Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» є визначення поняття «сексизм».

Пропонується також у положеннях Регламенту Верховної Ради України закріпити принцип квотного формування комітетів Верховної Ради, розподілу в них посад, у тому числі при обранні голів, перших заступників, заступників і секретарів комітетів, при формуванні складу підготовчої депутатської групи, формуванні офіційних делегацій Верховної Ради тощо.

Так, змінами до частини першої статті 79 Регламенту встановлюється, що перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України повинні бути представниками різних статей; не менше як третина посад голів комітетів, а також третина посад перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів повинні бути зайняті представниками кожної статі (зміни до частини третьої статті 82); перший заступник голови або секретар комітету повинні бути протилежної до голови комітету статі (зміни до частини п'ятої статті 82); не допускається формування персонального складу комітету лише із народних депутатів однієї статі (зміни до частини другої статті 84).

Крім того, пропозиціями змін до статей 91, 93 та 103 Регламенту встановлюється, що у пояснювальній записці до законопроектів, що подається до Верховної Ради, має бути відображено оцінку гендерного впливу законопроектів; для попереднього розгляду законопроект обов'язково спрямовується в комітет, до предмета відання якого належить законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, для проведення гендерно-правової експертизи. Таким чином, положення Регламенту Верховної Ради України гармонізуються із статтею 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», якою встановлено, що висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

Зміни до Регламенту Верховної Ради щодо закріплення квотного принципу корелюються з пропозиціями змін до статей 6 і 7 Закону «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до яких не допускається формування складу комітету із народних депутатів лише однієї статі; встановлюється, що не менш як третина посад голів комітетів, третина посад перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів повинні бути зайняті представниками кожної статі; перший заступник голови або секретар комітету повинні бути протилежною до голови комітету статі.

Законодавче врегулювання принципу квотного формування комітетів Верховної Ради, розподілу в них посад, обов'язко-

вості ґендерно-правової експертизи законопроекту тощо цілком відповідає міжнародним зобов'язанням України, засвідчує прагнення до ґендерної рівності в усіх сферах життя, оскільки рівноправність чоловіків та жінок є невід'ємною частиною прав людини, передумовою демократії та соціальної справедливості.

Правовий аналіз змісту законопроекту зумовлює наступні міркування.

Редакція частини другої статті 44 Закону «Про комітети Верховної Ради України», яка доповнюється новим пунктом про недопустимість народними депутатами на засіданні комітету перешкоджати його роботі, у тому числі «...вживати образливі висловлювання метою або наслідком яких є приниження людської гідності за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками, закликати до незаконних дій» потребує редакційного корегування, оскільки застосоване розуміння гідності може призвести до звуження її змісту. Тому, після слів «людської гідності» речення потребує доповнення словами «та містяться прояви дискримінації». Очевидно що, у законодавчих пропозиціях мова має йти про недопущення приниження людської гідності та заборону дискримінації за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками. Дане твердження, на нашу думку, стосується також пропозицій змін до статей 51 і 52 Регламенту Верховної Ради України.

Людська гідність становить джерело, фундамент і основу національного конституційного порядку, виступає як основа невід'ємних прав і свобод людини та правової системи в цілому; вона є первинною та визначальною для всіх інших соціальних, а також правових цінностей, зокрема свободи, справедливості та формальної рівності. Конституція України закріплює положення, згідно з яким гідність людини є недоторканою. Законодавством встановлюються межі, які не можуть бути порушені навіть у випадку загальносуспільної користі, а тому, зазначене право не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. З огляду на аналізовану пропозицію законопроекту, слід зауважити, що у ній констатується

наявність потреби реалізації в суспільстві шкали цінностей, на вершині якої знаходиться така цінність як людина та її гідність.

Про те, що в пропозиціях змін йдеться про заборону проявів дискримінації за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками, свідчить редакція ще одного нового пункту, яким доповнюється частина друга статті 44 вказаного Закону, та встановлюється право народного депутата на звернення за захистом своїх порушених прав у порядку, передбаченому Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Також потребує уточнення редакція пропонованих нових частин четвертої та п'ятої до статті 8 Закону «Про статус народного депутата України», зокрема щодо визначення головним постулатом депутатської етики заборону принижувати людську гідність та чинити дискримінацію за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками. Кожний випадок такого вчинку народним депутатом розглядається комітетом, до предмета відання якого належать питання депутатської етики, доводиться до відома виборців шляхом публікації відповідного повідомлення на веб-сайті комітету.

Висновки та пропозиції

1. Із здобуттям незалежності Україна розпочала розбудову системи прав людини також на основі Загальної декларації прав людини 1948 року, інших підписаних чи ратифікованих Українською РСР міжнародних актів: Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року, Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року, Конвенції про права дитини 1989 року, Конвенції про працівників-мігрантів 1949 року, Міжнародної Конвенції про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей 1990 року та інших. Молода держава активно вела антидискримінаційну політику. Принцип рівності прав людини знайшов своє втілення у Основному Законі України та

подальший розвиток у спеціальних та інших законодавчих актах. Однак динаміка суспільних відносин детермінує розвиток нових форм протидії дискримінації та забезпечення рівності.

2. Важливі вектори розвитку законодавства щодо забезпечення рівності прав людини знайшли своє закріплення у програмних та директивних документах. Йдеться, зокрема, про такі документи, як Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, постановлені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 року № 273, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р тощо. Крім того, прийняття відповідних законодавчих актів передбачено Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX, та Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. Реалізація визначених намірів сприятиме укріпленню принципів рівності прав людини.

3. У міжнародно-правовій доктрині принцип рівності є одним з основоположних принципів забезпечення прав людини і громадянина. Він має універсальний характер та закріплений в багатьох міжнародно-правових актах, зокрема, у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та в протоколах до неї. З принципом рівності тісно пов'язаний принцип недискримінації, відповідно до якого створюються умови, за яких встановлюється неприпустимість обмеження прав, свобод та інтересів людини залежно від антропологічних чи соціальних ознак. Зокрема, Конвенція про

захист прав людини і основоположних свобод (стаття 14) та Протокол 12 до неї встановлюють загальну заборону дискримінації за будь-якою ознакою. Усі новоприйняті міжнародні документи відповідають вище названим нормам як загальному демократичному стандарту.

4. Більшість держав світу визнають, що усі люди з народження повинні бути наділені рівними правами і свободами. Зарубіжний досвід засвідчує, що запровадження державної політики забезпечення рівності прав людини вимагає врахування цих аспектів на всіх етапах політичних процесів – на етапах розробки та прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів, їх впровадження в діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого врядування, моніторингу та оцінки цієї діяльності. Зокрема, це забезпечується ефективним правозахисним механізмом. Відтак, механізм забезпечення рівності прав людини в демократичних країнах, насамперед, в країнах ЄС і США, характеризується наявністю постійних органів у складі виконавчої гілки влади, які відповідають за контроль у сфері забезпечення рівності прав і свобод людини і громадянина, наприклад, у питаннях імплементації расової, релігійної, мовної, гендерної політики.

5. Нині увага багатьох науковців прикута до дослідження проблемних питань забезпечення рівності прав людини в Україні. Розвиток суспільних відносин у сфері протидії дискримінації зумовлює необхідність подальшого вдосконалення і нормативно-правової бази, і вироблення належного наукового підґрунтя розуміння самого явища дискримінації та її заборони.

Важливим завданням сьогодення для України є науково-обґрунтоване забезпечення принципу гендерної рівності.

Окрім наукові дослідження присвячені, зокрема, обґрунтуванню, зв'язку принципу юридичної рівності з принципом заборони дискримінації. Науковці у цьому аспекті пропонують захищені від дискримінації ознаки поділяти на основні (раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, обмежені можливості, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, місце проживан-

ня, мовні ознаки) та інші (батьківство, членство в організації, військово звання тощо). Перелік основних захищених ознак вичерпний, а інших є відкритим, оскільки вони менш універсальні порівняно з основними. При цьому вадою національного антидискримінаційного законодавства є, зокрема, те, що всі закріплені в ньому захищені ознаки є ознаками лише фізичних осіб, стосовно яких відбувся прояв дискримінації. Вказується на неефективність чинного в Україні порядку проведення антидискримінаційних експертиз. Стверджується, що такі експертизи мають проводитись лише у формі нагляду, а не у формі контролю чи, тим паче, самоконтролю.

У контексті формування політики боротьби із сексизмом та розробки відповідного законодавства науковці рекомендують враховувати взаємозалежні чинники, ситуативну вразливість та обтяжуючі обставини, а також заохочувати відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування розробити й впровадити кодекси поведінки чи рекомендації щодо упередження сексизму, які відповідатимуть всеосяжній політиці щодо його ліквідації

6. Законодавчі ініціативи, включені до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, спрямовані на вдосконалення окремих аспектів забезпечення рівності прав людини. Зокрема, стосуються: заборони проявів сексизму у суспільстві, визначення поняття «сексизм», забезпечення рівноправності громадян через вдосконалення кримінально-правових механізмів, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України. Утім, їх прийняття дозволить вирішити лише незначну частину проблем стосовно оптимізації законодавства із забезпечення рівності прав людини. Деякі з аналізованих проєктів потребують їх ретельного доопрацювання.

Також, проведений аналіз законопроектів дає підстави в якості загальної рекомендації звернути увагу на доцільності під час підготовки проєктів змін до чинних законодавчих актів дотримуватися встановлених вимог законотворчої техніки.

1.4. Виконання міжнародних зобов'язань України з питань удосконалення механізму захисту прав і свобод людини

Аналіз стану національного законодавства у сфері захисту прав і свобод людини

Стандарти у сфері прав і свобод людини зумовили появу мережі універсальних та регіональних міжнародних договорів, які гарантують та передбачають відповідні зобов'язання держав у цій сфері, зокрема і у законотворчій діяльності.

Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Згідно положення статті 8 Основного Закону Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, дотримується загальновизнаних норм і принципів міжнародного права.

У демократичній державі умови, за яких права людини можуть бути обмежені, детально визначено у Конституції. Так, у ст. 64 Конституції України встановлено, що «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції».

Правовою базою у цій сфері залишається Статут ООН та Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Так, норми Загальної декларації за часи багаторічної практики набули статусу норм звичаєвого права; на їх основі були прийняті міжнародні документи, що є обов'язковими для держав-членів ООН, зокрема Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. тощо. Відтак, національні нормативно-правові акти мають враховувати ці положення як при імплементатії норм міжнародного права так і при прийнятті нових.

В умовах збройної агресії Росії, України значної ваги набули Женевські конвенції про захист жертв війни від 12 серпня

1949 р. та Додаткові протоколи до них 1977 р., Конвенція ООН про статус біженців від 28 липня 1951 р. та протоколи до неї, Конвенція ЮНЕСКО 1954 р. щодо захисту культурних цінностей в умовах збройних конфліктів та протоколи до неї, міжнародні конвенції про заборону хімічної, бактеріологічної (біологічної) та окремих видів звичайної зброї тощо. Норми названих міжнародних актів імплементовано до національного законодавства та є основоположними при прийнятті нових нормативно-правових актів.

Окупація Росією частини Донецької і Луганської областей та Криму поставили Україну перед необхідністю регламентації правових гарантій для громадян щодо їх основоположних прав і свобод, зокрема для переселенців з окупованих територій.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року розвиває та конкретизує конституційні положення щодо антидискримінаційних стандартів. Він забороняє пряму і непряму дискримінацію, а також утиск, який визначається як форма поведінки, що принижує людську гідність або створює напружену, ворожу, образливу або зневажливу атмосферу, як одну з форм дискримінації. Наприклад, внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО) в Україні можуть зазнавати різних форм дискримінації: це і пряма дискримінація, коли законодавством чи практикою передбачено особливі правила для ВПО, які ставлять їх в істотно гірше становище, ніж перебуває решта громадян; це і непряма дискримінація, коли зовні нейтральне правило або норма мають негативний вплив на ВПО; це і стигматизація, коли ВПО як соціальній групі приписуються негативні якості. Але найбільш характерною формою дискримінації є так звана інверсійна дискримінація, коли йдеться про застосування однакових правил до осіб, котрі перебувають в істотно відмінному становищі.

Також, гарантування всіх належних ВПО прав і свобод як громадянам України закріплено у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Забороняється їх дискримінація при здійсненні будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними осо-

бами. Попри це, згаданий закон містить положення, що можуть вважатися дискримінаційними по відношенню до ВПО та мають наслідком їх стигматизацію. Наприклад, окремі права гарантовані лише зареєстрованим ВПО (стаття 7), і водночас ВПО мають певні обов'язки, що не є типовими для інших громадян: наприклад, обов'язок не бути відсутнім протягом більше 60 днів у зареєстрованому місці проживання (стаття 12).

Кожен може стикатися з прямою чи непрямою дискримінацією у різних проявах, велика кількість яких ґрунтується на законодавстві, яке є дискримінаційним внаслідок ефекту, який воно спричиняє, попри той факт, що заборона дискримінації задекларована у національному законодавстві. Стаття 8 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» встановлює вимогу щодо проведення антидискримінаційної експертизи проектів законів та підзаконних актів з метою перевірки їх відповідності антидискримінаційним стандартам. Постанова Кабінету Міністрів України № 61 від 30 січня 2013 року передбачає, що така експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади, який розробляє проект нормативного акта.

Залишаються прогалини у законодавчій регламентації щодо отримання документів, які посвідчують особу, та – у більш широкому сенсі – нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків (народження, шлюб, смерть особи тощо). У цілому ці питання врегульовано Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та Правилами державної реєстрації актів цивільного стану, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 року № 52/5.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, які здійснюють свою діяльність на території Криму всупереч законодавству України, є недійсним і не створює правових наслідків. Проте, відповідно

до абзацу третього частини 1 статті 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який був ухвалений на початку 2018 року, діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи. Таким чином, Закон прямо передбачає можливість створення адміністративної (позасудової) процедури визнання фактів народження і смерті, що мали місце на тимчасово окупованих територіях у межах Донецької та Луганської областей. Однак законодавство не містить подібну норму для тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя.

Агресія РФ в Україні особливо гостро поставила питання наповнення Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР), який у 2014 році тільки почав свою роботу. Відсутність розвинутих інформаційних реєстрів призвела до того, що особи, які виїжджали з охоплених війною територій, не мали змоги оперативно відновити втрачені документи через існування лише паперових баз даних (зокрема, щодо паспортів), які залишилися на тимчасово окупованих територіях (далі – ТОТ). Ця проблема особливо загострюється у ситуації невизнання Україною більшості документів, які були видані де-факто «владою» на тимчасово окупованих територіях України. Проте від наявності документів, що посвідчують особу, залежить реалізація прав ВПО та отримання базових послуг від держави.

Гостро стоїть питання щодо отримання та відновлення паспорта громадянина України. Відповідно до статті 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та

документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» паспорт громадянина України є одним із документів, оформлення яких відбувається із застосуванням засобів ЄДДР. Відповідно до абзацу другого частини 1 статті 10 вищезазначеного Закону, у разі якщо інформація про особу вноситься до Реєстру вперше, проводиться ідентифікація особи, тобто встановлення особи шляхом порівняння наданих даних (параметрів), у тому числі біометричних, із наявною інформацією про особу у реєстрах, картотеках, базах даних тощо. Якщо особу не ідентифіковано, проводиться процедура встановлення особи, строк якої не перевищує двох місяців. У разі неможливості встановити особу протягом зазначеного строку це робиться за рішенням суду про встановлення факту, що має юридичне значення, для видачі документів, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України. До завершення процедури встановлення особи, прийняття відповідного рішення суду документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, не видаються.

Натомість, відповідно до пункту 20 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302, внутрішньо переміщена особа, з метою отримання статусу ВПО та відповідних пільг, має подати документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Так у жовтні 2014 року була запроваджена фінансова допомога, безпосередньо пов'язана із внутрішнім переміщенням – щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Розмір цієї допомоги залежить від того, чи є особа працездатною (для дітей, пенсіонерів, людей з інвалідністю розмір допомоги вище, ніж для особи працездатного віку).

Слід зазначити, що з моменту запровадження цього виду соціальної допомоги у 2014 році, підвищився розмір виплат деяким категоріям ВПО (зокрема, для людей з інвалідністю розмір виплат залежить від розміру прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність), а також підвищився та став більш диференційованим загальний розмір допомоги на сім'ю, що, є позитивним зрушенням. Утім актуальною залишається проблема відсутності права на поновлення виплат щомісячної адресної допомоги тим працездатним ВПО, яким виплата адресної допомоги була припинена через їхнє непрацевлаштування.

Тобто Постанова № 505 не передбачає можливості поновити виплати адресної допомоги після повторного працевлаштування особи (окрім осіб, які після припинення виплати грошової допомоги втратили працездатність). У зв'язку із бойовими діями і втратою Урядом контролю над частиною території України механізм забезпечення реалізації права на соціальний захист мешканців ТОТ та осіб, які стали ВПО, був змінений.

У листопаді 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам». Відповідно до цієї Постанови, призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО. Особи ж без довідки про взяття їх на облік як ВПО (в тому числі у зв'язку із відсутністю відповідних документів, що посвідчують особу) фактично не мають можливості претендувати на отримання такої допомоги.

Водночас ключовими викликами залишаються неналежно прописаний механізм реалізації вищезгаданих законів України, обмеженість вжитих заходів парламентського контролю та

міжпарламентської співпраці стосовно їх реалізації, спрямованої на протидію збройній агресії, захист прав ВПО, деокупація та реінтеграція ТОТ, захист від свавільного переміщення осіб, недискримінація та належне законодавче забезпечення механізму захисту основоположних прав і свобод громадян, іноземців та осіб без громадянства.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо порядку приведення у відповідність до міжнародних стандартів законодавчого механізму захисту прав і свобод людини

Стратегічним програмним документом, який ставить за мету сприяти зусиллям України, спрямованим на узгодження законодавства та практики з міжнародними і європейськими стандартами у сфері прав людини, верховенства права й демократії та забезпечення підтримки у виконанні відповідних міжнародних зобов'язань, є План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. Пріоритети Плану відображають першочергові завдання для України в проведенні реформ, що визначені у відповідних національних документах та зобов'язаннях, у тому числі в рамках процесу європейської інтеграції до Європейського Союзу і НАТО. Відповідно до Плану дій Рада Європи і Україна через програми співпраці спільно сприяють реформам, спрямованим на зміцнення ролі парламенту щодо законодавчого забезпечення ефективної реалізації прав людини та нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ, конституційності і ефективності системи правосуддя, гармонізації застосування європейських стандартів у галузі прав людини, захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО), захисту меншин та протидію дискримінації за будь-якими ознаками, захисту персональних даних та посилення ролі громадянського суспільства в процесах реформування.

З метою подальшого удосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до частини другої статті 102 Конституції України Указом Президента України від 24 березня 2021 року

№ 119/2021 затверджено Національну стратегію у сфері прав людини.

Метою Стратегії є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стратегія зосереджена на розв'язанні основних системних проблем у сфері забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах нових викликів, що постали перед суспільством, але не вичерпує повністю проблематики у цій сфері. Удосконалення системи забезпечення та захисту прав і свобод людини здійснюватиметься з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою принципів та стандартів ООН, ЄС, Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій у сфері прав людини, а також практики міжнародних судових органів.

Міжнародні стандарти удосконалення законодавчого механізму захисту прав і свобод людини

Потреба в адекватній міжнародній системі підтримки миру та захисту прав людини після Другої світової війни та створення ООН поклало початок нового етапу міждержавних відносин у сфері міжнародного захисту прав людини, базову основу якого формували Статут ООН і Загальна декларація прав людини 1948 р. Саме Статут ООН виявився першим в історії людства багатостороннім договором універсального характеру, який заклав основу широкого розвитку нового ефективного співробітництва держав у сфері захисту прав людини. Преамбула Статуту відображає як одну з головних цілей ООН необхідність «знову затвердити віру в основні права людини, гідність і цінність людської особистості, рівноправність чоловіків та жінок...». Здійснювати вказані цілі ООН повинна завдяки координації міжнародної співпраці в заохочені і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх без дискримінації за ознаками раси, мови, статі, релігії (ст. 1 п. 3).

Нині існує розгалужена система міжнародних договорів у галузі прав людини як на універсальному, так і на регіонально-

му рівнях. Однак проблема захисту прав людини залишається актуальною, а численні порушення продовжують мати місце.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та два додаткові протоколи до нього разом із Загальною декларацією прав людини складають Міжнародний білль прав людини, до якого зараховують і Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р.

Міжнародний білль прав людини, за винятком факультативних протоколів, які більше пов'язані з методами міжнародної імплементації, є сукупністю основних міжнародних документів універсального характеру, що відображають сутність забезпечення і захисту прав людини та основних свобод. У них закріплено категорії прав і свобод людини.

Окрім зазначених документів, до основних договорів універсального характеру, (Міжнародних пактів та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації) відносять: Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок 1979 р., Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижує гідність, вигладів поведження чи покарання 1984 р., Конвенцію про права дитини 1989 р., Конвенцію про захист усіх прав працівників-мігрантів і членів їх сімей 1990 р., Конвенцію про права інвалідів 2006 р.

Одночасно з універсальними механізмами захисту прав людини, які ґрунтуються на загальних універсальних договорах, функціонують регіональні системи захисту прав людини. Найефективнішими вважаються європейська, американська та африканська. Нині формується арабська система захисту прав людини.

Рада Європи в тісній співпраці з ЄС та ОБСЄ формує європейську систему захисту прав людини, в якій особливе місце займає Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. та протоколи до неї, що, безперечно, є основним документом Ради Європи у сфері захисту прав людини. ЄКПЛ відіграє значну роль в процесі гармонізації стандартів у галузі захисту прав і свобод людини в Європі. Права, закріплені в ЄКПЛ, в країнах Європи мають обов'язкову силу. Ці норми

визначають мінімальні обов'язкові стандарти, що відповідають вимогам сучасного європейського законодавства. Згідно ст. 17 Закону України № 3477-IV від 23.02.2006 р. суди застосовують ЄКПЛ та практику суду як джерело права.

Забезпечення захисту прав людини та спільні цінності є визначальними в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС від 21.03.2014 р. Слід звернути увагу на те, що важливим етапом розвитку права ЄС в галузі забезпечення прав і свобод людини став Лісабонський договір від 13 грудня 2007 року. У ст. 2 Договору про ЄС включена нова правова категорія – «цінності ЄС», до числа яких відносяться: повага людської гідності; свобода, демократія і рівність; верховенство права і захист прав людини, включаючи права меншин.

Угода про асоціацію передбачає внесення змін до українського законодавства задля гармонізації із низкою європейських актів, що наближують національний механізм захисту прав і свобод людини до європейського, зокрема, Директива 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя, Директива Ради 2001/23/ЄК про наближення законодавства держав-членів, що стосується охорони прав працівників, Директива Ради 2000/78/ЄК про встановлення загальної системи рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності, Директива Ради 2000/43/ЄК про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження і т.д. Названі директиви поки що не імplementовано у національне законодавство.

Особливої актуальності для міжнародної спільноти набуло питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб внаслідок воєнних конфліктів або змін клімату. Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення¹, створені в 1998 році, повторюють і об'єднують існуючі міжнародні норми прав людини та гуманітарного права, що мають відношення до внутрішньо переміщених осіб, а також спрямовані на прояснення прогалин у різних

¹ OCHA Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <https://www.internal-displacement.org/publications/ocha-guiding-principles-on-internal-displacement>

документах щодо ситуацій, які представляють особливий інтерес для внутрішньо переміщених осіб.

Керівні принципи зазначають, що будь-яка особа повинна бути захищеною від свавільного переміщення з місця її проживання, навіть у випадку збройного конфлікту, якщо тільки не існує небезпеки для цивільного населення, або цього не вимагають нагальні військові потреби. (Принципи 5–7). Після того, як особи були переміщені, вони зберігають широкий спектр економічних, соціальних, культурних, громадянських і політичних прав, включаючи право на основну гуманітарну допомогу (наприклад, харчування, ліки, житло), право на захист від фізичного насильства, право на освіту, свободу пересування та проживання, політичні права, такі як право на участь у державних справах та право на участь в економічній діяльності (Принципи 10–23). Переміщені особи також мають право на допомогу компетентних органів у добровільному, гідному та безпечному поверненні, переселенні або місцевій інтеграції, включаючи допомогу у поверненні втраченого майна. Коли реституція неможлива, Керівні принципи передбачають компенсацію або справедливе відшкодування (Принципи 28–30).

Особлива увага має приділятися вразливим верствам внутрішньо переміщених осіб, зокрема дітям і людям з інвалідністю. Внутрішнє переміщення часто загрожує фізичним, психічним та соціальним аспектам життя дитини. Коли відбувається внутрішнє переміщення, сімейні та громадські структури, ймовірно, руйнуються, а традиційні інституції мають тенденцію до розпаду, що наражає дітей-переміщених осіб на більший ризик різних форм експлуатації, жорстокого поводження та нехтування. Переміщення – це процес втрати, і внутрішньо переміщені діти втрачають захисне середовище навколо них. Спеціальний доповідач наголошує на проблемах захисту, з якими стикаються внутрішньо переміщені діти, і закликає зміцнювати системи захисту дітей з повною повагою до прав дітей і ставлячи їх найвищі інтереси в основу рішень¹.

¹ International Standards. URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/idpersonsindex.aspx>

Як вирішальний елемент суверенітету, саме уряди держав, де перебувають внутрішньо переміщені особи, несуть основну відповідальність за забезпечення та захист їх прав та основоположних свобод. Роль міжнародних організацій є допоміжною.

У 2018 році, на 20-тій річниці Керівних принципів, Спеціальний доповідач з прав людини внутрішньо переміщених осіб присвятила доповідь на Раді з прав людини (A/HRC/38/39) огляду досягнутого прогресу, поточним викликам та необхідним діям, які мають бути вжиті всіма зацікавленими сторонами у впровадженні Керівних принципів щодо внутрішнього переміщення. У жовтні того ж року Спеціальний доповідач спільно з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) і Управлінням ООН з координації гуманітарних справ (ОСНА) запустили GP20, трирічний план дій для зацікавлених сторін з метою зменшити та вирішити проблему внутрішнього переміщення шляхом запобігання, захисту та вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб відповідно до Керівних принципів¹. План дій зосереджується навколо чотирьох пріоритетних питань: участь ВПО; національні закони та політика щодо внутрішнього переміщення; дані та аналіз внутрішнього переміщення; а також вирішення проблеми тривалого переміщення та сприяння довготривалим рішенням.

Планом дій визначено дві основні цілі: розширити розробку та впровадження національного законодавства та політики щодо внутрішнього переміщення і розширити участь держав з метою взяти на себе провідну роль у вирішенні проблем ВПО, у тому числі шляхом реалізації Цілей сталого розвитку.

У вересні 2021 року Група високого рівня з питань внутрішнього переміщення при Генеральному секретарі ООН оприлюднила остаточний звіт. У ньому Комісія закликала змістити акцент із короткострокових гуманітарних підходів на довгострокові, орієнтовані на розвиток, і таким чином зосередитися на довготривалих рішеннях. Звіт пропонує важливі відправні точки для вирішення проблеми тривалого внутрішнього переміщення.

¹ International Standards. URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/indpersons/pages/indpersonsindex.aspx>

У той же час міжнародна увага не приділяється внутрішньому переміщенню, оскільки, на відміну від транскордонного переміщення, воно не має прямого впливу на інші країни. Більше того, багато постраждалих урядів вважають неприпустимим втручанням у їхні внутрішні справи відстоювання прав ВПО, що виходить за рамки надання їм гуманітарної допомоги. Нарешті, інституційні обов'язки для ВПО у системі ООН завжди були розмитими; у кластерному підході гуманітарної допомоги ця динаміка особливо яскраво виражена між Міжнародною організацією з міграції (МОМ) та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН).

Щоби заповнити цю нормативну та інституційну прогалину, у травні 2019 року група з 57 держав, включаючи країни-члени Європейського Союзу, а також ряд країн, які безпосередньо постраждали від внутрішнього переміщення, таких як Афганістан, Грузія, Ірак та Нігерія – закликали Генерального секретаря ООН створити Групу високого рівня з питань внутрішнього переміщення. Ціль цієї мобілізації полягала у тому, щоби привернути більше міжнародної уваги до цієї проблеми та розробити конкретні рішення глобальної проблеми внутрішнього переміщення. Наприкінці 2019 року секретар доручив УВКБ ООН, Міжнародній організації з міграції (МОМ) та Управлінню ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА) організувати таку панель.

Остаточний звіт Групи, опублікований у вересні 2021 року, «Просвітлення внутрішнього переміщення: бачення майбутнього», відображає зосередженість на довготривалих рішеннях для внутрішньо переміщених осіб та приймаючих громад, які були включені до початкового мандату Групи та уточнювалися протягом усього періоду його роботи (рекомендації 1–7). У звіті розглядаються питання запобігання, захисту та допомоги у надзвичайних гуманітарних ситуаціях (рекомендації 8 і 9).

У рамках загальнодержавного підходу уряди мають ухвалювати закони та стратегії для захисту основних прав ВПО та виділяти фінансові ресурси для вирішення на місцевому і муніципальному рівнях. Крім того, Комісія виступає за активне

включення ВПО у мирні процеси та цілеспрямоване врахування їхніх потреб у національних та місцевих планах розвитку, а також у процесах міського планування (рекомендація 1). Реалізація цих цілей має підтримуватися шляхом систематичного залучення представників громадянського суспільства та сприяння залученню приватного сектору (рекомендації 3 і 4).

Відтак, національні підходи до захисту прав внутрішньо переміщених осіб перебувають на початковій стадії формування а у їх основу мають покладатися загальні стандарти прав людини та гуманітарного права.

Таким чином, сучасний етап розвитку прав людини нерозривно пов'язаний із міжнародним правом, прийняттям різноманітних міжнародних інструментів захисту прав людини та їх гармонізацією у законодавстві демократичних країн, заснуванням міжнародних організацій, діяльність яких присвячена реалізації прав людини, створенням відповідних універсальних і регіональних механізмів.

Зарубіжний досвід удосконалення законодавчого механізму захисту прав і свобод людини

Останнім часом за кордоном активно створюються спеціалізовані державні установи із захисту прав людини. Хоча завдання таких установ можуть бути різними для кожної країни, всі вони спрямовані на досягнення спільної мети – захист прав і основоположних свобод. Як правило, ці установи мають постійні консультативні повноваження щодо прав людини на національному та/або міжнародному рівнях. У деяких країнах створення національної установи з прав людини передбачене конституцією.

Більшість існуючих національних установ можна поділити на дві категорії: «комісії з прав людини» і «омбудсменів». Ще одну менш поширену, але не менш важливу категорію складають «спеціалізовані» і національні установи, завдання яких полягає у захисті прав особливо уразливих груп населення, наприклад, етнічних чи мовних меншин, корінного населення, дітей, біженців, внутрішньо переміщених осіб тощо.

Так, наприклад, у Франції діє Національна консультативна комісія з прав людини (CNCDH), яка є урядовою організацією для контролю за дотриманням основоположних прав людини в країні. Закон Гайссо 1990 року зобов'язує CNCDH надавати щорічний звіт про стан боротьби з расизмом у Франції.

У США такі комісії створюються на рівні штатів. На Комісію з прав людини міста Нью-Йорк покладено функції забезпечення виконання Закону про права людини. Закон про права людини є одним із найбільш повних законів про громадянські права в країні. Закон забороняє дискримінацію у сфері працевлаштування, житлових правовідносинах за ознаками раси, кольору шкіри, релігії, віку, національного походження, імміграційного або громадянського статусу, статі (включаючи сексуальні домагання), гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, інвалідності, вагітності, шлюбного статусу і статусу партнерства тощо. Крім того, Закон забезпечує захист від дискримінації при працевлаштуванні за статусом біженця, наявності судимості, кредитної історії, статусу жертви домашнього насильства, внутрішньо переміщеної особи а також рішення щодо сексуального та репродуктивного здоров'я.

У Канаді права людини захищені федеральними, провінційними та територіальними законами. Закони про права людини ґрунтуються на Загальній декларації прав людини та передбачають гарантії захисту прав і свобод громадян, зокрема від дискримінації. Крім того, Канадська хартія прав і свобод 1982 року, що є частиною Конституції Канади, захищає право кожного на рівне ставлення відповідно до закону. Хартія гарантує широкі права рівності та інші основні права, такі як свобода вираження поглядів, свобода зібрань і свобода релігії і т.д.

Однією з категорій осіб, які потребують особливого захисту є внутрішньо переміщені особи. У зв'язку із збройним конфліктом або природним лихом законодавство окремих країн передбачає окремі гарантії та захист прав такої категорії осіб.

Збройний конфлікт та політичні зміни у Грузії стали причиною законодавчого прогресу у захисті прав ВПО. Державна

стратегія Грузії щодо внутрішньо переміщених осіб визначає підхід уряду до внутрішньо переміщених осіб, аналізує існуючі проблеми та формулює основні цілі держави. У процесі реалізації стратегії урядові інституції щодо внутрішньо переміщених осіб діють відповідно до Конституції, законодавства Грузії та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (1998 р.), у рамках міжнародного визнання основоположних прав і свобод людини.

Відповідні міністерства та відомства як на державному, так і на місцевому рівнях мають обов'язково застосовувати Державну стратегію вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, які переслідуються у Грузії. Стратегія широко розповсюджена серед місцевих та міжнародних організацій, державних та неурядових установ, які займаються питаннями внутрішньо переміщених осіб.

Стратегія містить дві основні цілі:

1. Створення умов для гідного та безпечного повернення ВПО. Це передбачає створення умов для того, щоби повернення ВПО до місця постійного проживання відбувалося добровільно, гідно та у безпечному середовищі.

2. Інтеграція переміщеного населення. Необхідно створити умови або знищити перешкоди для того, щоби ВПО мали правові, політичні, соціально-економічні умови, як інші громадяни Грузії. Слід зазначити, що із правової точки зору ВПО мають усі права, як і інші громадяни Грузії; незважаючи на це, вони не повністю інтегровані у суспільство.

З моменту прийняття Державної стратегії грузинський уряд демонструє підвищену відповідальність за захист ВПО і співпрацює з міжнародними організаціями та донорами для покращення захисту прав цієї категорії осіб. Уряд домагався значного міжнародного внеску у національний план дій, а муніципалітети зверталися за міжнародною допомогою та консультувалися з ВПО при складанні своїх планів дій. Більш комплексний підхід до забезпечення довготривалих рішень має включати визначення пріоритетів для правового захисту вразливих груп ВПО та біженців, регулярний моніторинг прогресу у пошу-

ку довготривалих рішень, а також посилення міжнародної координації та підтримки¹.

Аналіз законопроектів щодо виконання міжнародних зобов'язань України з питань удосконалення законодавчого механізму захисту прав і свобод людини

На розгляді шостої сесії Верховної Ради України IX скликання знаходяться 10 законопроектів у сфері удосконалення механізму захисту прав і свобод людини і громадянина згідно міжнародних та європейських стандартів. З огляду на важливість деяких положень, які пропонується змінити у національному законодавстві, вважаємо за доцільне висловити наступні міркування.

1. Законопроект *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації з правом Європейського Союзу»* (реєстр. № 0931 від 29.08.2019 р.) розроблено з метою повної реалізації завдань другого етапу виконання Блоку 4 Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, передбачених підрозділом 2.4.3. «Права громадян, включаючи захист меншин», та приведення національного законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації у відповідність до актів права ЄС.

Законопроектом № 0931 пропонується розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини через закріплення за ним обов'язкових для виконання вимог (приписів) з усунення порушень законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації та складання протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності і направлення їх до суду (ст. 10 проекту).

Крім цього, пропонується порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації додати до переліку правопорушень, за вчинення яких уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав

¹ URL: www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/georgia/2012/partial-progress-towards-durable-solutions-for-idps

людини мають право складати протокол про адміністративні правопорушення шляхом доповнення пункт 8¹ частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Пропоновані зміни відповідають положенням Додатку XL до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (п. 1).

В цілому, підтримуючи ідеї суб'єкта законодавчої ініціативи, законопроект № 0931 можливо ухвалити в другому читанні.

2. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо реалізації конституційного права на звернення особами, які визнані судом недієздатними» (реєстр. № 1186 від 29.08.2019 р.) розроблено з метою законодавчого забезпечення реалізації конституційного права на звернення особами, які визнані судом недієздатними.

Насамперед, варто зазначити, що п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 року № 8-р/2018 передбачено приведення Верховною Радою України положень Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР щодо реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у відповідність до Конституції України та цього Рішення.

Практика свідчить про виконання рішень Конституційного Суду щодо визнання положень законів неконституційними, через корегування текстів відповідних нормативних актів, які доповнювалися спеціальними позначками. Разом із тим, можливим є й інший варіант: оптимізація текстів законодавчих актів через вилучення/виключення тих положень, які відповідно до Рішення Конституційного Суду визнано неконституційними. Саме такий спосіб пропонується у законопроекті № 1186. Такий підхід, на нашу думку, сприятиме підвищенню рівня зрозумілості законів для громадян¹, що зі свого боку сприятиме ефектив-

¹ Див., напр.: Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року).

нішому використанню ними чинного законодавства для реалізації своїх прав та свобод.

З урахуванням зазначеного вважаємо одним з можливих альтернативних варіантів назви цього законопроекту: «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо приведення положень Закону у відповідність до Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 року № 8-р/2018)».

3. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання депортованими громадян України, які у 1944–1951 роках були примусово переселені з території Польської Народної Республіки» (реєстр. № 2038 від 03.09.2019 р.) має за мету відновлення соціальної справедливості шляхом визнання примусового переселення осіб українського походження у 1944–1951 рр. з місць їх постійного проживання на території Польської Народної Республіки депортацією та здійснення відшкодування моральних та матеріальних збитків, соціальних пільг для людей, що постраждали внаслідок депортації у 1944–1951 рр. Задля цього пропонується внесення змін до статей 1, 3, 4, 5, 7 Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» і доповнення даного Закону новою статтею 7-1 та статті 14 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

У цілому підтримуючи ідею засудження депортації осіб за будь-якою ознакою та потребу відновлення їхніх прав вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Насамперед, варто зазначити щодо контроверсійності закріплення у національному законодавстві терміну «територія Польської Народної Республіки».

Доцільно також зазначити, що відсутність уніфікованого підходу до визначення терміну «депортація» не сприятиме ефективній правозастосовній практиці. Чинне українське законодавство містить наступне застосування дефініції:

URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

депортація – примусове виселення народів, етнічних, етноконфесійних, соціальних або інших груп населення з місць їхнього постійного проживання з політичних, класових, соціальних, релігійних, національних мотивів (стаття 1⁻¹ Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»)¹

депортація – насильницьке переселення народів, національних меншин та осіб за національною ознакою з місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік (стаття 1 Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»)².

У проєкті пропонується викласти у статті 1 Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» визначення депортації у наступній редакції: депортація – насильницьке переселення народів, національних меншин та осіб за національною ознакою з місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР, союзних республік або Польської Народної Республіки у період 1944–1951 років.

Слід також звернути увагу на відсутність фінансово-економічних показників у Пояснювальній записці до законопроекту. Натомість, вказується на непотрібність додаткових витрат з Державного бюджету України на момент внесення проєкту Закону. Прогнозування соціально-економічних та інших наслідків його прийняття також не містить будь-яких розрахунків. Водночас, викладені у проєкті зміни до Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» та Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» встановлюють особам, депортованим з території Польської Народної Республіки у період 1944–1951 років,

¹ Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років : Закон України № 962-ХІІ від 17.04.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text>

² Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою : Закон України № 1223-VII від 17.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1223-18#Text>

різні види компенсації та закріплюють державні гарантії права на відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих їм внаслідок депортації.

Українським законодавством закріплено вимоги щодо супровідних документів для законопроектів, які впливають на показники бюджету. Так, їхнє фінансово-економічне обґрунтування має містити відповідні розрахунки, а якщо зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету¹.

Доречно зазначити існування відповідної практики в інших країнах. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині обов'язковою вимогою є представлення ймовірних правових наслідків та фінансового впливу із відповідними розрахунками².

З урахуванням викладеного, під час підготовки законопроекту № 2038 від 03.09.2019 р. до другого слухання вважаємо за доцільне взяти до уваги необхідність подання супровідних документів із фінансово-економічним обґрунтуванням, яке відповідатиме вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

4. Законопроект «Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо щомісячної адресної допомоги» (реєстр. № 2297 від 22.10.2019 р.) розроблено з метою посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб шляхом підвищення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживан-

¹ Частина перша статті 27 Бюджетного кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>; Частина третя статті 91 Регламенту Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

² Див.: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. GGO. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_011313012.htm

ня, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, до рівня прожиткового мінімуму для таких груп населення: працездатні особи, особи, які втратили працездатність, діти (в тому числі діти, які після досягнення повноліття продовжують навчання за денною формою в закладах освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної) або вищої освіти, до закінчення таких закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років); особи з інвалідністю I, II, III груп та діти з інвалідністю.

У цілому підтримуючи позицію автора законопроекту вважаємо за потрібне зазначити наступне.

З огляду на те, що за статистичними даними Міністерства соціальної політики України станом на 21 жовтня 2019 р. чисельність внутрішньо переміщених осіб з Донбасу і Криму складає 1 млн. 413,6 тис.– цей проєкт доцільно розглядати насамперед в контексті оцінювання реальних перспектив його застосування.

Постає запитання щодо додаткових видатків із державного бюджету, яких потребуватимуть запропоновані зміни. Поряд з обґрунтуванням недостатності наявної державної підтримки внутрішньо переміщених осіб, як однієї із передумов прийняття законопроекту № 2297, не міститься його фінансово-економічного обґрунтування та прогнозу соціально-економічних наслідків прийняття.

5. Необхідність прийняття законопроекту *«Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо видачі посвідки на тимчасове проживання для іноземних інвесторів»* (реєстр. № 2602 від 16.12.2019 р.) вбачається у необхідності перегляду підстав для видачі посвідки на тимчасове проживання для іноземних інвесторів та збільшення строку її дії, що у свою чергу сприятиме збільшенню іноземних інвестицій.

Цей проєкт є проявом тенденції останніх років щодо лібералізації правил надання іноземним інвесторам документів, що посвідчують його особу та підтверджують законні підстави для тимчасового проживання в Україні. Так, 2017 р. закріплено

право отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні для іноземців та осіб без громадянства, які є засновниками та/або учасниками, та/або бенефіціарними власниками (контролерами) юридичної особи, зареєстрованої в Україні, та прибули в Україну з метою контролю за діяльністю таких юридичних осіб (частина дванадцята статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»)¹. Наразі пропонується розширити низку підстав для отримання посвідки на тимчасове проживання.

Запропонований суб'єктом законодавчої ініціативи підхід не є ексклюзивним. Законодавством країн, де здійснюються радикальні соціально-економічні реформи, а також й тих, що мають багаторічні стабільні темпи розвитку, передбачено пільгові умови отримання документів для тимчасового перебування/проживання іноземців-інвесторів². Критеріями, яким має відповідати така особа, зазвичай встановлюються: прямий характер інвестування, певний мінімальний обсяг інвестицій, число робочих місць, які буде створено тощо. Доволі суттєво різняться строки дії названих вище документів. Наприклад, у Франції – чотири роки на основі поновлення, у Грузії – на невизначений термін тощо.

Законодавство зарубіжних країн у цій сфері також зазнає змін³. Наприклад, у Нідерландах з 2016 р. термін чинності до-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій: Закон України № 2058-VIII від 23.05.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2058-19#Text>

² Див.: Foreign investors. URL: <https://www.government.nl/topics/immigration-to-the-netherlands/options-for-entrepreneurs-and-employees-from-abroad/foreign-investors>; Foreign investors residence in Vietnam, policies which changed in 2021. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0d9d2f99-54ba-4851-9d40-5ac3bce88377>; Permanent Residency Status in India: Eligibility & Benefits. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/permanent-residency-status-india-eligibility-benefits-preeti-roongta>; Residence permit and residence card. URL: https://migration.commission.ge/index.php?article_id=161&clang=1; Talent Passport 'Business investor'. URL: <https://www.welcometofrance.com/en/fiche/passeport-talent-investisseur>

³ Foreign investors. URL: <https://www.government.nl/topics/immigration-to-the-netherlands/options-for-entrepreneurs-and-employees-from-abroad/>

кумента на тимчасове проживання іноземця-інвестора збільшився з одного до трьох років, а також спрощено методику оцінювання інвестицій тощо. Іноді встановлюються й обмеження для осіб певної категорії: в Індії для громадян Пакистану або для осіб пакистанського походження, що мають громадянство інших країн¹.

В цілому підтримуючи ідею забезпечення сприятливого правового режиму іноземного інвестування в Україні, наприклад, через лібералізацію регулювання порядку надання посвідки на тимчасове проживання для іноземних інвесторів, слід зазначити наступне.

Законопроект № 2602 містить, зокрема, помилки технічного характеру, які спотворюють його зміст. Так, серед змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» пропонується у пункті 4-1 частини першої статті 5-1 слова «три роки» замінити словами «п'ять років». Втім у цьому положенні чинного правового акта йдеться не про осіб-іноземних інвесторів, а про іншу категорію іноземців та осіб без громадянства².

foreign-investors; Foreign investors residence in Vietnam, policies which changed in 2021. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0d9d2f99-54ba-4851-9d40-5ac3bce88377>

¹ Permanent Residency Status in India: Eligibility & Benefits. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/permanent-residency-status-india-eligibility-benefits-preeti-roongta>

² Див. частину двадцятую статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: «20. Іноземці та особи без громадянства, які надавали інструкторську (стрілецьку, тактичну, медичну, радіотехнічну, вибухотехнічну та іншу) допомогу підрозділам Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ України, залученим до проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо у районах її проведення, та/або залученим до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо у районах їх проведення, або добровольчим формуванням, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та спільно з вищезазначеними підрозділами брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерорис-

У проєкті передбачається набрання чинності Законом з дня, наступного за днем його офіційного опублікування. Водночас, Кабінет Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом має привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом та забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

На нашу думку, з огляду на необхідність суттєвого корегування підзаконної правової бази порядку видачі посвідки на тимчасове проживання для іноземних інвесторів, слід передбачити іншу дату набрання чинності Законом, яка визначатиметься з урахуванням строків, що встановлені для Кабінету Міністрів. Такий підхід сприятиме його ефективному правозастосуванню.

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне за результатами розгляду законопроєкту у першому читанні, повернути його на доопрацювання. Третій пункт змін, які пропонуються у законопроєкті можна було б викласти у такій редакції: «у пункті 3 частини першої статті 5¹ слова «два роки» замінити на слова «п'ять років». Також прикінцевими положеннями законопроєкту передбачити набрання Законом чинності у тримісячний строк з дня його офіційного опублікування.

6. Законопроєкт *«Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства»* (реєстр. № 2590 від 13.12.2019 р.) розроблено з метою удосконалення правового за-

тичної операції у період її проведення, а також які брали участь у виконанні бойових або службових завдань антитерористичної операції та/або заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях спільно із вищезазначеними підрозділами та добровольчими формуваннями та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які перебувають на території України на законних підставах, у тому числі у випадках, якщо термін дії паспортного документа закінчився або він підлягає обміну, на час до завершення тимчасової окупації Російською Федерацією території України у значенні Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

безпечення регулювання питань громадянства України, актуалізації окремих його положень та приведення їх у відповідність із положеннями законодавства, що регулює питання, пов'язані з громадянством.

Авторами передбачено внесення змін до низки законів України. Разом із тим, основні новели стосуються Закону України «Про громадянство України»: розширення кола осіб, які набувають громадянство України за територіальним походженням; визначення категорій осіб, які для набуття громадянства України замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство матимуть право подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства; запровадження для набуття громадянства України за територіальним походженням, прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України можливості складення присяги громадянина України іноземцем, який є громадянином держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав, громадяни яких для набуття громадянства України мають право на подання присяги громадянина України; перегляд підстав втрати громадянства України; запровадження судового порядку скасування рішення про встановлення, оформлення належності до громадянства України; уточнення підстав скасування рішення про оформлення набуття громадянства; розширення підстав набуття громадянства України дітьми; уточнення повноважень державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України тощо.

Варто зазначити, що протягом останніх років здійснювалися спроби удосконалити чинні законодавчі акти, які регулюють питання громадянства¹. Звернемо увагу на діаметрально про-

¹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство)» № 0919 від 12.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0919&skl=8; Пропозиції Президента до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» № 9728-1 від 01.02.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42418; Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо подвійного

тилежне бачення суб'єктами законодавчої ініціативи державної політики у цій сфері: або легалізація множинного громадянства, або запровадження додаткових запобіжників для його інституціоналізації.

Підготовці та ухваленню правового акта, який був би позитивно сприйнятий політичними та науково-експертними колами і громадськістю, не сприяли, на нашу думку, певні чинники. Маємо на увазі, зокрема: відсутність в нашій країні консенсусу щодо концепції громадянства як серед політичних діячів, так й науковців і експертів; недостатня участь представників науково-експертних середовищ у розробці відповідних законопроектів; відсутність широкого громадського обговорення законодавчих ініціатив; сучасне геополітичне становище України; збройний конфлікт.

Станом на сьогодні означені фактори також ускладнюють процес розгляду законопроекту № 2590. З одного боку, на експертному рівні протягом останніх років констатується лібералізація ставлення до подвійного або множинного громадянства як сучасна тенденція більшості європейських та розвинених країн¹. На наш погляд, цьому сприяє відсутність у Європейській конвен-

громадянства)» № 2074 від 09.02.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53950; Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні № 6139 від 27.02.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61234; Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» № 6175 від 13.03.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320; Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства» № 6175-1 від 15.03.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61348; Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства» № 6178 від 14.03.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61325

¹ Експертна дискусія: Подвійне громадянство: загроза, реальність чи вимушена необхідність. 11.12.2018 р. URL: <http://icps.com.ua/ekspertna-dyskusiya--podviyne-hromadyanstvo-zahroza-realnist-chy-vymushena-neobkhidnist/>

ції про громадянство, яку ратифіковано і Україною, обмеження щодо права кожної з держав-учасниць встановлювати у своєму внутрішньодержавному праві норми, щодо зберігання або втрати громадянства її громадянином, який набув або має громадянство іншої держави; або зв'язок набуття або збереження громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втрати (стаття 15)¹. З іншого – на думку певних науковців, множинне громадянство породжує плутанину між правами особи та її ідентичністю, культурою і політикою, державою та нацією, тобто засадничими елементами сутності концепції громадянства².

В цілому погоджуючись з потребою удосконалення чинного національного законодавства, яким регулюються питання, пов'язані з громадянством, в контексті викладеного вище маємо зазначити наступне.

Деякі з новел, на нашу думку, сприятимуть «розмиванню» одного із засадничих положень Конституції України – єдиного громадянства в Україні (стаття 4). Це, зокрема, розширення кола осіб, які набувають громадянство України за територіальним походженням; визначення категорій осіб, які для набуття громадянства України замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство матимуть право подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства; прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України можливості складення присяги громадянина України іноземцем, який є громадянином держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав, громадяни яких для набуття громадянства України мають право на подання присяги громадянина України; виключення з переліку підстав втрати громадянства України добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

¹ Європейська конвенція про громадянство. 06.11.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text; Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України № 163-V від 20.09.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-16#Text>

² Kastoryano R. Settlement, Transnational Communities and Citizenship. *International Social Science Journal*, Volume 52, Issue 165, September 2000. P. 307–312.

Термінологічна складова законопроекту № 2590 також, на нашу думку, потребує удосконалення. Наприклад, у проєкті пропонується в новій редакції статті 1 Закону України «Про громадянство України» розширити термінологію, пов'язану з декларуванням особи відмови від іноземного громадянства. Так, у чинному законодавчому акті таких терміни – три, а у законопроєкті – шість.

З урахуванням викладеного вище вважаємо за доцільне законопроєкт № 2590 від 13.12.2019 р. повернути на доопрацювання, зокрема здійснити доопрацювання за участю науковців, правників, фахових незалежних експертів та провести публічні дискусії з обговоренням як основних переваг легалізації множинного громадянства, так й можливих ризиків і негативних наслідків. З метою сприяння більшої зрозумілості тексту закону для громадян та осіб, що мають намір отримати громадянство України¹, вважаємо можливим у статті 1 Закону України «Про громадянство України» викласти один термін «декларація про відмову від іноземного громадянства», яким визначити зміст відповідного поняття, а також встановити перелік осіб, що матимуть право надавати цей документ для прийняття громадянства України.

7. *Проєкт Закону України «Про надання захисту іноземцям та особам без громадянства» (реєстр. № 2287 від 24.04.2020 р.)* розроблено з метою визначити порядок регулювання суспільних відносин у сфері звернення іноземців та осіб без громадянства за захистом в Україні, порядок його надання та припинення, а також правові та соціальні гарантії забезпечення прав і законних інтересів осіб, які звертаються за захистом або яким надано захист. При цьому, визнається таким, що втратив чинність, чинний Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту».

¹ Поняття «якість закону» / quality of law або «принцип зрозумілих правил» / understandable rules передбачає серед необхідних характеристик правового акта, зокрема зрозумілість, а також чіткість, точність, недвозначність, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність, послідовність.

Хоча в цілому законопроект відповідає міжнародним та європейським стандартам, зокрема тим, що передбачені Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Директивою 2013/32/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 р. щодо загальних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту, Директивою 2011/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. щодо стандартів визначення громадян третіх країн бенефіціарами міжнародного захисту, рівного статусу біженців або які мають право на допоміжний захист, або на тип наданого захисту, Директивою 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року щодо встановлення стандартів прийому заяв щодо міжнародного захисту та конвенцією про статус біженців, слід зазначити наступне.

Проект передбачає обмеження права біженця на державну реєстрацію шлюбу (ст. 47 проекту), що може створити колізію із приписами ч. 1 ст. 16 Загальної декларації прав людини 1948 року, ст. 8, 12 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ч. 2 ст. 23 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, а також містить у собі дискримінаційні ознаки.

Окремо слід виділити питання відповідності проекту положенням Конвенції про статус біженців 1951 р. (Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10.01.2002 р. № 2942-III). Вважаємо за доцільне звернути увагу на ч. 1 ст. 33 Конвенції, що передбачає обов'язок Договірних держав не вислати або повертати біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи або політичні переконання. Проте з цього положення є виключення щодо біженців, які з поважних причин вважаються суспільно небезпечними і становлять загрозу безпеці країни, де їм було надано притулок, або засуджені чинним вироком за вчинення особливо тяжкого злочину (ч. 2 ст. 33 Конвенції).

Натомість ст. 3 проекту пропонується передбачити відповідні застереження щодо непоширення зазначеної заборони

вислання або примусового повернення для шукачів захисту та осіб, яким надано захист, які з поважних причин розглядаються як такі, що становлять загрозу національній безпеці України, або стосовно яких ухвалено вирок, що набрав законної сили, за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину в Україні та які є суспільно небезпечними (ч. 4 ст. 3). Пропонована норма є вужчою за сферою застосування ніж передбачена Конвенцією. Проект Закону не враховує тих біженців, що можуть бути засуджені за вчинення особливо тяжкого злочину за межами України та може породити прецеденти у вигляді спроб переховування від правосуддя.

Крім того, законопроект потребує корегування з точки зору законодавчої техніки оскільки містить відсилання на положення чинного законодавства, що не містять відповідного терміну та сформульовані не чітко та двозначно (наприклад ст. 18 проекту та ст. 50, що передбачає нові повноваження Комісії з питань громадянства при Президентові України, які виходять за межі повноважень визначених Законом України «Про громадянство України»).

8. Метою законопроекту «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо забезпечення виплати пенсій та соціальної допомоги» (реєстр. № 4014 від 01.09.2020 р.) є надати можливість особам, яких зареєстровано внутрішньо переміщеними, одержувати пенсійні виплати та соціальні допомоги у такому ж порядку, як всім громадянам України. Законопроектом передбачено, що особи, яких зареєстровано як внутрішньо переміщених, можуть одержувати пенсійні виплати та соціальні допомоги, які призначені відповідно до законодавства України, у поштових відділеннях АТ «Укрпошта» та у державних банках України за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Таким чином законодавець виконує кілька важливих завдань. По-перше, усуває дискримінацію внутрішньо переміщених громадян України. По-друге, гарантує доступ до соціаль-

ного забезпечення своїм громадянам, які потрапили у скрутні життєві обставини внаслідок вимушеного переміщення з міст постійного проживання. Також, опосередковано, завдяки запропонованим змінам, зменшується соціальна напруга у територіальних громадах, де розміщені внутрішньо переміщені особи.

Законопроект не створює колізій із чинним законодавством та не суперечить йому.

9. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» (реєстр. № 4487 від 11.12.2021 р.) спрямований на подолання прогалин і неузгодженостей у правовому регулюванні забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Вперше на законодавчому рівні закріплюються повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування, координацію та реалізацію державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб.

Законопроект розроблявся спільно з експертами громадських правозахисних організацій з проведенням консультації з експертами УВКБ ООН та УКГП ООН в Україні і спрямований на закріплення найкращих стандартів прав внутрішньо переміщених осіб, зокрема імплементацію Керівних принципів щодо внутрішнього переміщення від 1998 р. Позитивним є факт імплементації положень зазначеного документа з урахуванням останніх рекомендацій, розроблених під егідою ООН, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних з тривалим переміщенням і соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб.

Разом із тим, варто зазначити наступне.

Насамперед, це стосується фінансування видатків на виконання проекту закону. У Пояснювальній записці зазначено, що витрати на забезпечення передбачених заходів пропонується здійснювати за рахунок коштів місцевого та державного бюджету, що вимагатиме додаткових видатків, тому необхідне фінансово-економічне обґрунтування і, відповідно, коригування моменту набуття законом чинності.

Деякі зауваження стосуються порушення законодавчої техніки. Проектом закону використовується така конструкція,

як «держава повинна...», яка характерна для конституційних норм.

Також вважаємо за доцільне використання терміну «компетентний орган», як і у Керівних принципах 1989 року (Competent authorities), що імплементується.

10. Метою законопроекту *«Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» (реєстр. № 4495 від 15.12.2020 р.)* є врегулювання питання щодо визначення правового статусу осіб, зниклих безвісти та забезпечення правового регулювання відносин, пов'язаних з обліком цих осіб та їх розшуком.

З метою максимального подолання руйнівних наслідків військових дій пропонується залучення до складу Комісії з питань осіб зниклих безвісти: представників центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни; осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; постраждалих учасників Революції Гідності; членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та представників Комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого віднесено питання соціального захисту прав громадян та соціального захисту прав ветеранів. Також вказаним законопроектом надається центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни права на внесення відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та включення вказаного вище центрального органу виконавчої влади до органів, уповноважених на облік осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

До ст. 10 пропонується внести зміни щодо формування Комісії. У чинному законі зазначено, що «до складу Комісії включаються представники, визначені...», зокрема, комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання захисту прав людини, а даним законопроектом пропонується ще і представники, визначені комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого віднесено питання соціаль-

ного захисту прав громадян та соціального захисту прав ветеранів.

Вбачається що формулювання «представник комітету Верховної Ради України» потребує уточнення. У разі, якщо цей представник визначається із народних депутатів – членів комітету, то така функція для народних депутатів України не передбачена Конституцією. Відтак норма потребує уточнення щодо кола осіб, з числа яких здійснюється призначення, кваліфікаційних вимог і процедури призначення.

Також цю статтю пропонується доповнити положенням: «На засіданнях Комісії мають право бути присутніми уповноважені особи громадських об'єднань в кількості не більше трьох осіб», яке викликає і потребує уточнення: це загальна кількість представників від усіх зацікавлених громадських організацій, чи кожна може делегувати по три представники.

Висновки та пропозиції

1. У зв'язку з тимчасовою окупацією Росією окремих територій України та збройним конфліктом для національного законодавства постала проблема дії ефективного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина. Наразі ключовими викликами залишаються обмеженість вжитих заходів парламентського контролю та міжпарламентської співпраці щодо захисту прав ВПО, зокрема захисту від свавільного переміщення осіб, недискримінації та належного законодавчого забезпечення механізму захисту основоположних прав і свобод громадян, іноземців та осіб без громадянства. Відтак прийняття та доопрацювання вище аналізованих законопроектів є частиною реалізації Національної стратегії у сфері прав людини затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. Їх прийняття сприятиме прогресу у виконанні міжнародних договорів України у сфері прав людини, у тому числі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, реалізації Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, а також поліпшенню міжнародних позицій України.

2. Сучасний етап розвитку прав людини пов'язаний з міжнародним правом, з прийняттям різноманітних міжнародних

інструментів захисту прав людини, заснуванням міжнародних організацій, діяльність яких присвячена реалізації прав людини, створенням відповідних універсальних і регіональних механізмів.

3. В основу національних підходів до захисту прав внутрішньо переміщених осіб та осіб постраждалих від конфліктів перебувають на стадії розвитку мають бути покладені загальні стандарти прав людини та гуманітарного права. Окрім того, слід забезпечити залученість самих ВПО у забезпечення їх прав, захист особливо вразливих категорій ВПО, забезпечивши якомога швидше повернення до звичайних місць проживання, а якщо таке повернення неможливе – розробки та реалізації програми інтеграції ВПО на новому місці проживання, з урахуванням потреб сталого розвитку територій, які приймають тимчасово переміщених осіб.

4. Важливою залишається підготовка пакету законів до ратифікації Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству, розгляд та прийняття законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (№ 0931), «Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо щомісячної адресної допомоги» (№ 2297), «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» (№ 4487), «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» (№ 4495) тощо.

Розділ 2

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

2.1. Законодавче забезпечення судоустрою та статусу суддів

На розгляді Верховної Ради України у період шостої сесії дев'ятого скликання перебувало 15 законопроектів, що стосувалися судоустрою та статусу суддів.

Аналіз напрямів оновлення законодавства України щодо судоустрою та статусу суддів в контексті внесених змін і доповнень

Ключові законодавчі ініціативи у період шостої сесії дев'ятого скликання були направлені на подальше реформування Вищої кваліфікаційної комісії (далі – ВККС) та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Адже на позачергових пленарних засіданнях у червні-липні поточного року Верховна Рада України ухвалила два ключових закони, а саме:

«Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (законопроект № 3711-д від 29.01.2021 р.);

«Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (законопроект №5068 від 02.2021 р.).

Зазначеними законопроектами були внесені зміни до низки законодавчих актів, насамперед Закону України «Про судоустрій та статус суддів», до Закону «Про Вищу раду правосуддя», до Кодексу адміністративного судочинства України, а також до Регламенту Верховної Ради України.

Щодо реформування ВККС

Ухваленими законами передбачається, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України складатиметься із шістнадцяти членів, вісім з яких призначатимуться із числа суддів чи суддів у відставці. ВККС вважатиметься повноважною за умови призначення до її складу не менше одинадцяти членів, щонайменше шість із яких призначено з числа суддів або суддів у відставці.

Призначення на посаду члена ВККС здійснюватиметься Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу на чотири роки. Одна й та сама особа не може обіймати посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України понад два строки поспіль.

Конкурсна комісія проводитиме відбір кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності, з розрахунку **не менш як двох** кандидатів на одну вакантну посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Вища рада правосуддя призначатиме членів Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з-поміж осіб, запропонованих суб'єктами формування Конкурсної комісії, протягом п'яти днів з дня отримання пропозицій від суб'єктів формування.

Суб'єктами формування Конкурсної комісії є Рада суддів України, Рада прокурорів України, Рада адвокатів України та Національна академія правових наук України в особі Президії.

До складу Конкурсної комісії входитимуть:

- 1) три особи з числа суддів чи суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України;
- 2) одна людина, запропонована Радою прокурорів України;
- 3) одну особу, запропоновану Радою адвокатів України;
- 4) одна особа, запропонована Національною академією правових наук України в особі Президії.

Конкурсна комісія розпочинає роботу за умови призначення не менше чотирьох членів Конкурсної комісії. Строк повноважень члена Конкурсної комісії складає чотири роки з дня

призначення без права бути призначеним повторно. Рішення Конкурсної комісії приймається, якщо за нього проголосували щонайменше чотири члени Конкурсної комісії.

Перший склад Конкурсної комісії формується із трьох осіб з числа суддів чи суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та трьох осіб, запропонованих міжнародними організаціями, які протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання та протидії корупції. Такі міжнародні та іноземні організації узгоджують загальний перелік кандидатів.

Щодо реформування ВРП

Зміни щодо формування Вищої ради правосуддя передбачають створення Етичної ради у складі трьох представників Ради суддів України та трьох міжнародних експертів, рекомендованих міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері протидії корупції.

Ця рада має провести разову перевірку чинних членів Вищої ради правосуддя (крім голови Верховного Суду) на доброчесність, а також проводити перевірки всіх кандидатів на посади членів ВРП незалежно від суб'єкта висування.

За результатами оцінювання Етична рада може ухвалити рішення про внесення до відповідного органу, що обрала (призначила) члена Вищої ради правосуддя, рекомендації про його звільнення.

Перший склад Етичної ради розпочне роботу за умови призначення не менше чотирьох членів Ради. Рішення прийматимуться більшістю голосів від присутніх, якщо тільки вони підтримані двома голосами членів Етичної ради, запропонованих міжнародними організаціями.

Конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя оголошується після завершення оцінки відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності протягом одного року з дня набрання чинності Законом.

Крім того, внесено зміни до КАСУ, згідно з якими Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи:

- щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму;
- за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України;
- щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя;
- з питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення українського народу щодо підтримки питань загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі з народної ініціативи.

Крім того, Верховному Суду, як суду першої інстанції, будуть підсудні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності органів, які оцінюють членів Вищої ради правосуддя. Велика Палата Верховного Суду виступатиме у таких справах, як суд апеляційної інстанції.

Зміни, внесені до пункту 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», передбачають, що базовий розмір посадового окладу судді Верховного Суду становитиме 75 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення системи правосуддя

Програмними та директивними матеріалами щодо вдосконалення національного законодавства з питань судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів залишаються: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2021 р.

Орієнтири подальшого розвитку держави, зокрема, й законодавчого забезпечення правосуддя закріплено в Указах Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» (№ 501/2015 від 25.08.2015 р.), «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» (№ 722/2019 від 30.09.2019 р.), «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» (№ 837/2019 від 08.11.2019 р.).

11 травня 2021 року Президент затвердив Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік, яка містить опис реформ в межах курсу України щодо набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору. У Програмі передбачені і заходи щодо судової системи, стратегічною метою яких є побудова діяльності судових органів на принципах верховенства права, а задекларованою ціллю – незалежна, ефективна, доступна та відповідальна судова влада, якій довіряє суспільство.

Для досягнення стратегічної мети та цілі в Програмі на 2021 рік визначено такі очікувані результати: розроблення та затвердження стратегії розвитку судової системи (до 2021 року); впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (до 2025 року); запровадження медіації як позасудової процедури врегулювання спорів (до 2022 року); визначення критеріїв допуску справ до провадження у Верховному Суді (до 2025 року); удосконалення системи рівного та неупередженого розподілу справ між суддями (до 2022 року); забезпечення достатнього фінансового забезпечення судової системи (постійно).

Звертаємо також увагу, що 11 червня 2021 року Президент затвердив Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, яка визначає ключові напрямки та заходи реформування судоустрою. У зв'язку з цим законодавчі ініціативи у 2021 році стосувались таких проблемних питань:

забезпечення розширення доступу осіб до правосуддя у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві шляхом законодавчого врегулювання припинення не-

обхідності направлення паперових копій документів, що подаються суду в електронній формі (законопроект № 6125 від 01.10.2021 р. «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо покращення доступу до правосуддя»);

забезпечення сталості та єдності судової практики та вдосконалення процесуального законодавства (законопроект № 5564 від 26.05.2021 р. «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо започаткування реальної судової реформи в частині забезпечення єдності судової практики та рівності учасників судових проваджень перед законом»);

створення умов для реалізації статті 124 Конституції України щодо безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя через присяжних (законопроекти № 3843, 3844 від 14.07.2020 р. «Про суд присяжних», «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку із прийняттям Закону України «Про суд присяжних»);

вдосконалення правових основ для розвитку альтернативних способів вирішення спорів з метою оперативного та ефективного захисту прав та законних інтересів резидентів та нерезидентів; зменшення навантаження на державні суди; покращення інвестиційного клімату в Україні (законопроект № 5347 від 08.04.2021 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності арбітражів»);

приведення законодавства щодо організації та функціонування ювенального правосуддя у відповідність до вимог Конвенції про права дитини та інших міжнародних стандартів щодо прав дитини (законопроект № 5617 «Про юстицію, дружню до дитини»).

До Міжнародних стандартів і рекомендацій щодо судострою і статусу суддів відносяться:

Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Украї-

ні» від 26 січня 2012 р. № 1862(2012); Рекомендації СМ/Rec (2012)11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про роль прокурорів поза системою кримінального провадження від 19 вересня 2012 року; Висновку № 17 (2014) від 24 жовтня 2014 року Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади; Рекомендації ПАРЕ № 2073(2015) «Про забезпечення захисту інформаторів»; Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 2112 (2016) від 21 квітня 2016 року про потребу узгодження національного законодавства з міжнародним правом; Плану дій Комітету Міністрів Ради Європи СМ(2016)36 final щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади; Рекомендації ПАРЕ № 2085 (2016) «Про посилення захисту та ролі правозахисників у державах-членах РЄ»; Висновок Європейської комісії «За демократію через право» щодо законопроектів про створення системи антикорупційного судочинства від 9 жовтня 2017 року № 896); Рекомендації СМRec (2018)8 щодо відновного правосуддя у кримінальних справах; Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи СМ(2018)169-add1final щодо електронних доказів у цивільних та адміністративних провадженнях); Звіт Європарламенту про виконання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, схвалений відповідною резолюцією від 11 лютого 2021 року; Спільний Висновок Венеційської комісії і Генерального Директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (ГД-1) щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (проект Закону № 3711), прийнятий Венеційською комісією на 124-му пленарному засіданні, проведеному онлайн (8–9 жовтня 2020 року); Терміновий висновок щодо законопроекту № 5068 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя»

щодо Вищої ради правосуддя (документ містить 11 рекомендацій комісії до тексту законопроекту (05.05.2021 р.).

Пропозиції науковців щодо удосконалення законодавчого забезпечення здійснення правосуддя

Система правосуддя традиційно залишається в полі зору наукової спільноти. Так, в галузі судоустрою останнім часом досліджено питання: юридична відповідальність суддів (2 праці), забезпечення права на справедливий суд (2), судова реформа (2), діяльність судів, як інстанційна, так і предметна, територіальна, протидія корупції в судовій системі, правовий статус голови суду, впровадження електронного судочинства, співробітництво органів судової влади, інформаційне забезпечення роботи суду (3), професійна правосвідомість судді та суддівський розсуд, правовий статус присяжних, формування суддівського корпусу, ознаки судової влади, апарат суду (3).

Майже усі дисертаційні дослідження мають рекомендації теоретичного або практичного характеру. Насамперед, слід констатувати утвердження науковцями пріоритетності удосконалення Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Аналіз законопроектів з питань реформи судоустрою та суміжних правових інститутів

Питання удосконалення положень законодавства із судоустрою та суміжних інститутів залишається пріоритетним завданням діяльності парламенту.

На розгляді парламенту під час періоду, що аналізується, перебували такі законопроекти:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та до деяких інших законодавчих актів України щодо звільнення судді з посади та відшкодування шкоди, завданої фізичній особі внаслідок ухвалення суддею рішення з недотриманням положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» (реєстр. № 5533 від 21.05.2021 р.).

Метою законопроекту є вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів та очищення

судової системи від осіб, що не відповідають критеріям професійності.

Законопроектом пропонується внести зміни до чинного законодавства щодо уточнення підстав, за яких суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження. Також встановлюється, що при звільненні судді з посади у разі вчинення істотного дисциплінарного проступку, а саме встановлено факт наявності умислу або грубої недбалості судді при ухваленні рішення з порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що встановлено Рішенням Європейського Суду з прав людини, яке набрало статусу остаточного, Заступник Міністра юстиції України – Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини звертається до такого судді зі зворотною вимогою у розмірі фактично понесених державою витрат на захист інтересів України у Європейському суді з прав людини під час урегулювання спорів та виплаченого відшкодування.

Підтримуючи необхідність удосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів та очищення судової системи від осіб, що не відповідають критеріям професійності, звертаємо увагу на таке.

Дисциплінарні провадження проти суддів повинні стосуватися випадків *грубої та невибачної непрофесійної поведінки*, які завдають шкоди репутації всього суддівського корпусу. Дисциплінарна відповідальність *не повинна поширюватися на зміст рішень або вироків, в тому числі у випадках розбіжності юридичних тлумачень між судами, а також на випадки судових помилок або критики судової системи* (пункт 25 Рекомендацій Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київ, 23–25 червня 2010 року).

Для того, щоб належним чином виконувати свої функції, суддя не може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за поданням держави чи незадоволеної сторони по справі, крім випадків, коли *суддя визнаний винним за скоєння*

кримінального злочину або у разі, якщо його поведінка прямо суперечить встановленим професійним суддівським стандартам. Якщо це правило не дотримується, то суддя змушений виконувати свої обов'язки під постійною загрозою звинувачення, що може, принаймні підсвідомо, вплинути на його рішення (пункт 2 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.).

Відповідна дисциплінарна справа щодо судді може бути відкрита тільки у випадках, коли *мала місце не гідна звання судді поведінка і її наслідки є такими серйозними і жахливими, що потребують накладання дисциплінарних стягнень* (пункт 5 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року).

Якщо суддя може бути притягнений до юридичної та дисциплінарної відповідальності через його рішення, неможливо зберегти судову незалежність або демократичний баланс гілок влади (пункт 62 Висновку № 10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів «Судова влада на службі суспільства»).

Дисциплінарне провадження має здійснюватися з урахуванням конституційного принципу незалежності суддівської діяльності, відповідно до якого *дисциплінарне провадження не може бути спрямоване на оцінку судових рішень суддів, які можуть піддаватися критиці лише шляхом оскарження відповідно до закону* (пункт 69 Висновку № 1(2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 1 січня 2001 року).

Той факт, що рішення судді може бути переглянуте, змінено чи відмінене апеляційною інстанцією не може бути підставою для відкриття дисциплінарної справи щодо судді. Тим не менш, будь-яка спроба представників законодавчої і виконавчої влади притягнути суддю до дисциплінарної відповідальності за винесення конкретного рішення (*якщо відсутнє кримінальне діяння чи пряме нехтування професійними суддівськими стандартами*) є невиправданим втручанням в судовий процес і становить пряму загрозу незалежності суддів (пункт 3 Ре-

золюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.).

2. *Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та до деяких інших законодавчих актів України щодо звільнення судді з посади та відшкодування шкоди, завданої фізичній особі внаслідок ухвалення суддею рішення з грубим порушенням вимог законодавства, у тому числі з недотриманням положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» (реєстр. № 5533-1 від 07.06.2021 р.).*

Метою законопроекту є вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів та очищення судової системи від осіб, що не відповідають критеріям професійності.

Зазначеним проектом підтримується ідея основного законопроекту щодо притягнення суддів до відповідальності за винесення рішень з порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що встановлено Рішенням Європейського Суду з прав людини та *додатково пропонується* вдосконалити порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів з метою очищення судової системи від осіб, що не відповідають критеріям професійності, а саме, встановити, що скасування або зміна судового рішення має наслідком притягнення судді, який брав участь у його ухваленні до дисциплінарної відповідальності у вигляді накладення такого дисциплінарного стягнення:

1) у випадку ухвалення такого рішення Верховним судом – винесення подання про тимчасове (від одного до шести місяців) **відсторонення всіх суддів першої та апеляційної інстанцій, які брали участь у його ухваленні від здійснення правосуддя** – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді.

При повторному ухваленні такого рішення протягом року щодо одного і того ж судді – винесення подання про переведення судді до суду нижчого рівня. Ухвалення такого рішення Верховним судом *втретє* протягом року щодо одного і того ж судді має наслідком внесення подання про його звільнення з посади.

2) у випадку ухвалення такого рішення судом апеляційної інстанції – **винесення догани з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді** протягом одного місяця щодо всіх суддів першої інстанцій, які брали участь у його ухваленні.

При повторному ухваленні такого рішення протягом року щодо одного і того ж судді – **винесення суворої догани** з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;

Ухвалення такого рішення судом апеляційної інстанції *втретє* протягом року щодо одного і того ж судді має наслідком внесення подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення його від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді.

При цьому пропонується встановити, що такі санкції не застосовуються у випадках скасування або зміни рішення суду першої чи апеляційної інстанції, яке ґрунтувалось на позиції, сформульованій у рішенні Верховного Суду, що в подальшому була змінена іншим рішенням Верховного Суду.

Крім того, зазначеним проектом (на відміну від основного) передбачено обов'язок відшкодовування державою з обов'язковим застосуванням права зворотної сили до судді (суддів) шкоди, завданої фізичній особі внаслідок скасування або зміни незаконного рішення в цивільних, господарських, адміністративних справах. Разом з тим, Міністерству юстиції України на-

дано право звертатися до такого судді зі зворотною вимогою у розмірі фактично понесених державою витрат під час урегулювання судового спору та виплаченого відшкодування шкоди фізичній особі.

Підтримуючи необхідність удосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів та очищення судової системи від осіб, що не відповідають критеріям професійності, звертаємо увагу на таке.

По-перше, альтернативним законопроектом пропонується змінити назву основного законопроекту, а саме: слова «*ухвалення суддею рішення з недотриманням положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*» **замінити на** «*ухвалення суддею рішення з грубим порушенням вимог законодавства, у тому числі з недотриманням положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*».

Внесення таких змін, на нашу думку, значно і абсолютно не виправдано розширює існуючий перелік підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів і виходить за межі правового регулювання правовідносин, запропонованих основним законопроектом, пов'язаних виключно з ухваленням суддею рішення з недотриманням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

По-друге, необґрунтованою, з нашої точки зору, є запропонована система дисциплінарних стягнень в залежності від суб'єкта, який скасував або змінив судові рішення.

Так, вважаємо, недостатньо обґрунтованою і такою, що суперечить вимогам принципу верховенства права, пропозицію, якою передбачається у випадку скасування або зміни судового рішення *Верховним судом відстороняти (від одного до шести місяців) всіх суддів першої та апеляційної інстанцій, які брали участь у його ухваленні від здійснення правосуддя*.

Водночас, автори законопроекту пропонують не відстороняти від здійснення правосуддя суддів першої інстанції, які брали участь в ухваленні такого рішення, а обмежитись **винесенням їм догани з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді** протягом одного місяця, якщо

таке рішення буде скасовано або змінено судом апеляційної інстанції.

По-третє, запропоновані ініціаторами законопроекту підстави дисциплінарної відповідальності **прямо суперечать міжнародним стандартам** притягнення до юридичної та дисциплінарної відповідальності суддів (пункту 62 Висновку № 10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів, пункту 69 Висновку № 1(2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 1 січня 2001 року, тощо).

3. *Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо усунення прогалин законодавства у процедурі кваліфікаційного оцінювання суддів» (реєстр. № 5794 від 16.07.2021 р.).*

Основною метою прийняття законопроекту є усунення прогалин у законодавстві та правової невизначеності у статусі суддів, щодо яких Вищою радою правосуддя прийнято рішення про відмову у задоволенні рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про звільнення з посади судді на підставі підпункту 4 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Також законопроект спрямований на оптимізацію та забезпечення економічної обґрунтованості бюджетних видатків на судову систему.

Законопроектом пропонується:

1) надати право Вищій раді правосуддя *без рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України* вирішувати питання переведення судді апеляційного суду із ліквідованого суду до проходження кваліфікаційного оцінювання;

2) передбачити автоматичне (в силу закону та без ухвалення Вищою радою правосуддя окремого рішення) тимчасове відсторонення суддів, щодо яких наявне рішення про невідповідність судді займаній посаді до дня ухвалення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рішення про відповідність судді займаній посаді або до дня звільнення судді з посади. Наведене узгоджується з існуючим порядком речей для авто-

матичного відсторонення за рішенням Дисциплінарної палати ВРП, коли суддя має право оскаржити рішення до ВРП та суду, проте до розгляду питання ВРП є тимчасово відсторонений від правосуддя.

3) передбачити, що рішення ВРП про відмову у задоволенні рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про звільнення з посади судді на підставі підпункту 4 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України є підставою для проведення повторного оцінювання відповідності судді займаний посаді.

4) встановити, що базовий розмір посадового окладу судді, який тимчасово відсторонений від здійснення правосуддя, становить 5 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Підтримуючи необхідність оптимізації та забезпечення економічної обґрунтованості бюджетних видатків на судову систему, разом з тим, звертаємо увагу на таке.

По-перше, 13 липня Верховна Рада повторно прийняла з пропозиціями Президента Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (законопроект № 3711-д), а 14 липня – Закон про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (законопроект № 5068) та Закон про внесення змін до статті 188-32 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя (законопроект № 5069).

Зазначені нормативно-правові акти, зокрема, мають відновити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та вдосконалити процедуру її формування та діяльності, а також привести положення законодавства України у відповідність до рішень Конституційного Суду України.

Крім того, метою запропонованих змін є також удосконалення порядку обрання на посади членів Вищої ради право-

суддя з урахуванням реалізації принципу верховенства права, забезпечення відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності. Закон направлений на підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя і рівня суспільної довіри до органів суддівського врядування зокрема та судової влади загалом.

Отже, законодавче підґрунтя для відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії наразі створено. Втім, на нашу думку, несформованість постійно діючого органу у системі судоустрою України, відповідального за формування суддівського корпусу, не може слугувати причиною для зміни процедури кваліфікаційного оцінювання суддів, а також зміни повноважень Вищої ради правосуддя, межі компетенції якої, зокрема, визначені Конституцією України.

По-друге, звертаємо увагу на статтю 131 Конституції України, пунктами 6, 7, 8 частини першої якої визначено, що «в Україні діє Вища рада правосуддя, яка ухвалює рішення про тимчасове **відсторонення** судді від здійснення правосуддя; вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; а також ухвалює рішення про **переведення** судді з одного суду до іншого».

Відтак, **пропозиції законопроекту**, якими пропонується внести зміни в Закон України «Про судоустрій і статус суддів» і Закон України «Про Вищу раду правосуддя» і змінити повноваження Вищої ради правосуддя, а саме: дозволити ухвалювати рішення про невідповідність судді займаній посаді і тимчасово відсторонювати від здійснення правосуддя без ухвалення Вищою радою правосуддя окремого рішення є такими, що прямо суперечать статті 131 Конституції України.

4. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а також інших осіб, які порушили статтю (статті) Конвенції, що встановлено остаточним рішенням Європейського суду з прав людини проти України)» (реєстр. № 5890 від 06.09.2021 р.).

Мета законопроекту є удосконалення правового механізму забезпечення права особи на справедливий суд, підвищення ефективності діяльності судової системи, удосконалення дисциплінарної відповідальності суддів.

Законопроектом пропонується запровадити додатковий захід індивідуального характеру – притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням статті (статей) Конвенції та (або) посадових, службових осіб правоохоронних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, органів прокуратури, які порушили Конвенцію, що встановлено остаточним рішенням Європейського суду з прав людини у справі проти України; створюється механізм притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності.

Інститут законодавства Верховної Ради України звертає увагу про наявність ризику порушення зазначеними нормами законопроекту пунктів 2, 3, 5 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27.09.2007 р.), а також пункту 62 Висновку № 10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів «Судова влада на службі суспільства».

5. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів України щодо призначення безстроково суддів, призначених на посаду строком на п'ять років до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (реєстр. № 5889 від 06.06.2021 р.).

Метою законопроекту є вирішення питання щодо кадрового дефіциту суддів в окремих судах та дестабілізації у здійсненні судочинства, шляхом призначення на посаду судді безстроково суддів, у яких сплив або спливає п'ятирічний строк, на який їх було призначено

Законопроектом пропонуються зміни до Законів України «Про судоустрій та статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», якими призначення суддів безстроково відбувається без участі Вищої кваліфікаційної комісії судів України, з подальшим проходженням суддів процедури кваліфікаційного оцінювання, після відновлення роботи ВККС.

Інститут законодавства Верховної Ради України звертає увагу на неузгодженість норм законопроекту з частиною п'ятою статті 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у частині етапності призначення на посаду судді); а також на колізію пропонованого абзацу 5 статті 86 Закону «Про судоустрій і статус суддів» з пунктом 4) п. 16-1 Розділу XV Конституції України та абз. 2 п. 20 Перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Крім того, у разі ухвалення законопроекту можливе порушення принципу рівності щодо призначення на посаду судді (наприклад, щодо суддів, які обіймали посади у реорганізованих чи ліквідованих судах (п. 5) п. 16-1 Розділу XV Конституції України)). Разом з тим, порядок призначення суддів визнано конституційним за рішенням Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

6. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади» (реєстр. № 5778 від 15.07.2021 р.).

Законопроект розроблено з метою забезпечення реалізації гарантій незалежності суддів, мінімізування ризиків незаконного впливу на суддів зі сторони осіб, які займають адміністративні посади, дотримання принципів виборності голів судів та їх заступників, відновлення довіри суспільства до судової влади.

Законопроектом пропонується внести зміни до порядку обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, зокрема, передбачити неможливість обіймати такі посади протягом трьох років з дня припинення здійснення ним адміністративних повноважень у суді, в якому кількість суддів, що здійснюють правосуддя, перевищує п'ять осіб; скоротити строк зайняття адміністративної посади у касаційних судах до трьох років та встановити обмеження щодо можливості обіймання однією і тією ж особою посади голови суду два строки поспіль; виключити можливість осіб, які більше п'яти років обіймали адміністративні посади в судах, бути призначеними/обраними до ВРП, ВККСУ та Ради суддів України.

Також законопроектом пропонується скасувати надбавку до посадового окладу суддям, які перебувають на адміністративних посадах.

Підтримуючи необхідність обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади, на інших суддів разом з тим звертаємо увагу на таке.

До початку судової реформи 2014–2016 років голови судів та заступники голів судів, крім Верховного Суду України, **призначались** на посади Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів.

У 2014 році Законом України «Про відновлення довіри до судової влади» повноваження щодо обрання голів судів та їх заступників було передано суддям відповідного суду.

Нині порядок **обрання** суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад визначається статтею 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон).

Так, частинами другою, третьою цієї статті встановлено, що голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники **обираються** на посади зборами суддів відповідного суду з числа суддів цього суду шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду строком на три роки, але не більш як на строк повноважень судді, у порядку, визначеному законом.

Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники *можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів цього суду* (частина четверта статті 20 Закону).

Голову Верховного Суду та його заступника **обирає** на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду у порядку, встановленому цим Законом (частина восьма Закону).

Суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два

строки поспіль, якщо інше не передбачено законом (частина дев'ятого Закону).

Також звертаємо увагу на Висновок Консультативної Ради Європейських судів (далі – КРЕС) № 19 (2016) «Про роль голів судів», в якому підкреслюється, що, незалежно від наявних процедур та уповноважених інституцій, які вирішують, хто з кандидатів обійме посаду голови суду, *суттєвим є те, щоб найкращий кандидат вибирався чи призначався згідно з положеннями Рекомендації (2010) 12 та Висновку КРЕС № 1 (2001 р.): «КРЕС рекомендувала органам, які в державах-членах або відповідають за призначення та просування суддів по службі, або надають рекомендації щодо призначення та просування по службі, розробити, оприлюднити й упровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів ґрунтувалися на професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності».*

КРЕС висловлює думку, що судді відповідного суду також мають бути залучені до процесу добору голови суду. Форматом такого залучення може бути *голосування суддів*, результати якого можуть мати обов'язковий або консультативний характер.

Враховуючи викладене, а також з огляду на виборність всіх адміністративних посад у судах всіх рівнів шляхом таємного голосування зборами суддів/Пленумом Верховного Суду, вважаємо за запровадження нових обмежень є недоцільним.

7. *Проект Закону України «Про внесення змін до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» щодо здійснення дисциплінарних проваджень дисциплінарними органами Вищої ради правосуддя» (реєстр. № 5836 від 05.08.2021 р.).*

Законопроект розроблено з метою захисту прав громадян на захист, усунення прогалин в правовому регулюванні в частині здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів

та недопущення зупинення функціонування конституційного органу суддівського врядування – Вищої ради правосуддя.

Проектом Закону пропонується доповнити Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» положеннями, якими передбачити, що оцінювання діючих членів Вищої ради правосуддя починається після обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя на всі вакантні посади членів Вищої ради правосуддя.

Також пропонується доповнити зазначений розділ пунктом сьомим, яким визначити, що тимчасово, на період до початку виконання в повному обсязі повноважень служби дисциплінарних інспекторів, дисциплінарні скарги щодо суддів передаються дисциплінарним органам Вищої ради правосуддя для розгляду та прийняття рішень.

Підтримуючи необхідність усунення правової невизначеності в реалізації норм Закону від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (далі – Закон), разом з тим, звертаємо на наявність у цьому законі також й інших прогалин, крім зазначених ініціаторами законопроєкту.

Абзацами другим і третім частини першої статті 28 Закону передбачено, що «дисциплінарні інспектори Вищої ради правосуддя призначаються на посади за результатами конкурсу у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Рішення про призначення на посаду дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя приймається після проходження переможцем конкурсу спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції», а також перевірки на доброчесність та відповідність встановленим для судді етичним стандартам».

Втім, зазначені положення не містять норм стосовно того, ким призначаються дисциплінарні інспектори, що свідчить про

наявність ознак правової невизначеності, а отже про недотримання вимог статті 8 Конституції України. Частина третя статті передбачає, що Вища рада правосуддя лише призначає на посаду заступника керівника секретаріату Вищої ради правосуддя – керівника служби дисциплінарних інспекторів, який також нею і звільняється з посади.

До того ж редакція абзацу другого частини першої статті 28 щодо «перевірки на доброчесність та відповідність **встановленим для судді етичним стандартам**» кандидата на посаду дисциплінарного інспектора, на нашу думку, є необґрунтованою, у зв'язку з чим пропонуємо виключити відповідні слова.

Крім того, пунктом 6 частини третьої статті 28 Закону № 1635-IX передбачено, що заступник керівника секретаріату Вищої ради правосуддя – керівник служби дисциплінарних інспекторів здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та *Положенням про дисциплінарну інспекцію*. Звідси випливає, що інші повноваження цієї посадової особи можуть бути визначені ще підзаконним нормативно – правовим актом.

Зазначене, на нашу думку, не враховує вимог частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. З огляду на це, реалізація повноважень посадовими особами має здійснюватися відповідно до Конституції України та закону і обсяг таких повноважень не може розширюватися такими підзаконними актами як положення.

З огляду на викладене у вказаному пункті 6 слова «та Положенням про дисциплінарну інспекцію» пропонуємо виключити.

8. *Проект Закону «Про внесення змін до Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів з метою забезпечення здійснення правосуддя та усунення загрози припинення роботи апеляційних судів» (реєстр. № 6049 від 14.09.2021 р.).*

Метою законопроекту є забезпечення здійснення правосуддя та усунення загрози припинення роботи апеляційних

судів, яка може виникнути через надзвичайні обставини до моменту завершення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсних процедур на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів.

Законопроектом пропонуються зміни до Законів України «Про судоустрій та статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» до дня завершення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів, оголошеного 9 серпня 2019 року, наділити Вищу раду правосуддя повноваженнями здійснювати відрядження суддів місцевого, апеляційного суду або Верховного Суду до апеляційного суду тієї самої спеціалізації строком на один рік.

Інститут законодавства Верховної Ради України звертає увагу на неузгодженість пункту 30-2 розділу XII Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», пункту 23-5 розділу III Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Вищу раду правосуддя» частини першої, другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 8 частини першої статті 131 Конституції України, частині першій статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», пункту 10 частини першої статті 3, частині другій статті 70 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у частині *делегування конституційних повноважень Вищої ради правосуддя Раді суддів України*, а також протиріччя у частині можливості відрядження судді до іншого суду виключно *того самого рівня і спеціалізації*.

9. Законопроект «Про внесення змін до статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо обчислення строків застосування дисциплінарних стягнень)» (реєстр. № 6113 від 28.09.2021 р.).

Законопроект розроблено з метою усунення дискримінаційного підходу щодо обрахування строку застосування дисциплінарного стягнення до суддів.

Проектом закону пропонується внести зміни до статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», **якою виключити «строк здійснення дисциплінарного провадження»** із

загального строку обчислення застосування дисциплінарного стягнення до суддів.

Враховуючи суспільне значення порядку притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, вважаємо, що чинним Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (статті 106–111) *встановлено достатній термін для перевірки даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи чи відмову в її відкритті, розгляду дисциплінарної справи і прийняття рішення – не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження.*

Крім того, звертаємо увагу, що ініціатори законопроекту, обґрунтовуючи необхідність виключення строку здійснення дисциплінарного провадження із загального строку обчислення застосування дисциплінарного стягнення до суддів, не достатньо коректно порівняли строки притягнення до дисциплінарної відповідальності інших категорій публічних службовців, а саме: не з дати вчинення проступку, а з дати його виявлення.

10. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо деяких питань забезпечення суддів» (реєстр. № 5882 від 02.09.2021 р.).

Законопроектом пропонується змінити базовий розмір посадового окладу судді та спосіб його обчислення, а також відтермінувати індексацію до 1 березня 2025 року. Замість визначення посадового окладу у прожиткових мінімумах для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, базовий рівень посадового окладу пропонується визначати у фіксованій сумі в гривневому еквіваленті. Інститут законодавства Верховної Ради України не підтримує проект Закону з огляду на таке.

Відповідно до статті 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням

пропозицій Вищої ради правосуддя. Розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.

У своєму Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 Конституційний Суд України зазначає, що «однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді; гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому».

Крім того, відповідно до частини сьомої статті 48 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України та законом гарантій незалежності судді.

Отже, належне фінансове забезпечення судів і суддів є невід'ємною складовою як незалежності окремого судді, так і незалежності усієї судової влади, а тому запропоновані проектом положення не узгоджуються з гарантіями незалежності суддів.

11. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а також інших осіб, які порушили статтю (статті) Конвенції, що встановлено остаточним рішенням Європейського суду з прав людини проти України)» (реєстр. № 5890 від 06.09.2021 р.).

Метою законопроекту є запровадження такого додаткового заходу індивідуального характеру як притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням статті (статей) Конвенції та (або) посадових, службових осіб правоохоронних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, органів прокуратури, які порушили Конвенцію, що встановлено остаточним рішенням Європейського суду з прав людини у справі проти України та створення механізму притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності.

Законопроектом пропонується у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначити: «Істотним дисциплінарним проступком є винесення суддею рішення, яке остаточним рішенням Європейського суду з прав людини у справі проти України визнано таким, що містить порушення статті (статей) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод».

У Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», до додаткових заходів індивідуального характеру, які має вжити Держава, в разі винесення ЄСПЛ рішення проти України, додати можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який виніс рішення з порушенням статті (статей) Конвенції та (або) посадових, службових осіб правоохоронних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, органів прокуратури, інших державних службовців, які порушили Конвенцію, що встановлено остаточним рішенням Європейського суду з прав людини у справі проти України.

У низці законодавчих актів, що регулюють професійну, службову діяльність представників органів державної влади, додати як підставу дисциплінарної відповідальності – встановлення у остаточному Рішенні ЄСПЛ проти України факту порушення ними статті (статей) Конвенції, з визначенням механізму притягнення таких осіб до відповідальності.

Підтримуючи необхідність удосконалення правового механізму забезпечення права особи на справедливий суд, підвищення ефективності діяльності судової системи, а також удо-

сконалення дисциплінарної відповідальності суддів, разом тим, звертаємо увагу на таке.

Дисциплінарні провадження проти суддів повинні стосуватися випадків *грубої та невибачної непрофесійної поведінки*, які завдають шкоди репутації всього суддівського корпусу. Дисциплінарна відповідальність *не повинна поширюватися на зміст рішень або вироків, в тому числі у випадках розбіжності юридичних тлумачень між судами, а також на випадки судових помилок або критики судової системи* (пункт 25 Рекомендацій Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київ, 23–25 червня 2010 року)).

Для того, щоб належним чином виконувати свої функції, суддя не може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за поданням держави чи незадоволеної сторони по справі, крім випадків, коли *суддя визнаний винним за скоєння кримінального злочину або у разі, якщо його поведінка прямо суперечить встановленим професійним суддівським стандартам*. Якщо це правило не дотримується, то суддя змушений виконувати свої обов'язки під постійною загрозою звинувачення, що може, принаймні підсвідомо, вплинути на його рішення (пункт 2 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.).

Відповідна дисциплінарна справа щодо судді може бути відкрита тільки у випадках, коли *мала місце не гідна звання судді поведінка та її наслідки є такими серйозними і жахливими, що потребують накладання дисциплінарних стягнень* (пункт 5 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року).

Якщо суддя може бути притягнений до юридичної та дисциплінарної відповідальності через його рішення, неможливо зберегти судову незалежність або демократичний баланс гілок влади (пункт 62 Висновку № 10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів «Судова влада на службі суспільства»).

Дисциплінарне провадження має здійснюватися з урахуванням конституційного принципу незалежності суддівської

діяльності, відповідно до якого *дисциплінарне провадження не може бути спрямоване на оцінку судових рішень суддів, які можуть піддаватися критиці лише шляхом оскарження відповідно до закону* (пункт 69 Висновку № 1(2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 1 січня 2001 року).

Той факт, що рішення судді може бути переглянуте, змінено чи відмінено апеляційною інстанцією не може бути підставою для відкриття дисциплінарної справи щодо судді. Тим не менш, будь-яка спроба представників законодавчої і виконавчої влади притягнути суддю до дисциплінарної відповідальності за винесення конкретного рішення (*якщо відсутнє кримінальне діяння чи пряме нехтування професійними суддівськими стандартами*) є невинуватим втручанням в судовий процес і становить пряму загрозу незалежності суддів (пункт 3 Резолюції Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.).

З огляду на викладене запропоновані проектом положення не узгоджуються з гарантіями незалежності суддів, а запропонована проектом можливість накладення дисциплінарного стягнення в будь-який час незалежно від строків вчинення дисциплінарного проступку (частина третя статті 65 Закону України «Про державну службу») є неприйнятною з точки зору теорії юридичної відповідальності.

12. Законопроект «Про внесення змін до статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання конфлікту інтересів» (реєстр. № 6180 від 18.10.2021 р.).

Метою законопроекту є усунення правової невизначеності під час врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, яка існує в чинному українському законодавстві.

Положеннями проекту Закону пропонується уточнити що Рада суддів України за зверненням суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників, надає роз'яснення щодо наявності у діяльності зазначених осіб конфлікту інтересів.

Проектом закону також пропонується встановити що здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів регламентується законами, які регулюють статус суддів та засади організації судових органів.

Підтримуючи необхідність удосконалення законодавства в частині врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, звертаємо увагу на таке.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», судді є суб'єктами, на яких поширюються вимоги Закону, в тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Неможливо досягти підвищення довіри до судів та іміджу судової гілки влади без підвищення рівня доброчесності суддів. Однією зі складових доброчесності є дотримання суддею обов'язків вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, які є загальними для всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (частина перша статті 28 Закону України «Про запобігання корупції»).

Водночас для суддів як суб'єктів, на яких покладено здійснення правосуддя, законодавець передбачив певні особливості врегулювання конфлікту інтересів. Відповідно до положень частини першої статті 35 Закону України «Про запобігання корупції», правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема у діяльності суддів, визначаються законами, які регулюють статус суддів та засади організації діяльності судів. Таким нормативно-правовим актом для суддів є Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

У пункті 6 частини восьмої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що **контроль** за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голови Державної судової ад-

міністрації України чи його заступників покладається на Раду суддів України. Також вона приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом).

Таким чином, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачив **повноваження Ради суддів України зі здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів у їхній діяльності.**

При цьому, встановлюючи особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, ні Закон України «Про запобігання корупції», ні Закону України «Про судоустрій і статус суддів» **не передбачають повноважень Ради суддів України щодо надання суддям роз'яснень стосовно наявності/відсутності в їхній діяльності реального або потенційного конфлікту інтересів.** Натомість Закон України «Про запобігання корупції» (частина п'ята статті 28) передбачає, що у разі існування в особи сумнівів щодо наявності у неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства.

Отже, судді також мають обов'язок звернутися саме до територіальних органів Національного агентства з питань запобігання корупції із зазначеного питання, оскільки чинна редакція цього Закону не містить винятків із зазначеного правила для будь-яких суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

13. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання питання оплати праці працівників судів» (реєстр. № 6311 від 16.11.2021 р.).

Законопроектом пропонується врегулювати питання оплати праці працівників судів та створення належних умов для функціонування судів, гарантованих Конституцією України. Зокрема, передбачено внесення змін до Закону України «Про су-

доустрій і статус суддів» № 1402-VIII, яким вирішується питання належної оплати праці працівників судів. Проектом вирішується також проблема соціальної нерівності у оплаті праці вищевказаних працівників та запобігання корупційним ризикам, які можуть виникати при нарахуванні стимулюючих виплат.

Підтримуючи створення належних умов для функціонування судів, гарантованих Конституцією України, разом з тим, звертаємо увагу, що норми проекту закону мають прямий вплив на видатки державного бюджету.

Висновки та пропозиції

Ключовою подією у законотворчій діяльності Верховної Ради України, за період, що розглядається, стало ухвалення законів, які дають змогу перезавантажити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя.

У законі щодо Вищої кваліфікаційної комісії України основним стало те, що під час формування комісії вирішальну роль відіграватимуть міжнародні експерти. Реформа Вищої ради правосуддя передбачає перевірку членів ВРП на доброчесність і створення для цього Етичної ради. До складу Етичної ради повинні також увійти незалежні експерти, чиї голоси будуть важливими для ухвалення рішення.

Міжнародні партнери вже привітали ухвалення законів, назвавши це «рішучим кроком до фундаментальної реформи судової системи». Сподіваємось, зазначені законодавчі ініціативи якнайшвидше розблокують роботу Вищої кваліфікаційної комісії України, що позитивно відзначиться на кадровому забезпеченні судової влади.

2.2. Реформування кримінального та кримінального процесуального законодавства України

Індикатором дотримання прав і свобод людини та громадянина, гарантією справедливого застосування закону є забезпечення вимог наукової обґрунтованості, адекватності, точності та якості законодавчого формування кримінально-правової заборони. Саме від повноти відображення нормам кримінального закону закономірностей суспільного розвитку й потреб усіх учасників суспільних відносин залежить дієвість кримінального закону.

Кримінальне процесуальне законодавство та закон про кримінальну відповідальність розглядаються державою як засіб вирішення різного роду соціальних, економічних, політичних, інколи навіть культурних та історичних проблем, шляхом запровадження «заборони» на вчинення певних діянь, встановлення чи посилення покарання за них, що зумовлює необхідність аналізу їх ефективності.

Напрями оновлення кримінального і кримінального процесуального законодавства України в контексті внесених змін і доповнень

Робота парламенту під час шостої сесії дев'ятого скликання щодо удосконалення положень кримінального і кримінального процесуального законів представлена наступним чином.

У листопаді 2021 року прийнято Закон «Про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України» (законопроект реєстр. № 3959-1).

Зокрема, змінами до Кримінального кодексу України вводиться відповідальність за шахрайство з податком на додану вартість, як окремий вид кримінального правопорушення, розслідування якого віднесено до компетенції Бюро економічної безпеки України. Також внесено зміни до ряду інших складів злочинів у зв'язку із створенням Бюро економічної безпеки

України, забезпечення його незалежності та особливого порядку розслідування кримінальних правопорушень скоєних стосовно його працівників.

У Кримінальному процесуальному кодексі: визначена основна та додаткова підслідність Бюро економічної безпеки України; внесені зміни щодо виключення такого суб'єкта кримінального провадження як «орган, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства» та введення нового суб'єкта – Бюро економічної безпеки України; закріплені повноваження для здійснення оперативними підрозділами Бюро економічної безпеки України негласних слідчих (розшукових) дій, а також внесені інші зміни задля належного досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки України.

Рішенням Конституційного Суду України від 16.09.2021 р. № 6-р(II) визнано неконституційним ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 82 КК України у тім, що вони унеможливають їх застосування до осіб, яких засуджено до відбування покарання у вигляді довічного позбавлення волі.

Програмні та директивні матеріали щодо удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства України

Серед стратегічних національних документів у кримінальній та кримінальній процесуальній сфері слід назвати: Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (27.06.2014 р.), Національну стратегію у сфері прав людини (25.08.2015 р.), Послання Президента України Володимира Зеленського до Верховної Ради про внутрішнє та зовнішнє становище України (20.10.2020 р.), Програму діяльності Кабінету Міністрів України (12.06.2020 р.), Стратегію національної безпеки України (затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020); Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки (затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021).

За об'єктивних обставин **міжнародні стандарти у кримінальній та кримінальній процесуальній сфері** залишаються незмінними.

Стратегічними програмними документами, метою яких є підтримка української держави у виконанні своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи та сприяння імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зокрема шляхом підтримки зусиль з узгодження законодавства, інституцій та практики з найкращими європейськими стандартами у сфері прав людини, верховенства права та демократії, є Плани дій Ради Європи для України.

Пропозиції науковців, практиків щодо удосконалення національного кримінального та кримінального процесуального законодавства.

За інформацією МОН України¹, у період з липня по листопад 2021 року, до захисту за спеціальністю 08 Право підготовлені такі дисертаційні роботи:

(1) в межах науки кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права: Кримінально-правова характеристика зґвалтування за законодавством України та країн Південно-Східної Європи; Запобігання корисливим злочинам проти власності у великих містах Причорноморського регіону материкової України; Кримінально-правова охорона власності за законодавством України та країн Східної Європи; Кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення; Кримінологічна характеристика та запобігання злочинності у Збройних силах України; Кримінально-правова характеристика створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань та участі в них; Кримінологічна характеристика та запобігання насильницькій злочинності військовослужбовців; Кримінально-правові заходи реагування на прояви домашнього насильства; Запобігання крадіжкам в мережі роздрібно́ї торгівлі; Кримінологічне забезпечення індивідуальної профі-

¹ Повідомлення щодо захистів дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/s>

лактики корисливих злочинів неповнолітніх; Кримінальна відповідальність за підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців; Кримінальна відповідальність за втручання в діяльність захисника; Кримінальна відповідальність за грубе порушення законодавства про працю; Кримінальна відповідальність за передачу або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни; Відмова від виконання правового обов'язку як кримінально-правове поняття; Насильницька злочинність серед неповнолітніх в Україні як проблема ювенальної кримінології; Кримінально-правове забезпечення захисту працівників правоохоронних органів: компаративістське дослідження; Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії домашньому насильству в Україні та країнах Європейського Союзу; Кримінальна відповідальність за погрозу або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок; Кримінальна відповідальність за незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду; Кримінальна відповідальність за умисне пошкодження або руйнування телекомунікаційної мережі;

(2) в межах кримінального процесуального права, криміналістики, судової експертизи та оперативно-розшукової діяльності: Використання конфіденційного (негласного) співробітництва у кримінальному провадженні; Використання комп'ютерних технологій при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій; Участь прокурора у кримінальному процесуальному доказуванні під час судового провадження; Методика розслідування погрози або насильства щодо захисника чи представника особи; Наслідки злочину як об'єкт криміналістичного аналізу; Мовленнєвий портрет особи в системі криміналістичних знань; Збирання і подання доказів стороною захисту у кримінальному провадженні; Методика розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з ухиленням від військової служби; Строки досудового розслідування у криміналь-

ному провадженні; Підозра у кримінальному процесі України; Діяльність детективів Національного антикорупційного бюро України щодо виявлення, розкриття і розслідування фактів легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом; Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень; Криміналістична характеристика та особливості розслідування злочинів у сфері туристичної діяльності; Методика розслідування терористичного акту; Розслідування шахрайства при купівлі-продажу товарів через мережу Інтернет; Взаємодія слідчого з оперативними та іншими підрозділами органів Національної поліції під час досудового розслідування; Криміналістична характеристика та особливості розслідування масових заворушень; Підстави та процесуальний порядок дізнання у кримінальних провадженнях про кримінальні проступки; Криміналістична характеристика та основні положення розслідування згвалтувань; Взаємодія правоохоронних, контролюючих та інших органів при розслідуванні економічних злочинів; Методика розслідування прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою органу поліції; Криміналістична характеристика та особливості розслідування групового порушення громадського порядку; Право на справедливий судовий розгляд у кримінальному судочинстві України; Тактика проведення слідчих (розшукових) дій з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; Розслідування заволодіння чужим майном, вчиненого шляхом зловживання службовим становищем за участю іноземців; Розслідування домашнього насильства; Розслідування злочинної діяльності злочинних угруповань парамілітарного типу; Процесуальні повноваження адвоката при здійсненні міжнародного співробітництва під час кримінального провадження; Забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження: порівняльно-правовий аналіз; Судове провадження на підставі угод у кримінальному процесі України.

Серед монографічних праць на здобуття доктора юридичних наук можна назвати наступні теми: Гарантії забезпечен-

ня права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя у кримінальному провадженні України; Теоретичні основи методики розслідування кримінальних правопорушень проти громадського порядку; Теорія та практика реалізації права на компроміс у кримінальному процесі України; Теоретико-прикладні засади кримінологічної діяльності органів кримінального судочинства України; Концепція кримінально-правової протидії корупції в Україні; Теоретико-прикладні засади запобігання кримінальним правопорушенням, що вчиняються в кримінально-виконавчих установах закритого типу в Україні; Криміналістичне забезпечення подолання протидії досудовому розслідуванню; Методологічні та практичні засади публічності та диспозитивності у кримінальному провадженні України; Теоретичні, правові та праксеологічні засади розслідування кримінальних правопорушень у сфері нерухомості; Теоретико-прикладні засади кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України.

Більшість кваліфікаційних наукових робіт містять пропозиції законотворчого характеру щодо удосконалення положень кримінального і кримінального процесуального закону.

Наприклад, в дисертації «Гарантії забезпечення права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя у кримінальному провадженні України» надано визначення поняття захисту невтручання в особисте і сімейне життя; розроблено й аргументовано нову редакцію статті 15 КПК України; сформульовано низку наукових висновків і рекомендацій щодо механізмів забезпечення засади невтручання в особисте і сімейне життя під час здійснення кримінального провадження, що відображають концептуально нові наукові положення та підходи й мають важливе теоретичне та практичне значення. Зокрема, запропоновано вирішення низки проблемних і дискусійних питань законодавчого, методичного й організаційного спрямування стосовно дотримання досліджуваного конституційного принципу, що донині залишаються неврегульованими й суперечливими в законодавстві України¹.

¹ Удовенко Ж. В. Гарантії забезпечення права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя у кримінальному провадженні України : дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2021. 586 с.

У роботі, присвяченій реалізації права на компроміс у кримінальному процесі України¹: сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного КПК України з питань, що стосуються розширення прав підозрюваного, обвинуваченого (ч. 3 ст. 42 КПК України); окремого закріплення у законі угоди про співробітництво (ст. 468 КПК України); змісту угоди про примирення (ст. 471 КПК України); віднесення до учасників кримінального провадження медіатора (запропоновано доповнити параграф п'ятий глави третьої КПК України окремою статтею 72-2); урегулювання застосування заходів безпеки щодо підозрюваного чи обвинуваченого, з яким укладено угоду про співробітництво (запропоновано доповнити КПК України окремими нормами). Також запропоновано пропозиції до проекту Закону «Про медіацію» № 3504 від 19 травня 2020 р у частині врегулювання проведення медіації у кримінальному судочинстві окремою статтею, стосовно конкретизації поширення медіації у кримінальному провадженні (запропоновано доповнити ч. 1 ст. 2 проекту), щодо дефініції поняття «медіатор» (запропоновано нову редакцію ч. 2 ст. 1 проекту).

Кримінально-правова політика та законодавство, що її регулює, перебуває під постійним моніторингом вчених, практиків, громадськості. Ці питання піднімаються у наукових публікаціях, під час науково-практичних конференцій, експертних обговорень тощо. Щодо оновлення кримінального і кримінального процесуального законів створені робочі групи.

Так, реформування кримінального законодавства крізь призму історичного надбання стало предметом наукового обговорення міжвідомчого науково-практичного круглого столу Міністерства внутрішніх справ України². Зокрема, висловлено пропозиції щодо проекту нового Кримінального кодексу України; реалізації норм про кримінальні проступки.

¹ Сіроткіна М. В. Теорія та практика реалізації права на компроміс у кримінальному процесі України : : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2021. 495 с.

² Реформування кримінального законодавства крізь призму історичного надбання : матеріали міжвідом. наук.-практ. круглого столу (Київ, 18 берез. 2021 р.) / [редкол. В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ, 2021. 155 с. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/18699/1/%D0%A0%D0%B5%>

Новітні кримінально-правові дослідження 2021 року представлені в Альманахові наукових праць, у якому досліджені актуальні питання становлення, сучасного стану і перспектив подальшого розвитку кримінального права України, запропоновано авторські концепти вирішення нагальних проблем, сформованих соціальним викликом сьогодення, одним із яких є активна діяльність по формуванню нового за змістом та формою кримінального закону України¹.

Висвітлення сучасних напрямків діяльності українського парламенту щодо удосконалення кримінального і кримінального процесуального законів, зокрема, на підставі аналізу наукових поглядів на проблемні питання та законотворення; авторського бачення концепції удосконалення кримінального і кримінального процесуального законів вбачаються із публікації «Деякі законотворчі вектори удосконалення кримінального та кримінального процесуального законів України»². А роздуми щодо ефективності кримінального закону – із «До питання про стабільність кримінального законодавства України»³.

Особливу увагу підготовці нового КК України приділяє і Консультативна Місія Європейського Союзу в Україні (КМЄС)⁴.

У вересні 2021 року на Харківському міжнародному юридичному форумі обговорено проєкт нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права⁵. Так, доктор юридичних наук, член ВРП В. Грищук зауважив, що «наукою

¹ Новітні кримінально-правові дослідження – 2021: Альманах наукових праць / за ред. проф. Є. Л. Стрельцова, проф. О. В. Козаченка, О. М. Мусиченко. Миколаїв : МІП НУ ОЮА, 2021. 262 с.

² Барабаш Т. М., Левицька Л. В. Деякі законотворчі вектори удосконалення кримінального та кримінального процесуального законів України. *Вісник ЛДВУС імені Е. О. Дідоренка*. Том 1. № 93. 2021. С. 90–103. URL: <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/>

³ Шевчук Т. А. До питання про стабільність кримінального законодавства України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2021. № 1(24). С. 143–150.

⁴ Передумови розробки нового Кримінального кодексу України. КМЄС у процесі підготовки нового Кримінального кодексу України. Робоча група з питань розвитку кримінального права. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/about-us>

⁵ URL: <https://hcj.gov.ua/>

кримінального права та світовою кодифікаційною практикою доведено, що наріжним принципом чергової кодифікації кримінального законодавства має стати принцип гармонійного і одночасного проведення чергової кодифікації трьох галузей законодавства: кримінального (карного) матеріального, кримінального (карного) процесуального та кримінального (карного) виконавчого. З огляду на це, є сенс обговорити питання про створення єдиного кодексу у трьох книгах під назвою «Кодекси карного законодавства» або «Кодекси законів про карну відповідальність». Стосовно карного матеріального кодексу зазначив, що доцільно зберегти його поділ на дві частини – «Загальну» і «Спеціальну»¹.

У листопаді відбулась VII Всеукраїнська конференція з кримінального права та процесу². Під час сесії розглянуто питання внесення і розміру застави, проблеми вручення підозри особі, обрання запобіжного заходу, співпрацю з ВАКС. Серед іншого, вказано на: напрями захисту прав у санкційних справах: зафіксувати політичний характер переслідування клієнта; встановити факт неможливості доступу до правосуддя; довести неможливість накладення санкцій на громадян України; інструменти для спростування факту «переховування» та «відсутності інформації про місцезнаходження»: консульський облік; посвідчення документів у посольстві; отримання офіційних доказів від іноземної країни; активна комунікація зі слідством; ініціювання міжнародного співробітництва³.

Проблемною для практики, як зауважують експерти⁴, залишається безальтернативна норма статті 214 КПК, за якою слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний вне-

¹ URL: <https://hcj.gov.ua/>

² URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/>

³ URL: <https://uba.ua/ukr/news/8767/>

⁴ Ігор Цюприк. Окремі питання удосконалення правоохоронних органів: правовий аспект. *Резонанс*. 2021. URL: <https://resonance.ua/>

сти відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування.

З одного боку, органи досудового розслідування, прокурори необґрунтовано підміняють кримінальні процесуальні правовідносини правовідносинами, урегульованими Законом України «Про звернення громадян». З іншого боку, відсутність у КПК України процесуальних фільтрів, які би унеможливлювали повторні однакові скарги, зумовлює те, що одні й ті самі заяви про вчинення кримінального правопорушення і, відповідно, скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, дізнавача направляють по декілька разів, змінюючи лише дату їх подання.

З метою урегулювання цих проблем дослідниками пропонується доповнити частину першу статті 214 КПК України абзацом другим такого змісту: «Генеральний прокурор, керівник обласної прокуратури, керівник місцевої прокуратури та їх перші заступники і заступники здійснюють нагляд за своєчасністю, повнотою та законністю внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань». А також доповнити частину п'яту цієї статті новим абзацом такого змісту: «У разі відсутності у заяві, повідомленні про кримінальне правопорушення відомостей, передбачених пунктами 1–7 цієї частини, слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше сімдесяти двох годин, здійснюють збір таких відомостей у порядку, визначеному законодавством».

Має місце і критичне ставлення до ухвалених змін в кримінальному процесуальному законі, зокрема, щодо спрощення досудового розслідування, пов'язаного з оголошенням особи у розшук. Так, наприклад, адвокатська спільнота вказує на ризики зловживань за Законом «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування»¹.

¹ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування: Закон України від 27.04.2021 р. №1422-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-20#Text>

Ряд інших процесуальних проблем піднімається практика-ми: щодо здійснення виклику у кримінальному провадженні¹, обчислення строків ознайомлення з матеріалами досудового розслідування² та інших категорій й інститутів кримінального процесу.

Триває робота над проектом нового Кримінального кодексу України, проєкт якого презентовано робочою групою з питань розвитку кримінального права, створеною у складі Комісії з питань правової реформи³.

Нове кримінальне законодавство має бути побудоване з використанням сучасних досягнень законодавчої техніки, що забезпечить підвищення доступності його для сприйняття і розуміння населенням та істотно знизить можливості помилок чи зловживань при його застосуванні уповноваженими органами влади. Результатом реформи кримінального законодавства стане: 1. Створення єдиної, узгодженої, несуперечливої системи нормативно-правових актів про відповідальність за публічні правопорушення, яка включить до себе три самостійних Кодекси: Кодекс України про відповідальність за порушення (відповідальність за які накладається в адміністративному порядку), Кодекс України про відповідальність за проступки (відповідальність за які накладається в судовому порядку) і Кримінальний кодекс України. 2. Ухвалення системи трьох Кодексів, побудованих на єдиних вихідних засадах, уніфікованій термінології, єдиних правилах викладення нормативного матеріалу тощо потягне за собою суттєве скорочення обсягу законодавчого матеріалу, дозволить уникнути суперечностей між Кодексами, відтак – полегшить їх розуміння і застосування. 3. Повна імплементація до законодавства про відповідаль-

¹ Полешко Андрій. Удосконалення порядку здійснення виклику у кримінальному провадженні. URL: <https://sdm-partners.com/>

² Як час на ознайомлення з матеріалами впливає на завершення досудового розслідування та інші дотичні питання / Національна Асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/>

³ Питання Комісії з питань правової реформи: указ Президента України № 584/2019 від 7 серпня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019#Text>

ність за публічні правопорушення усіх міжнародно-правових зобов'язань України в частині встановлення відповідальності за такі правопорушення. 4. Приведення законодавства про відповідальність за публічні правопорушення у відповідність до принципу верховенства права, у тому числі юридичної визначеності та пропорційності як його складових, що, в свою чергу, дозволить сформулювати це законодавство на рівні доступному для сприйняття та інтуїтивно зрозумілому у застосуванні. 5. Побудова нового законодавства про відповідальність за публічні правопорушення відповідно до сучасного рівня національної та зарубіжної доктрини, втілення у ньому науково обґрунтованих теоретичних пропозицій у сфері протидії таким правопорушенням. 6. Підвищення ефективності застосування норм про відповідальність за публічні правопорушення при одночасному забезпеченні належного рівня захисту прав і свобод людини, а також захисту інтересів потерпілого, суспільства та держави. 7. Розв'язання проблем, які були актуалізовані практикою за роки застосування нині чинних КК та КУпАП, створення правового інструментарію вирішення подібних проблем у майбутньому¹.

Аналіз окремих законопроектів з питань удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства

Для розгляду під час шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання зареєстровано понад 50 законопроектів про внесення змін і доповнень до КК і КПК України², на аналізі деяких з них доцільно зупинитися окремо.

Зокрема: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ліквідації корупційної схеми в пенітенціарній системі шляхом вилучення статті 391 Кримінального ко-

¹ EUAM UKRAINE. Концепція реформування кримінального законодавства України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/concept>

² Про порядок денний шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 07.09.2021 р. № 1708-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1708-IX#Text>

дексу України (2079, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку зміни обвинувачення в суді (2165, Д); Про внесення змін до статті 183 Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей визначення розміру застави при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою за вчинення тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочин (2620, П), (2620-1, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури (3009а, Д), (3009а-1, Д), (3009а-2, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю та використання електронних доказів (4004, Д); Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини (4049, У); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо застосування до засуджених та осіб, які тримаються під вартою, заходів примусового годування (4324, У); Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконне виселення з житла (4333, Д); Про внесення змін до деяких положень Кримінального процесуального кодексу України (щодо підвищення ефективності досудового розслідування) (4661, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування (4681, Д); Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення кримінальної відповідальності за виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції (5102, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо міжнародного співробітництва у кримінальних справах (5103, У); Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності медичних та фармацевтичних працівників (5124, Д); Про внесення змін

до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за адміністративне, економічне, військове, політичне, військово-політичне та інше співробітництво з державою-агресором – колабораціонізм)» (5135, Д); Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за катування (5336, У); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів щодо гарантій прав українських та іноземних інвесторів (5142, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності з питань управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (5142-1, Д); Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність)» (5144, Д); Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності (5360, У); Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» (5420, П); Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації (5488, У); Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо юстиції, дружньої до дитини (5618, У); Про внесення змін до деяких положень Кримінального процесуального кодексу України щодо покращення доступу громадян до правосуддя (6126, Д); Про внесення змін до статті 154 Кримінального процесуального кодексу України (щодо гарантій незалежності члена Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації)

(6178, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури» (6206, Д).

1. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконне виселення із житла»* (реєстр. № 4333 від 06.11.2020 р.) розроблено з метою удосконалення законодавства у сфері протидії незаконному виселенню з житла.

Визнаючи необхідність правового регулювання підстав кримінальної відповідальності за порушення конституційного права громадян на житло, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Проектом пропонується нова редакція статті 162 КК щодо виокремлення підстав відповідальності за незаконне виселення в окремій частині цієї норми, а також посилення санкцій за вчинення таких дій.

З метою забезпечення реалізації конституційних принципів, статтею 162 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за порушення недоторканності житла, а саме за незаконне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, незаконне проведення в них огляду чи обшуку, а так само незаконне виселення чи інші дії, що порушують недоторканність житла громадян.

Відповідно до вимог законотворчості, кримінально-правові санкції мають будуватися за принципами справедливості, законності, гуманізму, рівності осіб перед законом, диференціації кримінальної відповідальності, а також з урахуванням змісту практики застосування покарань за відповідні та суміжні кримінальні правопорушення.

Під принципом справедливості розуміють адекватність санкцій характерові й ступеню суспільної небезпеки злочину, а також їх узгодженість одна з одною як усередині розділу Особливої частини КК, так і між різними розділами. Тому, наявність у нормі тієї чи іншої кваліфікуючої (обтяжуючої) чи особливо кваліфікуючої (особливо обтяжуючої) ознаки складу правопорушення обов'язково зумовлює пропорційне підвищення санкцій.

Окрім цього, посилення санкцій закону про кримінальну відповідальність потребує ґрунтовного аналізу статистичних даних поширення таких випадків, судової практики застосування, а прогноз соціально-економічних та інших наслідків законодавчих змін має бути науково обґрунтованим. Без дотримання названих вимог, некоректно стверджувати про неефективність чинних норм та наполягати на внесенні до них змін.

У пояснювальній записці проєкту не наведено аргументів щодо обґрунтованості пропонованих змін.

Загалом, прагнення підвищити ефективність протидії незаконному позбавленню права власності на житло (виселенню) шляхом посилення кримінально-правових репресій є помилковим підходом у здійсненні кримінологічної політики держави.

2. *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких положень Кримінального процесуального кодексу України (щодо підвищення ефективності досудового розслідування)»* (реєстр. № 4661 від 27.01.2021 р.) спрямований на «підвищення ефективності та якості досудового розслідування в кримінальних провадженнях».

У зв'язку з цим, пропонуються зміни до глави 15, ряду статей (3, 208, 234 та ін.) КПК України, розширення повноважень прокурора, введення стадії «дослідчої перевірки».

Підтримуючи доцільність оптимізації кримінального провадження, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

1. Однією із новел Кримінального процесуального кодексу 2012 року стало скасування інституту порушення кримінальної справи і проведення дослідчої перевірки, яку досить часто називали «інструментом тиску» (наприклад, на бізнес). Питання повернення до цієї стадії кримінального провадження періодично піднімається у наукових доробках і законотворчій діяльності.

Інститут законодавства неодноразово підтримував доцільність запровадження у КПК України дослідчої перевірки (з метою усунення «подвійного» кримінального провадження), але за умови детального врегулювання початку кримінального провадження, прийняття відповідних рішень, задля

уникнення ризиків зловживань для правоохоронних органів. Вирішенню цього питання, що вплине на концепцію початку кримінального провадження, сприятиме вивчення правозастосовної практики і статистичних даних щодо надходження заяв, повідомлень про кримінальні правопорушення та ухвалені по ним рішення. Адже нині існує відпрацьований алгоритм дій щодо реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (усіх різновидів: усних, письмових, анонімних) та внесення відомостей до ЄРДР, закріплений, зокрема, Порядком ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події (наказ МВС України від 07.02.2019 р. № 100). За цим Порядком, наприклад, заяви і повідомлення про інші події, що надійшли до чергової служби центрального органу управління поліцією, головних управлінь Національної поліції та їх територіальних (відокремлених) підрозділів (управлінь, відділів, відділень) поліції, у яких немає відомостей, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, уповноважена службова особа після реєстрації в ІТС ІПНП (журнали ЄО) невідкладно, але не пізніше 24 годин передає керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції або особі, яка виконує його обов'язки, для розгляду та прийняття рішення згідно із Законом України «Про звернення громадян» або КУпАП.

У теорії кримінального процесуального права стадії кримінального провадження розуміють як відносно самостійні етапи кримінальної процесуальної діяльності, що характеризуються безпосередніми завданнями, специфічним колом суб'єктів процесуальної діяльності, властивою їм кримінальною процесуальною формою та підсумковими рішеннями.

Дослідча перевірка здійснюється у межах кримінальних процесуальних правовідносин і цілком логічно вона може бути самостійною стадією кримінального провадження. Вжиття слова «попередня» (стадія) у визначенні її поняття видається зайвим, зважаючи на відсутність класифікації стадій у кримінальному процесуальному законі та законодавчий підхід до закріплення інших стадій, зокрема, досудового розслідування.

Якщо дослідча перевірка визнаватиметься стадією кримінального провадження, уточненню підлягає термін «кримінальне провадження» (п. 10 ч. 1 ст. 3 КПК), оскільки за чинною редакцією воно починається із досудового розслідування.

Окрім того, виникає питання щодо статусу у кримінальному провадженні Журналу єдиного обліку заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення, оскільки за чинними положеннями КПК він не є процесуальним документом.

Також, визначення поняття «дослідча перевірка» потребує корегування в частині вказівки на перевірку наявності або відсутності складу лише злочину (а не кримінального правопорушення чи його ознак).

Відкритим залишається і питання суб'єктного складу проведення дослідчої перевірки, її строків, моменту завершення – прийняття рішення лише про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (тобто іншими рішеннями дослідча перевірка не може закінчуватися?).

Запровадження дослідчої перевірки, без внесення інших змін до кримінального процесуального закону, створює колізію із чинним початком кримінального провадження, передбаченим ч. 1 ст. 214 КПК України.

2. Подання слідчого, прокурора у кримінальному провадженні, зокрема, про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення (пропонована ст. 106-1 КПК), повертають до КПК України 1964 року. При цьому, подання, за своїм призначенням і формою, має бути процесуальним рішенням, яким приділено увагу у чинній ст. 110 КПК. Тож структурне розташування ст. 106-1 – серед форм фіксування кримінального провадження, без змін до ст. 103 КПК – викликає сумніви.

Окрім того, така діяльність слідчого, прокурора (до речі, не враховано дізнавача) потребує внесення відповідних змін до повноважень цих осіб.

3. За загальними правилами застосування заходів забезпечення кримінального провадження, вони застосовуються на підставі ухвали слідчого судді або суду, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом (ч. 1 ст. 132 КПК).

Застосування заходів забезпечення кримінального провадження не допускається, якщо слідчий, дізнавач, прокурор не доведуть наявності ряду фактів, обставин, передбачених ч. 3 ст. 132 КПК України.

Із дев'яти різновидів заходів забезпечення кримінального провадження (ст. 131 КПК) лише виклик слідчим, прокурором здійснюється на підставі самостійних рішень відповідних суб'єктів – слідчого, прокурора. Усі інші – на підставі ухвали слідчого судді, суду. Надання можливості слідчому, прокурору на підставі своєї постанови здійснити тимчасовий доступ до речей і документів (зміни до ст. 159–166) становить ризики зловживань, порушень права власності.

Такий підхід не узгоджується із вищеназваними правилами ч. 3 ст. 132 КПК (до якої зміни не пропонуються).

Окрім того, не зрозуміло, в яких випадках питання тимчасового доступу до речей і документів вирішується слідчим суддею: в ч. 2 ст. 159 слідчий суддя залишається, проте, у пропонуваній ч. 1 ст. 160 КПК цей суб'єкт відсутній, як і в ст. 164–166 КПК.

Пропонований зміст ст. 164 КПК не узгоджується з її назвою «Ухвала про тимчасовий доступ до речей і документів», оскільки у ньому ухвала слідчого судді замінюється на постанову прокурора.

4. Доповнення ч. 3 ст. 176 КПК суб'єктом «прокурор» зумовлює уточнення у частині речення «... якщо прокурор не доведе...», оскільки це є тавтологією: «прокурор сам собі доводить, що обставини є достатніми для застосування запобіжного заходу».

5. Усі розширені повноваження прокурора щодо самостійного застосування заходів забезпечення кримінального провадження не відображені у ст. 36 КПК України.

6. У ст. 179 КПК використано обмежений підхід щодо врегулювання вимог до процесуального оформлення особистого зобов'язання, зокрема, закріплюються вимоги лише до постанови прокурора, з тим, що можливість застосування цього заходу залишається й за слідчим суддею та судом.

7. Статтю 280 КПК пропонується доповнити ч. 3-1 «Досудове розслідування може бути зупинене, якщо були вжиті всі необхідні та можливі слідчі (розшукові) дії, але місцезнаходження особи, яка вчинила злочин, не було встановлено». Разом із тим, цей випадок охоплюється пунктом 2 ч. 1 цієї статті (особа оголошується у розшук, якщо місцезнаходження її не встановлено). Також варто зазначити, що слідчі (розшукові) дії не «вживаються», а «проводяться».

8. Якщо останній абзац частини 1 ст. 284 КПК передбачити пунктом 11 цієї норми, то він підлягає уточненню, з огляду на виклад частини 1, в цілому, зокрема, наступним чином: «11) строк досудового розслідування, визначений статтею 219 цього Кодексу, закінчився та жодній особі не було повідомлено про підозру».

3. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо уточнення порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування)» (реєстр. № 4681 від 29.01.2021 р.) є «уточнення порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування. Запропоновані зміни посилюють дієвість досудового розслідування та посилює механізми захисту прав як потерпілих, так і підозрюваних (обвинувачених)».

У зв'язку з цим, пропонуються зміни до ст. 303, 306 КПК.

Підтримуючи удосконалення кримінального процесуального закону та усунення прогалин і колізій у ньому, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Пропозиція про можливість оскарження рішень Генерального прокурора або особи, яка виконує його обов'язки, чи керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або обласної прокуратури про скасування постанови про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених у ст. 284 КПК – стороною захисту, іншою особою, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування, її представником (п. 12 ч. 1 ст. 303 КПК проекту) є сумнівною,

адже чинний КПК України передбачає випадки оскарження рішень прокурора про закриття кримінального провадження, зокрема, й щодо юридичної особи (п. 4 ст. 303 КПК).

Окрім того, копія постанови слідчого, дізнавача про закриття кримінального провадження надсилається заявнику, потерпілому, прокурору. Прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого, дізнавача про закриття кримінального провадження також може бути скасована прокурором за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови (ч. 6 ст. 284 КПК).

Пропонована розширення переліку рішень, дій чи бездіяльності слідчого, дізнавача або прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, саме таких суб'єктів як Генеральний прокурор або особа, яка виконує його обов'язки, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або обласної прокуратури – не має належного обґрунтування у пояснювальній записці до законопроекту.

У п. 13 ст. 303 КПК пропонується закріпити: «13) рішення чи дії слідчого, дізнавача або прокурора під час досудового розслідування, які прийнято або вчинено у спосіб, який не передбачений цим Кодексом – стороною захисту, іншою особою, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування, її представником». Вжиття терміносистеми «у спосіб, який не передбачений цим Кодексом» відносно рішення чи дії слідчого, дізнавача, прокурора – не узгоджується із принципом правової визначеності, який є складовою верховенства права (ст. 8 Конституції України) і розуміється через чіткість, зрозумілість, однозначність норм права. Адже, сприйняття такого способу є суб'єктивно-оцінним.

Доповнення ч. 2 ст. 306 КПК «Якщо скаргу на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача чи прокурора не розглянуто до виконання ними вимог статтями цього Кодексу, така скарга підлягає залишенню без розгляду» теж порушує прин-

цип правової визначеності, оскільки не зрозуміло, які саме вимоги повинні виконати слідчий і прокурор. Такий підхід, взагалі, порушує права особи, яка подала скаргу на дії, рішення, бездіяльність слідчого, прокурора, дізнавача.

4. *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення кримінальної відповідальності за виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції)»* (реєстр. № 5102 від 18.02.2021 р.) розроблено з метою протидії ворожим інформаційним впливам в умовах триваючої гібридної війни Російської Федерації з Україною.

Визнаючи необхідність удосконалення законодавчих підстав протидії гібридній інформаційній війні, що її веде держава-агресор проти України, захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Пропозиція про розширення переліку ознак суб'єктивної сторони складу злочину, передбаченого статтею 161 КК України, а саме альтернативною метою – розпалювання «регіональної ворожнечі та ненависті», потребує додаткової аргументації з позицій визначення критеріїв цього поняття «регіональної ідентичності».

Загалом, забезпечення рівноправності громадян є одним із загальних конституційних принципів, на підставі якого законами України передбачаються конкретні механізми, що забезпечують його дієвість. Сучасна державна етнонаціональна політики України базується на засадах Конституції України, загальновизнаних міжнародно-правових стандартах, дотриманні принципів захисту національних інтересів, забезпечення конституційних прав людини і громадянина. Так, Декларацією прав національностей України (стаття 1) дискримінація за національною ознакою забороняється й карається законом. Статтею 24 Конституції України передбачено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про громадські об'єднання» утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються.

Відповідно до статті 67 Кримінального кодексу України, вчинення кримінального правопорушення на ґрунті расової, національної, релігійної ворожнечі чи розбрату є обставиною, що обтяжує покарання.

Статтею 161 Кримінального кодексу України передбачено покарання за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

За умови дотримання принципу невідворотності кримінальної відповідальності, існуючі види і розміри покарань за розпалювання національної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності є достатніми для ефективної протидії.

2. Відповідно до пункту 9 статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» військовослужбовці це усі особи, які проходять військову службу. Пропозиція щодо криміналізації образи честі і гідності, погрози вбивством, насильством або знищенням чи пошкодженням майна військовослужбовцю, який здійснює заходи із забезпечення національ-

ної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, його близьким родичам чи членам сім'ї носить дискримінаційний характер.

Окрім цього, діяння у вигляді образливого, зневажливого ставлення до військовослужбовця, хапання його за одяг та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян є підставою для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за дрібне хуліганство (стаття 173 КУпАП). Якщо ж відповідні дії характеризувалися грубим порушенням громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжувалися особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом, скоєне необхідно кваліфікувати як хуліганство за статтею 296 КК України. Також, статтею 348 КК України встановлено відповідальність за посягання на життя військовослужбовця.

У цілому, повага до військовослужбовців України має формуватися не лише шляхом запровадження кримінальної відповідальності, а шляхом реалізації комплексної системи заходів, спрямованих на виховання у громадян України патріотичної свідомості, почуття відданості Батьківщині, шанобливого ставлення до осіб, які виконують конституційний обов'язок із захисту інтересів держави.

3. Текст проекту переобтяжений новими термінами, кримінально-правовий зміст яких суперечливий та не узгоджується з термінологією, якою оперує кримінальний закон. Зокрема, пропонується криміналізувати діяння, пов'язані із: виправдуванням, визнанням правомірною, запереченням збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікацією її учасників (запропонована стаття 436-2 КК України). Використані у диспозиції лексеми (виправдування, визнання правомірною, заперечення, глорифікація) фактично є тотожними за змістом, що не дозволяє належним чином їх ідентифікувати та встановити відмінності між ними для визначення ознак об'єктивної сторони складу злочину.

Термінологія проекту потребує уніфікації, оскільки для позначення одного і того ж об'єкта/суб'єкта явища використані

різні терміни. Наприклад: особи, які здійснювали збройну агресію Російської Федерації проти України; представники збройних формувань Російської Федерації.

5. Удосконалення існуючих механізмів міжнародного співробітництва у кримінальних справах визначено метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо міжнародного співробітництва у кримінальних справах»* (реєстр. № 5103 від 18.02.2021 р.).

Проект розроблено з метою реалізації Плану дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом експертів Ради Європи з питань оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL).

У зв'язку з цим, пропонується внести зміни і доповнення до статей 164, 193, 374, 535, 541, 556, 557, 559, 562, 565, 568, 583, 584, 589, 590, 599, 603, 606, 609, 610 та доповнити Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК) новими статтями 590-1, 604-1.

Підтримуючи узгодженість кримінального процесуального закону в частині забезпечення міжнародного співробітництва у кримінальних провадженнях, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. В ч. 6 ст. 193 КПК пропонується змінити окремі правила розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу. При цьому, вжиття слів «підозрюваний, обвинувачений перебуває в іншій державі....» видається некоректним (адже особа може переїжджати із країни в країну і прокурору постійно потрібно буде доводити це). Оскільки в інших нормах кримінального процесуального закону щодо аналогічних ситуацій вжито слова «перебуває за межами України» (наприклад, у ст. 281, у п. 20-1 Розділу XI «Перехідні положення»), вважається доцільним обрати такий мовний зворот і в ч. 6 ст. 193 КПК.

Окрім того, зміни до ч. 6 ст. 193 КПК щодо підтвердження перебування підозрюваного, обвинуваченого в іншій державі або на тимчасово окупованій території України та оголошення у розшук відповідно до статті 281 цього Кодексу, передбача-

ють необхідність змін і до статті 281 КПК, в якій *не йдеться* про *тимчасово окуповані території*.

2. Уточнення до ст. 374 КПК щодо майна, арештованого в іноземній державі за запитом про міжнародну правову допомогу, є зайвими через охоплення цього питання чинною редакцією статті.

3. Пропонована редакція ч. 6 ст. 535 КПК потребує доповнення словами «тимчасово окупованих територіях», що кореспондуватиметься із загальними змінами до кримінального процесуального закону, у цьому контексті.

4. З огляду на стилістичні вимоги, ч. 2 ст. 557 КПК потребує редагування наступним чином: «За відсутності міжнародного договору України або невизначенні у міжнародному договорі підстав для відмови, у виконанні запиту повинно бути відмовлено, якщо: ...».

5. Пропоноване доповнення п. 4 ч. 2 ст. 557 КПК має самостійне значення і не пов'язане із чинною редакцією цього пункту. На нашу думку, окремим пунктом ч. 2 ст. 557 КПК слід зазначити: «7) відсутній передбачений законом дозвіл на виконання процесуальних дій, що потребують спеціального дозволу у порядку статті 562 КПК України».

6. Заміна слів «за законодавством запитуваної сторони» на «за зверненням запитуваної сторони» (ч. 2 ст. 562 КПК) погіршує реалізацію існуючих правил щодо процесуальних дій, які потребують спеціального дозволу, адже має місце суб'єктивний критерій – звернення запитуваної сторони, на власний розсуд, без законодавчої вимоги.

7. У ч. 1 ст. 568 КПК предметом регулювання є майно, гроші, цінності. Доповнення цієї частини теж пропонується у такому контексті. В інших частинах термін «майно» вживається у широкому значенні, як такий, що включає гроші, цінності, засоби чи знаряддя злочину. Тож виникає необхідність в ч. 1 або примітці до ст. 568 КПК зазначити, що гроші, цінності і т.д. охоплюються поняттям «майно». Також, варто зазначити, що пропоновані до цієї норми зміни містять корупційні ризики, через запропонований підхід «або-або».

8. Встановлення 10-ти денного терміну для початку досудового розслідування (ч. 3 ст. 589 КПК) і тим більше, залежності такого початку від перекладу запиту щодо екстрадиції, є необґрунтованим та неузгодженим із загальними правилами початку досудового розслідування, визначеними ст. 214 КПК (24 години з моменту внесення відомостей до ЄРДР).

9. Доповнення ст. 590 КПК видається недоцільним, зважаючи на регулювання цього питання в ст. 574 КПК. Більше того, враховуючи, відсутність змін до ст. 574 КПК, незрозуміло, про який «інший центральний орган України» йде мова.

10. Рішення центрального органу України щодо екстрадиції особи *про залишення запиту* іноземної держави (при одночасному зверненні декількох держав) *без розгляду* (ч. 2 ст. 590-1 КПК) є нелогічним, адже, судячи із приписів ч. 1 ст. 590-1, центральний орган України *розглядає усі* запити іноземних держав і вирішує, запит якої саме держави підлягає задоволенню. КПК передбачає випадки відмови у видачі особи за запитом. Тож, за наявності зазначених умов, державі, якій не видається особа, слід відправляти рішення про відмову у видачі, з наведенням відповідних підстав. Не зрозумілим (зокрема, за наслідками) є рішення про повернення запиту компетентному органу іноземної держави.

Окрім того, доцільно зберегти формулювання «декількома», яке міститься на початку статті, замість переходу по тексту до формулювання «двох» та «одній із запитуючих держав повідомляє іншій державі», враховуючи, що запитів може бути три і більше.

11. Відсутній взаємозв'язок пунктів у пропонованій ч. 6 ст. 603 КПК: в п. 1) йдеться про передачу конфіскованого майна (його грошового еквіваленту або їх частини) безпосередньо запитуючій стороні, а у п. 2) – не визначається суб'єкт, якому спрямовується таке майно. Виходить, що конфісковане за рішенням суду іноземної держави майно або його грошовий еквівалент передається запитуючій стороні *лише* для відшкодування шкоди потерпілому (п. 1) або з іншою метою – у випадках, передбачених міжнародним договором, *що регулює питання*

розподілу конфіскованого майна (спеціальний міжнародний договір з цих питань?). Ці правила потребують правової визначеності.

12. Питання, які пропонується врегулювати у ст. 604-1 КПК, щодо розподілу Міністерством юстиції України конфіскованого майна або його повернення, не належать до сфери кримінальних процесуальних правовідносин.

13. Уточнення ч. 2 ст. 606 КПК має обмежувальний характер. За чинною редакцією гарантується дотримання людського поводження (інші гарантії) щодо будь-якої особи, при її передачі іноземній державі, а у пропонуванні – лише особам, що передаються без їхньої згоди (до речі, згода засудженого чи його законного представника є однією із умов передачі (п. 4 ч. 1 ст. 606)). Таким чином не враховано положення Конвенції про передачу засуджених осіб.

14. Зміни до ст. 609 КПК не кореспондуються із п. б) ст. 9 Конвенції про передачу засуджених осіб, згідно якої держави виконання покарання визнають вирок з використанням судової або адміністративної процедури своєї держави і таким чином замінюють міру покарання, призначену в державі винесення вироку, мірою покарання, передбаченою законодавством держави виконання вироку за такий самий злочин, згідно з положеннями ст. 11 Конвенції про передачу засуджених осіб. Аналогічне стосується і змін до ст. 610 КПК.

6. Метою проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності медичних та фармацевтичних працівників» (реєстр. № 5124 від 22.02.2021 р.) є «створення правових умов, необхідних для посилення відповідальності за посягання на життя і здоров'я, погрозу або насильство щодо медичних та фармацевтичних працівників у зв'язку з виконанням ними службових та професійних обов'язків».

Визнаючи необхідність удосконалення підстав відповідальності за кримінальні правопорушення проти життя і здоров'я особи, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Недоліки кримінально-правової законотворчості можуть привести до двох протилежних, але однаково небажаних

наслідків: наявності прогалин в кримінальній караності діянь або, навпаки, до її надмірності. Саме тому виправданими і необхідними є вимоги ґрунтовного аналізу статистичних даних, кримінологічних досліджень причин та умов вчинення кримінальних правопорушень певного виду, аналізу слідчої і судової практики застосування чинних норм, та наукового обґрунтування прогнозу соціально-економічних й інших наслідків законодавчих змін. Без дотримання названих вимог, некоректно стверджувати про неефективність діючих норм та наполягати на внесенні до них змін.

Пропозиція щодо доповнення Кримінального кодексу України (далі – КК України) новою статтею 350¹ (Погроза або насильство щодо медичного або фармацевтичного працівника) потребує суттєвого обґрунтування, яке має базуватись на результатах ґрунтовного аналізу практики застосування ст. 121–126, 129 КК, диспозиції яких описують підстави відповідальності за діяння, пропоновані до криміналізації.

2. Запровадження нових підстав кримінальної відповідальності (доповнення КК України статтею 350¹) потребує законодавчого визначення її підслідності, тобто відповідних змін кримінального процесуального закону.

7–8. *Законопроекти «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за адміністративне, економічне, військове, політичне, військово-політичне та інше співробітництво з державою-агресором – колабораціонізм)» (реєстр. № 5135 від 02.03.2021 р.) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність)» (реєстр. № 5144 від 24.02.2021 р.)* спрямовано на встановлення кримінальної відповідальності та покарання для осіб, які співпрацюють з державою-агресором, а також обмеження доступу таких осіб до посад, пов'язаних із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування.

Визнаючи необхідність удосконалення правової регламентації охорони державного суверенітету та територіальної цілісності України вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Законопроекти № 5135, 5144, якими пропонується доповнення Кримінального кодексу України (далі – КК) новою статтею 111-1 «Колабораціонізм», й покладення повноваження щодо розслідування цього злочину на слідчих органів безпеки, за змістом є альтернативними, хоча і не зареєстровані як такі.

У законопроекті № 5135 поняття «колабораціонізм» визначено більш точно і передбачає наявність шести ознак: а) умисність; б) добровільність; в) спеціальний суб'єкт – громадянин України; г) діяння – співробітництво з державою-агресором або її представниками; д) співробітництво в інтересах держави-агресора; е) співробітництво на шкоду національній безпеці України чи її союзників.

Проте потребує уточнення вказівка на суб'єкта цього злочину, зокрема. чи слід в контексті пропонованої статті 111-1 КК вважати громадянами України осіб, які набули громадянства іншої держави, у т. ч. невизнаної, або в інший спосіб фактично відмовились від громадянства України. Також варто уточнити формальні ознаки складу злочину в частині роз'яснення чи слід вважати колабораціонізмом співробітництво в інтересах держави-агресора, якщо при цьому шкоди національній безпеці України чи її союзників завдано не було, або навпаки, шкода національній безпеці України чи її союзників була завдана, але інтереси держави-агресора задоволені не були.

2. Викликає сумнів доцільність визнання колабораціонізмом публічних закликів до співробітництва з державою-агресором та/або окупаційною владою (проект № 5135, п. 2 Примітки), і розміщення в Інтернеті закликів до підтримки дій держави-агресора та розповсюдження інформації в мережі Інтернет (п. 6 примітки), і організація та участь в проведенні інформаційних компаній, спрямованих на забезпечення підтримки держави-агресора (п. 9 примітки). Оскільки в цих випадках мова йде про однакові діяння, описані у ч. 4 ст. 111-1 КК України, таке дублювання є надмірним.

3. Статтею 111 КК передбачено відповідальність за державну зраду у таких трьох формах: 1) перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту;

2) шпигунство; 3) надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. При цьому перехід на бік ворога означає, що громадянин України надає безпосередню допомогу державі, з якою Україна перебуває у стані війни або збройного конфлікту. У конкретних випадках цей злочин може полягати у вступі на службу до поліції, прокуратури, судів, військових чи інших формувань ворожої держави чи її окупаційної адміністрації, допомоги агентам її спецслужб. Поняття ж «надання допомоги у проведенні підривної діяльності проти України» є широким і означає сприяння можливим чи дійсним зусиллям заподіяти шкоду національній безпеці України.

Від таких діянь досить складно, а подекуди неможливо відрізнити такі, як: – передача матеріальних ресурсів збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора; провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором; добровільне зайняття громадянином України посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, в окупаційній адміністрації держави-агресора, у т. ч. незаконних судових або правоохоронних органах; участь в збройних формуваннях держави-агресора чи надання таким формуванням допомоги у веденні бойових дій проти Збройних Сил та інших військових формувань України, тощо (законопроект № 5144); – участь у збройному конфлікті на боці держави-агресора; публічні заклики, спрямовані на підтримку чи співробітництво з державою-агресором та/або окупаційною владою; ведення господарської діяльності спільно з окупаційною владою та суб'єктами господарювання, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, незалежно від місця реєстрації таких суб'єктів господарювання; організація та проведення під контролем держави-агресора виборів, референдумів, опитувань, плебісцитів та інших форм безпосереднього волевиявлення громадян на тимчасово окупованих територіях; організація масових заходів політичного характеру в рамках співробітництва з державою-

агресором; вступ на посади в органах, створених державою-агресором, які виконували чи виконують на тимчасово окупованій території функції, властиві органам державної влади чи органам місцевого самоврядування; передача матеріальних та нематеріальних ресурсів регулярним військам держави-агресора тощо (законопроект № 5135).

4. Відповідно до вимог законотворчості кримінально-правові санкції повинні будуватися за принципами справедливості, законності, гуманізму, рівності осіб перед законом, диференціації кримінальної відповідальності, а також з урахуванням змісту практики застосування покарань за відповідні та суміжні злочини. Під принципом справедливості розуміють адекватність санкцій характерові й ступеню суспільної небезпеки злочину, а також їх узгодженість одна з одною як усереднені розділу Особливої частини КК, так і між різними розділами.

Так, санкції пропонованої норми у законопроектах № 5135, 5144 передбачають однакове покарання за колабораціонізм, наслідком якого стали як загибель людей, так і настання майнової шкоди, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. За чинним КК необережне заподіяння смерті кільком особам карається позбавленням волі на строк від 5 до 8 років (ч. 2 ст. 119), а умисне вбивство – від 10 до 15 років або довічним позбавленням волі (ч. 2 ст. 115), у ст. 111-1 за дії чи прийняття рішень, які призвели до загибелі людей (тобто як умисно, так і через необережність), передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк 15 років або довічного позбавлення волі. Таке покарання, є непропорційним у разі, коли зазначені наслідки не охоплювались умислом винної особи, і, не враховує передбачених КК вимог щодо його індивідуалізації.

5. Законопроект № 5144 потребує техніко-юридичного доопрацювання в частині: – уточнення формулювання, «дії, спрямовані на впровадження освітніх стандартів держави-агресора» (замість «впровадження освітніх стандартів держави-агресора»); – застосування сполучника «а також» замість розділового сполучника «або»; – визначення, чи може бути

суб'єктом відповідних злочинів особа, яка не є громадянином України; – усунення дублювання норм (наприклад, у ч. 1 ст. 111-1 – публічні заклики до невизнання поширення державного суверенітету України, в ч. 5 – публічні заклики до проведення незаконних виборів та референдумів, а в ч. 6 – здійснення інформаційної діяльності, пов'язаної, зокрема, з поширенням відповідної інформації; у ч. 7 йдеться про участь в незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, в ч. 4 – про передачу їм матеріальних ресурсів (відповідальність за такі дії передбачена ст. 260 КК).

9. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів щодо гарантій прав українських та іноземних інвесторів» (реєстр. № 5142 від 24.02.2021 р.)* спрямований на «підвищення ефективності роботи Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також виправлення та уточнення окремих положень законодавства про АРМА для усунення корупційних ризиків».

Підтримуючи доцільність удосконалення діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Зміни, пропоновані у проекті Закону, віддзеркалюють пропозиції про внесення змін і доповнень до кримінального процесуального закону, наведені у законопроекті за реєстр. № 3335-1-д від 03.12.2020 р. (стосовно них Інститутом законодавства були висловлені пропозиції, які враховані певною мірою при підготовці цього законопроекту, зокрема, в частині арешту майна і пропонованої ст. 175-1 КПК), та напряду пов'язані із необхідністю внесення змін і доповнень до спеціального Закону щодо діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Нацагентство).

Тож, лише за умови уточнення положень Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», приписи КПК України підлягають узгодженню із ними.

1. Обов'язки уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами (ч. 2 ст. 72-2) доцільно доповнити обов'язком заявити самовідвід, за наявності обставин, передбачених цим Кодексом.

Зважаючи на права, закріплені п. 1 ч. 2 ст. 72-2 КПК, уточнення потребує ч. 4 цієї статті: «Слідчий суддя, суд має право викликати уповноважену особу органу виявлення, розшуку та управління активами виключно з метою отримання роз'яснень, висловлення позиції щодо можливості здійснювати управління майном при вирішенні питання щодо передачі активів в управління органу виявлення, розшуку та управління активами, скасування арешту майна, скасування передачі в управління активів, які перебувають в управлінні органу виявлення, розшуку та управління активами».

2. Пункт 4 ч. 3 ст. 72-2 КПК, яким надається право прокурору письмово звертатися до уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами, обмежує принцип змагальності сторін, оскільки забезпечується лише право сторони обвинувачення.

3. У назві глави 17-1 КПК України, і, зокрема, органу управління активами, пропущене слово «виявлення». Аналогічне стосується і назви й тексту ст. 175-1 КПК.

4. У ч. 2, 3, 4 ст. 175-1 КПК врегульовуються дії відповідних осіб (слідчого, прокурора), спрямовані на передачу активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні та вирішено питання про їх передачу в управління органу виявлення, розшуку та управління активами. Підставами такої передачі активів є: 1) ухвала слідчого судді під час досудового розслідування; 2) ухвала суду під час судового провадження; 3) письмова згоди власника. Якщо їх назвати «випадками», як то у пропонованій редакції ч. 2, 3, 4, то виходить, що наявність підстави

(наприклад, ухвали слідчого судді) передую діям слідчого, прокурора з її отримання. Тому, ці частини потребують корегування у напрямку зв'язку не з випадком (підставою), а досудовим розслідуванням і судовим розглядом (для ч. 2, 3) і наявністю згоди власника – для ч. 4.

5. У ч. 4 ст. 175-1 КПК має місце посилення на порядок, визначений частиною сьомою статті 175-4 цього Кодексу. При цьому, частина сьома в статті 175-4 КПК *відсутня*.

6. Згідно з ч. 5 ст. 175-1 КПК право звернення до органу виявлення, розшуку та управління активами за наданням письмових роз'яснень щодо можливості забезпечення органом ефективного управління активом і збереження та/або збільшення його економічної вартості надано *слідчому і прокурору*, що не повною мірою узгоджується із п. 4 ч. 3 ст. 72-2 КПК, в якому йдеться лише про письмове звернення прокурора.

7. В абз. 3 ч. 5 ст. 175-1 КПК не дотримано загальний принцип означення органу виявлення, розшуку та управління активами (він наведений у ст. 3 КПК), адже вже прямо вказується на Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

8. Норма, пропонована в ч. 6 ст. 175-1 КПК, належить до Приміток, а не до самостійної частини статті. В цілому, тлумачення терміну «активи» доцільно перенести до ст. 3 КПК України.

9. За загальним правилом розгляду клопотань слідчим суддею, судом у випадку неприбуття тих чи інших осіб у судові засідання, дозволяється розгляд клопотань без їх участі, за умови належного повідомлення заінтересованих осіб. Тому, ч. 1 ст. 175-3 КПК потребує вказівки на таку умову.

У цій статті, присвяченій розгляду клопотання про передачу активів в управління органу виявлення, розшуку та управління активами, не відображено прав і обов'язків уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами в суді, закріплених у ст. 72-2 КПК України, що вказує на відсутність їх нормотворчого зв'язку.

10. Перше речення ч. 2 ст. 175-4 КПК невинновдвано дублює п. 5 ч. 1 цієї статті. Не узгоджуються приписи абз. 3 ч. 5 ст. 175-1 КПК (прокурор зобов'язаний надіслати копію судового рішення органу управління активами) і ч. 3, 4 ст. 175-4 КПК (копія судового рішення надсилається органу управління активами слідчим суддею, судом).

11. Однією із підстав припинення управління активами, на які накладено арешт та вирішено питання про передачу в управління органу виявлення, розшуку та управління активами у кримінальному провадженні, названо закриття кримінального провадження *лише* прокурором (п. 1 ч. 1 ст. 175-5 КПК), що не узгоджується із правом слідчого закрити провадження (п. 8 ч. 2 ст. 40 КПК) та правом суду (ч. 2 ст. 284 КПК).

12. У ч. 3 ст. 175-5 КПК зазначено про розгляд клопотання стосовно скасування управління активами або зміни умов такого управління, із повідомленням відповідних осіб. Проте, не вказано на випадки неявки цих осіб у судові засідання. Потрібно, на нашу думку, вказати на порядок, визначений ст. 175-3 КПК.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності з питань управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (реєстр. № 5142-1 від 12.03.2021 р.) є альтернативним.

Його метою визначено «вдосконалення діяльності органу з виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яка в деяких напрямках залишається непрозорою, створює можливості для корупційних зловживань, не забезпечує ефективне та оперативне управління активами арештованими в рамках кримінального провадження».

Підтримуючи доцільність удосконалення діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Пропоновані зміни до кримінального процесуального закону «перегукуються» із змінами законопроектів № 5142, № 3335-1, № 3335-1-д.

За умови внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», положення КПК України теж потребують уточнення, в частині діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Нацагентство).

1. Невичерпність прав Уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами (ч. 2 ст. 72-2 КПК) порушує принцип правової визначеності і не сприяє чіткому розумінню правового статусу цієї особи в кримінальному провадженні.

2. Обов'язки уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами (ч. 3 ст. 72-2 КПК) доцільно доповнити обов'язком заявити самовідвід, за наявності обставин, передбачених цим Кодексом.

3. Якщо за п. 18-1) ст. 3 КПК органом виявлення, розшуку та управління активами є Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, то зміни, пропоновані в ч. 6, 8 ст. 100 КПК (заміна Нацагентства на орган виявлення, розшуку та управління активами) видаються сумнівними. Це стосується і ст. 170 КПК.

4. У ч. 2, 3, 4 ст. 175-1 КПК врегульовуються дії відповідних осіб (слідчого, прокурора), спрямовані на передачу активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні та вирішено питання про їх передачу в управління органу виявлення, розшуку та управління активами. *Підставами* такої передачі активів є: 1) ухвала слідчого судді під час досудового розслідування; 2) ухвала суду під час судового провадження; 3) письмова згоди власника. Якщо їх назвати «випадками», як то у пропонуваній редакції ч. 2, 3, 4, то виходить, що наявність підстави (наприклад, ухвали слідчого судді) передуює діям слідчого, прокурора з її отримання. Тому, ці частини потребують корегування у напрямку зв'язку не з випадком (підставою), а досудовим розслідуванням і судовим розглядом (для ч. 2, 3) і наявністю згоди власника – для ч. 4.

5. У ч. 4 ст. 175-1 КПК має місце посилання на порядок, визначений частиною сьомою статті 175-4 цього Кодексу. При цьому, частина сьома у статті 175-4 КПК *відсутня*.

6. Норма, пропонована в ч. 6 ст. 175-1 КПК, належить до Приміток, а не до самостійної частини статті. В цілому, тлумачення терміну «активи» доцільно перенести до ст. 3 КПК України.

7. У ч. 2 ст. 175-3 КПК пропонується закріпити: «Клопотання слідчого, прокурора про передачу активів в управління органу виявлення, розшуку та управління активами може розглядатися без повідомлення підозрюваного, обвинуваченого, іншого власника активів, їх захисника, представника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, *якщо це є необхідним* з метою збереження економічної вартості таких активів». Виникає питання щодо суб'єкта доведення такої необхідності.

У цій статті, присвяченій розгляду клопотання про передачу активів в управління органу виявлення, розшуку та управління активами, не відображено прав і обов'язків уповноваженої особи органу виявлення, розшуку та управління активами в суді, закріплених в ст. 72-2 КПК України, що вказує на відсутність їх нормотворчого зв'язку.

8. Припинення управління активами за рішенням прокурора (ст. 175-5 КПК) одночасно із закриттям кримінального провадження (яке може закриватися і слідчим – п. 8 ч. 2 ст. 40 КПК, і судом – ч. 2 ст. 284 КПК) потребує детальнішого унормування. Додаткове рішення прокурора про припинення управління активами при закритті кримінального провадження судом – взагалі викликає сумніви.

11. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності» (реєстр. № 5360 від 12.04.2021 р.)* розроблено з метою індивідуалізації системи покарань шляхом розширення переліку видів покарань, альтернативних позбавленню

волі, що сприятиме зменшенню кількості осіб у місцях несвободи, забезпечить виправлення правопорушників без ізоляції від суспільства та заощадить відповідні бюджетні кошти.

Визнаючи необхідність запровадження дієвих механізмів соціальної роботи з особами, які притягуються до кримінальної відповідальності та засудженими, а також здійснення індивідуального нагляду за ними, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Політика у сфері виконання кримінальних покарань має бути спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а законодавство має бути приведено у відповідність до вимог міжнародних норм і стандартів.

Відсутність механізму реінтеграції у суспільство засуджених після звільнення, який допомагав би зменшувати ризик вчинення нових злочинів завдяки побутовому влаштуванню (суспільно-корисні зв'язки, житло, робота, лікування залежності тощо), а також недосконалі підходи до застосування умовно-дострокового звільнення та відсутність контролю за такими звільненими особами призводять до збільшення вірогідності вчинення ними нових кримінальних правопорушень.

Важливим аспектом діяльності української держави на сьогодні є пошук таких механізмів впливу на осіб, які вперше притягуються до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів невеликої й середньої тяжкості, що забезпечували би їх адаптацію до загальноприйнятих правил законотворчого життя в суспільстві.

Сутність пробації полягає у випробуванні певних категорій осіб, які вчинили кримінальні правопорушення спеціальними юридичними обов'язками, поєднаними з наданням їм допомоги реабілітаційного характеру. Пробація має на меті ефективне виправлення засуджених і зведення до мінімуму кримінального рецидиву.

До функцій інституту пробації належать: підготовка соціально-психологічної характеристики неповнолітнього правопорушника для суду, що передбачає вивчення спеціалізованими допоміжними соціальними службами особи злочинця, який притягується до кримінальної відповідальності, та надання

відповідних рекомендацій щодо обрання відповідного виду покарання; підготовка рекомендацій про призначення адекватного заходу впливу виховного та профілактичного характеру на неповнолітнього правопорушника; запобігання вчиненню повторних правопорушень шляхом надання соціально-психологічної підтримки неповнолітнім правопорушникам; нагляд за правопорушниками під час виконання альтернативних видів покарань і надання їм соціальних послуг (це включає координацію дій установ з питань працевлаштування й охорони здоров'я для сприяння соціальній адаптації та реінтеграції порушника); надання допомоги потерпілим від злочинів і сприяння у налагодженні діалогу між потерпілим та злочинцем.

2. Кримінальний кодекс України нарівні із традиційними покараннями, передбачає покарання, не пов'язані з ізоляцією особи від суспільства (громадські роботи, обмеження волі), а також, заходи, які ґрунтуються на випробуванні порівняно менш небезпечних злочинців в умовах їх звільнення від відбування покарання. Також, у КК України регламентовано різновиди системи випробування неповнолітніх засуджених, зокрема, такі як звільнення від відбування покарання з випробуванням або із застосуванням примусових заходів виховного характеру (статті 75, 105 КК України), умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 107 КК України). Цінність випробування, поєднаного із заходами нагляду за неповнолітніми засудженими, полягає в тому, що відносно винних у правопорушеннях невеликої та середньої тяжкості воно гуманніше та більш доцільне, ніж покарання у виді позбавлення волі.

Основною відмінністю пробації, яка існує у зарубіжних країнах є досудова соціально-психологічна робота з особою із залученням не лише державних, а й громадських інституцій. Зокрема, це підготовка соціально-психологічного портрету правопорушника, надання висновку про доцільність застосування того чи іншого заходу впливу (покарання), прогноз подальшої поведінки засудженого тощо.

Очевидно, що ефективне застосування кримінально-правових заходів без ізоляції засуджених від суспільства дозволи-

ло би значною мірою забезпечити економію бюджетних коштів та їх спрямування на соціальні потреби. Застосування звільнення від відбування покарання із випробуванням і суміжних засобів впливу сприятиме більш успішному індивідуальному запобіганню злочинів невеликої та середньої тяжкості. Крім того, слід враховувати, що зменшення кількості засуджених, які направляються в установи виконання покарань у виді обмеження або позбавлення волі, певною мірою сприятиме поліпшенню морального клімату в суспільстві.

3. Відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу, особи, засуджені до обмеження волі, відбувають покарання у виправних центрах, як правило, у спеціально призначених гуртожитках із обов'язковим залученням до праці. При цьому засудженим дозволені короточасні виїзди за межі виправного центру, але тільки з поважних причин і з дозволу адміністрації. Прожити за межами гуртожитку можуть виключно засуджені, які не допускають порушень і мають сім'ю, лише після відбуття шести місяців строку покарання. Працюють такі засуджені, як правило, на виробництві тих же виправних центрів. Тобто, обмеження волі при правильній організації є доволі ефективним видом покарання, з яким пробаційний нагляд може співіснувати.

За умови застосування судами пробаційного нагляду з дотриманням балансу між захистом суспільних інтересів, небезпечністю діяння та визначення кари за вчинене кримінальне правопорушення, зазначений вид покарання стане дієвим механізмом досягнення цілей інституту кримінальної відповідальності.

12. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» (реєстр. № 5420 від 23.04.2021 р.) є встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів та підакцизних товарів, а також за недостовірне декларування товарів, що призвело або могло призвести до неправомірного зменшення чи звільнення від сплати митних платежів.

Визнаючи необхідність криміналізації контрабанди товарів та удосконалення підстав відповідальності за недостовірне декларування товарів, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Чинна редакція ст. 201 КК, відповідно до якої кримінальна відповідальність настає лише за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнотоксичних, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, з'явилась у КК після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 року № 4025-VI (з подальшими змінами та доповненнями). При цьому, «товари у великих розмірах» та «стратегічно важливі сировинні товари», як предмет контрабанди, були вилучені із диспозиції ст. 201 КК, із одночасним встановленням за такі дії адміністративної відповідальності у статтях 351, 352 Митного кодексу України 2002 року (наразі така відповідальність передбачена статтями 482, 483 Митного кодексу України). Однак, такі зміни у законодавстві призвели до негативних явищ, зокрема, значного зростання проявів контрабанди підакцизних товарів, корисних копалин, лісу тощо.

Недосконалість підстав кримінальної відповідальності за незаконне переміщення товарів (у тому числі підакцизних) через митний кордон України з приховуванням від митного контролю та поза митним контролем, а також за недостовірне декларування товарів сприяє збільшенню у державі сектору тіньової економіки, використанню незаконних засобів та прийомів.

Зважаючи на те, що значна кількість правопорушень, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів, які не вилучені з цивільного обігу, через митний кордон України, незалеж-

но від їх вартості, залишається безкарними, або ж застосування відповідних санкцій не стримує правопорушників від подальшої протиправної поведінки, пропозиція щодо встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів за наявності зазначених у законопроекті спеціальних ознак є слушною.

2. У диспозиції чинної ч. 2 ст. 201 КК законодавець використовує таку кваліфікуючу ознаку, як вчинення злочину «особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею». Зважаючи на те, що під «особою, раніше судимою за злочин, передбачений ст. 201 КК», зазвичай, розуміють особу, яка була засуджена за ч. 1 чи ч. 2 ст. 201 КК і судимість з якої не знята чи не погашена у встановленому законом порядку, доцільно було би у диспозиції ч. 2 ст. 201, ч. 2 ст. 201-1, ч. 2 ст. 201-2, ч. 2 ст. 201-3 (проекту) словосполучення «особою, раніше судимою» замінити словом «повторно». Ознака повторності в даному випадку охопить як власне рецидив злочину (контрабанди), так і повторність, що не пов'язана із попереднім засудженням винного (фактичну повторність).

3. При встановленні виду та розміру покарання за контрабанду товарів, вчинену з особливо обтяжуючими обставинами, варто було би враховувати як ступінь тяжкості злочину певного виду, так і співрозмірність санкції ч. 3 ст. 201-3 КК (у редакції проекту) із санкціями інших статей Особливої частини КК. Так, за вчинення злочину, передбаченого ч. 3 ст. 201-3 КК проекту (Контрабанда підакцизних товарів вчинена організованою групою) пропонується покарання у виді позбавлення волі на строк від десяти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна, яке є більш суворим, ніж покарання за умисне вбивство, вчинене без обтяжуючих обставин (ч. 1 ст. 115 КК – передбачено покарання у виді позбавлення волі від семи до п'ятнадцяти років).

13. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» (реєстр. № 5488 від 13.05.2021 р.)* розроблено з метою уз-

годження понятійного апарату Кримінального кодексу України (далі – КК України), Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» у частині кваліфікації різних форм та проявів нетерпимості. Визнаючи необхідність удосконалення підстав відповідальності за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні, термінологічної уніфікації поняття «нетерпимість», вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. Рівність та недопустимість дискримінації особи є не лише конституційними принципами національної правової системи, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (ст. 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (ст. 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (ст. 1), ратифікованих Україною та у Загальній декларації прав людини 1948 року (ст. 1, 2, 7).

Потребує уточнення пропозиція щодо запровадження узагальнюючого поняття «нетерпимість – відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно осіб за такими ознаками, як раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, статеві приналежності, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, місце проживання, мова, або іншими ознаками».

Використання виключно оціночних ознак для розуміння поняття «нетерпимість» не забезпечить термінологічну визначеність конструювання обставин, які обтяжують правопорушення (п. 7 ст. 35 КУпАП, п. 3 ст. 67 КК). За умов достатньо ши-

рокого розуміння «нетерпимості», така обтяжуюча обставина буде притаманна значній кількості вчинених адміністративних та кримінальних правопорушень, що позбавляє сенсу її існування в законі.

2. Викликає сумнів доцільність пропозиції про внесення змін до частини 1 статті 9 п. 2, 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» в частині надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини складати протоколи про адміністративні правопорушення з мотивів нетерпимості.

Так, відповідно до статті 101 Конституції України, метою діяльності Уповноваженого є здійснення від імені Верховної Ради України парламентського контролю з питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в межах повноважень Верховної Ради України, які за змістом Конституції України мають виключний характер. Тобто, повноваження Уповноваженого є похідними від повноважень Верховної Ради України і відповідно до статті 19 Основного Закону України у своїй діяльності Уповноважений не може виходити за межі повноважень Верховної Ради України. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» окреслює межі парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, та чітко визначає правовий статус Уповноваженого, діяльність якого є незалежною від інших державних органів та посадових осіб та доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Актом, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина є подання (ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Отже, здійснення контрольно-наглядових по-

вноважень, що належать до сфери виконавчої влади, є поза межами конституційної функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

14. Метою проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо юстиції, дружньої до дитини» (реєстр. № 5618 від 04.06.2021 р.) є створення умов для організації та ефективного функціонування правосуддя, дружнього до дитини, що відповідає вимогам Конвенції про права дитини та іншим міжнародним стандартам щодо прав дитини і є законодавчою основою для забезпечення профілактики правопорушень у дитячому середовищі, розв'язання основних проблем кримінального провадження за участю дитини, удосконалення системи досудового розслідування, виправлення та соціальної реабілітації неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, посилення захисту прав і ресоціалізації неповнолітніх, що вчинили кримінальні правопорушення.

Визнаючи необхідність створення в Україні спеціалізованої системи судового захисту прав неповнолітніх та розробку ефективних механізмів розвитку ювенальної юстиції, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Щодо змін КК України

1. Кримінальне право є публічною галуззю права і покарання неминуче в певних ситуаціях. Проте в окремих категоріях справ (зокрема, щодо неповнолітніх) відновні, діалогові, медіаційні підходи та практики, а також інші форми мирного розв'язання конфліктів украй важливі та є ефективними засобами кримінально-правового регулювання, тому вбачається необхідною їх популяризація. Відновні практики сприяють формуванню правослухняної поведінки, усвідомленості та, відповідно, профілактиці злочинів та девіацій, а також зниженню числа правопорушень серед неповнолітніх.

Статтею 105 КК проєкту передбачено, що неповнолітній, який вчинив кримінальний проступок або нетяжкий злочин,

може бути звільнений судом від призначення покарання із застосуванням відновних заходів, передбачених Законом України «Про юстицію, дружню до дитини».

Задля забезпечення дотримання принципу правової визначеності, та з огляду на значну кількість пропонованих проектом Закону України «Про юстицію, дружню до дитини» (реєстр. № 5617) суб'єктів застосування відновних заходів, вбачається за доцільне у частині 2 статті 105 КК проекту навести перелік відновних заходів, які саме суд може застосовувати до неповнолітнього.

Регламентацію правових наслідків ухилення неповнолітнього, який вчинив кримінальне правопорушення, від виконання призначених йому відновних заходів (частина 3 статті 105 КК проекту) доцільно викласти в такій редакції: «У разі ухилення неповнолітнього, що вчинив кримінальне правопорушення, від застосування до нього відновних заходів ці заходи скасовуються і він притягується до кримінальної відповідальності».

2. Пропозиція про запровадження нової підстави звільнення неповнолітнього від кримінальної відповідальності – виконання ним умов угоди про виведення із кримінального провадження (стаття 105-1 КК проекту) зумовлює необхідність внесення змін до статті 389-1 КК, якою встановлена відповідальність за умисне невиконання угоди про примирення або про визнання винуватості.

3. Відповідно до частини 4 статті 97-1 КК проекту застосовувати процедури відновного примирення (медіації) до неповнолітнього, який був виведений із системи кримінального провадження є правом а не обов'язком суду, що не повною мірою відповідає задекларованій меті законопроєкту.

Потребує уніфікації термінологія проєкту, оскільки для позначення одного і того ж об'єкта/суб'єкта явища використані різні терміни. Наприклад: у статті 97 КК проєкту мова йде про «виведення із **системи** кримінального *провадження*» та із «**системи** кримінального *правосуддя*», а у статті 105-1 КК – про «виведення із кримінального провадження».

Окрім цього поняття «виведення із системи кримінального правосуддя» невідоме національному законодавству і проектом Закону України «Про юстицію, дружню до дитини» (реєстр. № 5617) не передбачено.

15. Метою законопроекту «Про внесення змін до деяких положень Кримінального процесуального кодексу України щодо покращення доступу громадян до правосуддя» (реєстр. № 6126 від 01.10.2021 р.) визначено «забезпечення розширення доступу громадян до правосуддя у кримінальному процесі шляхом законодавчого врегулювання можливості проведення процесуальних дій у режимі відеоконференції із застосуванням власних технічних засобів під час кримінального провадження».

Підтримуючи доцільність оптимізації кримінального провадження, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Оскільки зміни пропонуються лише до однієї статті 336 КПК України, назва законопроекту не повною мірою відповідає правилам законодавчої техніки.

За конституційними положеннями (Розділ VIII Конституції України) правосуддя в Україні здійснюється виключно суддями. Доступ до правосуддя визначено однією із засад кримінального провадження (ст. 7, 21 КПК). У пояснювальній записці зазначено, що пропонується розширити сферу застосування статті 336 на усе кримінальне провадження і передбачити можливість використання відеоконференції і під час досудового розслідування. Такі пропозиції виходять за межі доступу до правосуддя.

Стаття 336 перебуває у Главі 28. «Судовий розгляд», зокрема, включена до § 1. «Загальні положення судового розгляду». Тож розширення дії її положень на досудове розслідування видається алогічним.

Кримінальне провадження визначено як досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (п. 10 ч. 1 ст. 3 КПК). У свою чергу, досудове розслідування – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслі-

дувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК). У зв'язку з цим, виникає питання щодо *можливості* здійснення кримінального провадження у режимі відеоконференції під час трансляції з іншого приміщення (???), у тому числі яке знаходиться поза межами приміщення суду (дистанційне кримінальне провадження) ...» (за пропозицією законопроекту).

Терміносистема «дистанційне кримінальне провадження» видається неприйнятною (що означає, наприклад: «бачити хід кримінального провадження»? (пропозиція до ч. 3 ст. 336 КПК).

Окремі процесуальні дії під час досудового розслідування за чинним кримінальним процесуальним законом вже можуть відбуватися в режимі відеоконференції (ст. 225, 232 КПК). Можливість дистанційної участі учасників кримінального провадження у засіданнях щодо вирішення слідчим суддею питань, віднесених до його компетенції, потребує іншого, ніж пропонується, законодавчого підходу (наприклад, поряд із правилами, що визначають наслідки неприбуття викликаних у судові засідання осіб або осіб, які зобов'язані брати участь у вирішенні слідчим суддею питань щодо провадження слідчих (розшукових) дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження).

У ч. 3 ст. 336 КПК змінюється «судове провадження» на «кримінальне провадження», у контексті принципу гласності і відкритості. Проте, такий підхід не узгоджується із принципом гласності і відкритості *судового провадження*, передбаченому ст. 27 КПК.

Використання власних технічних засобів при дистанційній участі у судовому засіданні не узгоджується із забезпеченням режиму відеоконференції за допомогою ЄСІТС і становитиме ризики визнання допустимості отриманої у такий спосіб інформації.

16. *Проект Закону України «Про внесення змін до статті 154 Кримінального процесуального кодексу України (щодо*

гарантії незалежності члена Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації)» (реєстр. № 6178 від 18.10.2021 р.).

Метою законопроекту визначено «посилення гарантії незалежності членів Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації шляхом встановлення особливого порядку застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження як відсторонення від займаної посади».

У зв'язку з цим, пропонується внесення зміни до статті 154 КПК, якою передбачено, що відсторонення від посади члена Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації здійснюється слідчим суддею на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора в порядку, встановленому законом.

Підтримуючи узгодженість кримінальних процесуальних норм та законодавства України, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Законопроект пов'язаний із проектом Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації». Проте, він не включений до Плану законопроектної роботи на 2021 рік.

Передбачений у ч. 3 ст. 154 КПК України *особливий порядок* відсторонення від посади під час кримінального провадження, який здійснюється слідчим суддею на підставі відповідного вмотивованого клопотання Генерального прокурора, має винятковий характер і стосується *лише однієї* посадової особи – Директора Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ). Винятковий характер такого порядку обумовлюється передбаченим Конституцією та законами України *особливим правовим статусом* директора НАБУ, який внаслідок цього, потребує підвищених гарантій своєї процесуальної незалежності та захисту під час здійснення слідчих (розшукових) дій й інших процесуальних дій, у тому числі, обрання такого заходу забезпечення кримінального провадження як відсторонення від посади.

Особливий правовий статус Директора НАБУ пов'язаний, насамперед, з тим, що до завдань та повноважень цього органу, відповідно до вимог КПК України та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», належить розслідування та розкриття корупційних кримінальних правопорушень, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. До таких посадових осіб віднесено, зокрема, Президента України, повноваження якого припинено, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, державних службовців, посади яких належить до категорії «А», суддів, прокурорів, осіб вищого начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби та вищого складу Національної поліції тощо.

НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації пропонується визначити як *центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом*, який забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері захисту персональних даних та доступу до публічної інформації, а також здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про захист персональних даних та/або доступу до публічної інформації (законопроект № 6177 від 18.10.2021 р.).

За такого підходу, виникає питання щодо відсторонення від посади інших посадових осіб державних органів з аналогічним правовим статусом, наприклад, Голови НАЗК, Директора Бюро економічної безпеки України.

У законопроекті пропонується винятковий статус щодо відсторонення від посади навіть не Голови Національної комі-

сії, а члена Комісії, який за проєктом № 6177 призначається на посаду Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 9). Разом із тим, за приписами ч. 3 ст. 154 КПК (які не пропонується змінити), питання про відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується Президентом України, за клопотанням Генерального прокурора (відносно Директора НАБУ).

Окрім того, у ст. 6 проєкту № 6177 пропонуються особливості повідомлення про підозру Голові, заступникам Комісії (ч. 5). Проте, ці положення не враховані у проєкті № 6178.

Таким чином, визначення особливого порядку відсторонення від посади члена Національної комісії з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації під час кримінального провадження потребує додаткової аргументації і нормотворчого удосконалення.

17. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури» (реєстр. № 6206 від 22.10.2021 р.) спрямований на «посилення авторитету адвокатури».*

У зв'язку з цим, пропонуються зміни до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) в частині підслідності та особливостей порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання, обрання запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій стосовно адвоката.

Підтримуючи узгодженість кримінального процесуального законодавства, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Перш за все, варто зауважити, що пояснювальна записка до законопроєкту не містить обґрунтування необхідності пропонуванних змін, проблем чинного правового регулювання.

На Державне бюро розслідувань покладено завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад держав-

ної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України (ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»).

Адвокат не належить до осіб вказаного переліку. Адвокатура України – *недержавний* самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Тож доповнення п. 1 ч. 4 ст. 216 КПК видається алогічним.

Запровадження правила щодо оголошення підозри адвокату лише Генеральним прокурором або його заступником (зміни до ст. 418 КПК) становитиме ризики невинуватеного навантаження на них та затягування кримінального провадження, що порушуватиме розумність строків досудового розслідування.

Особливий порядок кримінального провадження застосовується до осіб, визначених ст. 480 КПК, зокрема, й щодо адвоката (п. 7). При цьому, особливості щодо судді – проявляються у затриманні за підозрою і застосуванні запобіжного заходу (за згодою Вищої ради правосуддя) (ст. 482 КПК). Це пов'язано із необхідністю дотримання принципу незалежності суддів та уникнення впливу на них при здійсненні правосуддя.

Особливості щодо народного депутата України стосуються порядку притягнення до кримінальної відповідальності,

затримання, обрання запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 482-2 КПК).

Саме у такому контексті законопроектом пропонується прирівняти адвоката і народного депутата України, що видається невинуватим, насамперед, з огляду на навантаження і монополію Генеральної прокуратури щодо вчинення таких дій. Це не сприятиме оптимізації кримінального провадження.

За чинною нормою, стосовно народного депутата України клопотання розглядає слідчий суддя, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування. А відносно адвоката – ще посилюються вимоги – слідчий суддя апеляційного суду! (ст. 482-3 КПК).

Не зрозумілою є роль представника ради адвокатів регіону у розгляді клопотання про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, тощо.

Правила ст. 482-3 КПК не повною мірою узгоджуються із п. 1 ст. 483 КПК: органи адвокатського самоврядування повідомляються про застосування запобіжного заходу, ухвалення вироку, а за пропонованими положеннями – повідомляється про оголошення підозри, застосування запобіжного заходу, проведення слідчої (розшукової) дії (абз. 5 ч. 2 ст. 482-3). Отже, має місце нормотворча колізія.

Висновки та пропозиції

Проведений моніторинг законодавчої діяльності щодо удосконалення кримінального і кримінального процесуального законів дозволяє констатувати зниження активності законотворення під час шостої сесії парламенту IX скликання. Єдиний прийнятий закон пов'язаний із необхідністю внесення змін у зв'язку із діяльністю Бюро економічної безпеки.

Традиційною залишається практика «перекидання» із сесії у сесію законопроектів, спрямованих на реформування органів прокуратури, діяльності суду присяжних, запровадження дослідчої перевірки; а також існування суттєвих розбіжностей у річ-

ному плануванні законопроектної роботи і внесенні на розгляд парламенту проєктів. Поспішні і точкові законодавчі зміни призводять до необхідності їх уточнення (повторного внесення).

Типовою вадою законопроектування є «законотворчий спам», зумовлений намаганням вирішити існуючі проблеми безсистемним посиленням кримінально-правових санкцій, виокремленням «нових» злочинів, безпідставним розширенням («подрібненням») кола суб'єктів, які підлягають кримінальній відповідальності, встановленням вичерпності об'єктивних ознак складу кримінального правопорушення шляхом їх надмірної деталізації, поверненням до деяких правил КПК 1960 року (наприклад, стадії порушення кримінальної справи, необхідності виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, та реагуванню слідчого, прокурора на них). Незатребуваною («відірваною» від законодавчого процесу) залишається більша частина пропозицій вчених щодо удосконалення законодавства.

Вирішенню окреслених проблем сприятиме концепція внесення змін і доповнень до закону про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального закону (Концепція законів), якій передуватиме моніторинг ефективності законодавчих положень, з урахуванням правозастосовчої практики, міжнародного досвіду та надбань правової науки. Доцільним є формування на офіційному рівні (наприклад, в дослідницькій службі парламенту) у відкритому доступі бази пропозицій дослідників про удосконалення законодавства, що, з одного боку, сприятиме їх узагальненню і вивченню можливостей реалізації в законі, а з іншого – підвищить вимоги до таких пропозицій.

Концептуальною засадою реформування кримінального закону залишається розробка проєкту нового Кримінального Кодексу України, відповідно до Указу Президента України № 584/2019 від 07.08.2019 р.; а також визначення правових засад кримінальної статистики як важливого джерела даних, які мають бути покладені в основу державних антикримінальних програм і проєктів законів щодо змін кримінального законодавства.

2.3. Удосконалення законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

Завдання щодо функціонування правової держави та конституційних засад верховенства права в Україні неможливо реалізувати без належного забезпечення прав і свобод громадян, ефективного захисту від протиправних посягань на встановлений громадський порядок та порядок публічного управління, суспільні та державні інтереси; регулювання, виключно з дотриманням вищевказаних правових засад, суспільних відносин, що виникають між фізичними і юридичними особами та органами державної влади і місцевого самоврядування у сфері адміністративної (управлінської) діяльності.

Не менш важливим завданням, у зв'язку з цим, є створення ефективного механізму адміністративного провадження, спрямованого на своєчасне запобігання, виявлення, припинення та розгляд адміністративних правопорушень (деліктів), притягнення винних до передбаченої законом відповідальності, поновлення порушених внаслідок їх вчинення прав та відшкодування завданої особі та суспільству шкоди.

Особливо актуальними досягнення таких цілей стає з огляду на імперативний характер діяльності у сфері адміністративної юрисдикції уповноважених державних органів, можливість застосування ними до особи певних примусових заходів та тимчасового обмеження її прав та законних інтересів.

Тому формування єдиних правових критеріїв та законодавчих механізмів зазначеної діяльності, реформування законодавства, що визначає підстави та порядок притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, з урахуванням відповідних європейських та міжнародних стандартів, повинно бути безсумнівним пріоритетом правової політики держави на сучасному етапі її розвитку.

Зміст програмних та директивних матеріалів, спрямованих на удосконалення законодавства України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

Стратегічними документами у зазначеній сфері залишаються, насамперед, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року та План заходів з виконання цієї Угоди, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, Програма діяльності Кабінету Міністрів України 2020 р., затверджена постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 р., Стратегія сталого розвитку Україна – 2020, затверджена Указом Президента від 12.01.2015 р.

Визначальне значення для спрямування відповідної законотворчої роботи мають державні Стратегії реформування і розвитку як загального характеру, так і щодо окремих галузей діяльності органів державної влади та управління, а також Плани заходів з їх реалізації, розроблені Кабінетом Міністрів України.

Насамперед, це стосується затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 «Національна стратегія у сфері прав людини».

Однак, безперечно вирішальним орієнтиром для удосконалення законодавства у вищевказаній сфері безумовно матиме затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 «Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки». У досліджуваному контексті найбільш актуальними є сформульовані у Розділі 4 цієї Стратегії засади, принципи та критерії розвитку сучасного судочинства в Україні, спрямовані на забезпечення прав людини та покращення доступу до правосуддя учасникам відповідних суспільних відносин.

Крім того, серед програмних документів, спрямованих на виконання зазначеної мети, слід зазначити і Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року та План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки, затверджені

ний розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р).

Напрями подальшого розвитку держави, зокрема, й законодавчого забезпечення регламентації суспільних відносин у сфері відповідальності за адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктне законодавство), а також у сфері адміністративного управління, визначено і в Указах Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» (№ 837/2019 08.11.2019 р.), «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої короною вірусом SARS-CoV-2» (№ 87/2020 від 13.03.2020 р.), «Про річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік» (№ 203/2020 від 26.05.2020 р.).

Суб'єкти законодавчої ініціативи керувались також Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX, а також Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471 та Планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня № 276-р.

У доданому до Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік Переліку законопроектів, спрямованих на виконання зазначеної Програми діяльності Кабінету Міністрів України, у тому числі, підготовки відповідних проектів Законів з питань відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, втілено передбачені цим Планом положення щодо нормативно-правового наближення та адаптації законодавства України до вимог та стандартів Європейського Союзу.

До Міжнародно-правових документів та Рекомендацій міжнародних організацій, що стосуються вищеозначеної галузі законодавства, які мали актуальне значення при здійсненні законотворчої діяльності, передусім, відносяться:

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.;

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 року, ратифікована Законом України № 1433-IV від 04.02.2004 р.;

- Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні»;

- Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів;

- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами;

- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб;

- Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-I/II (2009) 1E), затвердженою Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулося 18–22 березня 2013 року.

Пропозиції науковців, спрямовані на удосконалення національного законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

Удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України є неможливим без доктринального обґрунтування сучасних підходів регулювання адміністративної відповідальності. У цьому контексті важливим є з'ясування правових підстав адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність може наступати лише за наявності трьох підстав – нормативної, фактичної і процесуальної.

Фактичною підставою є вчинення адміністративного правопорушення, тобто реального протиправного діяння, що містить склад адміністративного правопорушення. Нормативного ви-

значення поняття складу адміністративного правопорушення не існує, а в теорії адміністративного права під ним розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких відповідне протиправне діяння визначається як адміністративне правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона правопорушення)¹.

Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є індивідуальний юрисдикційний правозастосовний акт (постанова, рішення) про притягнення особи до адміністративної відповідальності, винесений уповноваженим органом або посадовою особою щодо конкретної особи у відповідній справі про адміністративне правопорушення².

У науковій літературі продовжується виконання досліджень з питань адміністративно-правової протидії запобігання корупції.

Вчинення державним службовцем адміністративного порушення пов'язаного з корупцією є однією з підстав для припинення державної служби із втратою державним службовцем права на державну службу. На даний момент корупція серед посадових осіб є однією з головних проблем України, яка потребує жорсткого контролю³.

Актуальними є дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення норм сімейного законодавства України та протидії домашньому насильству. Зокрема зазначається, що адміністративна відповідальність за несплату аліментів у вигляді суспільно корисних робіт є досить ефективним у сучасному суспільстві, коли права дитини на матеріальне утримання одним із її батьків можуть бути порушеними⁴.

¹ Каленіченко Л. І., Коломоець В. К., Комзюк А. Т., Музичук О. М. Щодо підстав адміністративної відповідальності. 2021. URL: http://feb.tsatu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/03/Zbirnik_Publiczna_vlada_2-6.03.2021.pdf#page=272

² Там само.

³ Дубан І. Адміністративна відповідальність державних службовців за корупційні діяння. 2021. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/42706/1/%D0%94%D1%83%D0%B1%D0%B0%D0%BD.pdf>

⁴ Паламар С. Адміністративна відповідальність за несплату аліментів. 2021. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/42665/1/%D0%9F%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D1%80.pdf>

Насильство щодо жінок і домашнє насильство становлять серйозне порушення прав людини, вкорінене в нерівності між чоловіками та жінками й гендерній дискримінації. Найоптимальнішим поступом України у викоріненні проблеми домашнього насильства має стати ратифікація Стамбульської конвенції, яка є новаторською міжнародною угодою, покликаною скоординовано розв'язати проблему домашнього насильства. Конвенція спирається на чотири підвалини: запобігання, захист, кримінальне переслідування та скоординована політика¹.

Необхідно наголосити на тому, що традиційними є дослідження окремих видів адміністративних проступків, що вчиняються у різних сферах суспільних відносин – правопорушення на авіаційному транспорті², правопорушення у сфері оподаткування³, правопорушення у сфері обігу інформації⁴, порушення порядку організації і проведення мирних зборів⁵, тощо.

Загалом серед актуальних напрямів оптимізації інституту адміністративної відповідальності на сучасному етапі науковці виділяють такі, як:

– створення належного правового підґрунтя для формування основних принципів і базових положень нового Кодексу про адміністративні проступки;

¹ Вівчар Х. Адміністративна відповідальність за домашнє насильство. 2021. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/42661/1/%D0%92%D0%96%D0%B2%D1%87%D0%B0%D1%80.pdf>

² Брусакова О. В. Правові засади адміністративної відповідальності за правопорушення на авіаційному транспорті. 2021. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10490>

³ Іщенко В. В. Моделі кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері оподаткування. 2021. URL: <http://afgp.kpi.ua/wp-content/uploads/2021/02/%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%B-D%D0%B8%D0%BA-%D1%82%D0%B5%D0%B7-2020-%D0%B2%D1%96%D0%B4-27.01.21.pdf#page=98>

⁴ Шестак Л. В., Зінченко В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері обігу інформації. *Знання європейського права*. 2021. № 1. С. 117. URL: <http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/183>

⁵ Логвиненко Б. Проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. *Law. State. Technology*. 2021. № 2. С. 31–35. URL: <http://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/19>

- визначення у Кодексі про адміністративні правопорушення адміністративної відповідальності як виду правової відповідальності, який передбачає застосування уповноваженими на те органами адміністративних стягнень щодо осіб, які вчинили адміністративні проступки;

- встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб;

- упорядкування питань, пов'язаних з кваліфікацією повторних тотожних правопорушень;

- удосконалення процесуальних особливостей настання адміністративної відповідальності у разі повторного вчинення адміністративних проступків;

- вирішення питання, що стосуються відповідальності за замах на вчинення адміністративного правопорушення, а також за співучасть у вчиненні такого правопорушення;

- вилучення з Кодексу України про адміністративні правопорушення так званих «мертвих» положень (як-от щодо неможливості застосування позбавлення права полювання до осіб, для яких «полювання є основним джерелом існування» (ч.4 ст.30 КУпАП); з'ясування необхідності існування адміністративної відповідальності за окремі проступки (за незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст.161 КУпАП)); установлення адміністративної відповідальності за окремі протиправні діяння (за самогоноваріння з метою збуту) та ін.);

- конкретизація законодавчої регламентації особливостей застосування адміністративної відповідальності щодо окремих категорій правопорушників, зокрема таких, як депутати всіх рівнів, судді, прокурори та ін.;

- варто розглянути питання поділу адміністративних правопорушень на менш суспільно небезпечні (так звані «малозначні», «дрібні») та більш суспільно небезпечні (так звані «грубі»);

- у зв'язку із започаткуванням у кримінальному законодавстві інституту кримінальних проступків заслуговує додаткового дослідження питання повернення у вітчизняному кри-

мінальному законодавстві до функціонування інституту злочинів з адміністративною преюдицією¹.

Аналіз напрямів оновлення законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання

Питання удосконалення положень законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері притягнення громадян та посадових осіб до відповідальності за адміністративні правопорушення постійно перебувають на порядку денному Верховної Ради України. Удосконалення законодавства у вказаній сфері має системний та цілеспрямований характер.

Так, на розгляді шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання перебувало загалом **117** законопроектів, які стосувалися внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також інших питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. Головним (профільним) комітетом з підготовки та розгляду вказаних законопроектів визначено Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Зокрема, до **Розділу I. «Питання, підготовлені до розгляду на пленарних засіданнях»** Порядку денного шостої сесії внесено **30** законопроектів щодо впровадження відповідних змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а також з інших питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності за вчинення таких правопорушень. З них **8** законопроектів підготовлені для розгляду у другому читанні.

Як суб'єктами права законодавчої ініціативи **26** законопроектів внесені народними депутатами України, **4** – Кабінетом Міністрів України.

¹ Гончарук С. Т., Волонець Д. Ф. Інститут адміністративної відповідальності: окремі кроки оптимізації. Право і суспільство. 2021. № 3. С. 81–87. URL: http://www.pravoisusplstvo.org.ua/archive/2021/3_2021/14.pdf

Із загальної кількості законопроектів, зазначених у Розділі I, у **6-ти** законопроектах зміни та доповнення до КУпАП супроводжуються одночасним внесенням змін та доповнень до Кримінального кодексу України та/або Кримінального процесуального кодексу України, що спрямовані на посилення кримінальної відповідальності за суміжні діяння.

18 законопроектів, тобто більшість, безпосередньо змістовно пов'язані із прийняттям, або внесенням змін та доповнень до чинних законів регулятивного характеру, що регламентують суспільні відносини у різних сферах господарської діяльності та публічного управління, визначаючи з цієї метою певні правила та приписи, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність та застосування відповідних адміністративних стягнень.

До **Розділу II. «Питання, які доручається підготувати і доопрацювати для розгляду на сесії»** вказаного Порядку денного внесено **87** законопроектів, що стосуються відповідних змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також з інших питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності за вчинення таких правопорушень. З них **6** законопроектів доручено підготувати і доопрацювати для розгляду у другому читанні.

Як суб'єктами права законодавчої ініціативи, із загальної кількості зазначених у Розділі II законопроектів, **70** – внесено народними депутатами України, **16** – Кабінетом Міністрів України. **1** законопроект, визначений як невідкладний, внесений Президентом України. Зокрема, це – проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» (реєстр. № 6105 від 27.09.2021 р.)

У **17-ти** законопроектах зміни та доповнення до КУпАП супроводжуються одночасним внесенням змін та доповнень до Кримінального кодексу України та/або Кримінального процесуального кодексу України. У такому разі ці зміни та доповнення

спрямовані також на посилення кримінальної відповідальності за суміжні із адміністративними правопорушення діяннями.

4 законопроекта із вказаного переліку стосуються внесення змін та доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших законодавчих актів, які спрямовані на посилення вимог антикорупційного законодавства, у тому числі щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема, фінансового контролю, встановлених законодавством обмежень, розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

68 законопроектів, тобто переважна більшість з **87**, які доручалось підготувати і доопрацювати для розгляду на сесії, змістовно пов'язані із прийняттям, або внесенням змін та доповнень до чинних законів регулятивного характеру, які регламентують суспільні відносини у різних сферах господарської діяльності та публічного управління. З цієї метою у них встановлюються певні правила та приписи, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність та застосовуються відповідні адміністративні стягнення.

У зазначений період прийняті та набрали чинності **2** Закони, які стосуються сфери відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. А саме: Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів у заборонених законодавством випадках та встановлення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів особам, які не досягли чотирнадцяти років (малолітнім особам)» (№ 1886-IX від 17.11.2021 р., набрав чинності 10.12.2021 р.); Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України та пов'язаного з цим удосконалення роботи деяких державних правоохоронних органів» (№ 1888-IX від 17.11.2021 р., набрав чинності 25.11.2021 р.). Прийняття останнього Закону передбачено Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік.

Закон № 1886-IX від 17.11.2021 р. набрав чинності після внесення змін до статті 21 галузевого Закону України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР, згідно з якими, заборонено реалізацію (відпуск), продаж, доставку лікарських засобів особам, які не досягли чотирнадцяти років (малолітнім особам).

Зазначеними Законами викладено у новій редакції **4** статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також внесено зміни і доповнення до **3-х** чинних статей цього Кодексу.

Зокрема, у новій редакції статті 42-4 КУпАП *«Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів»* запроваджено відповідальність за такі дії, як «Реалізація (відпуск) лікарських засобів в аптечних закладах, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних систем дистанційним способом (електронна роздрібна торгівля лікарськими засобами) особою, яка не досягла 14-річного віку (малолітній особі), а також доставка лікарських засобів кінцевому споживачу – особі, яка не досягла 14-річного віку (малолітній особі)», у тому числі, вчинені повторно.

При цьому посилення відповідальності за такі порушення відбувається шляхом істотного збільшення розмірів штрафів, встановлених санкцією вказаної статті. Зокрема, порівняно із її попередньою редакцією, суму штрафу, який може бути накладений за порушення порядку реалізації лікарських засобів збільшено із шести-двадцяти п'яти до п'ятдесяти-ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто у 8 разів, а за повторне протягом року вчинення цього ж порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, суму штрафу збільшено із двадцяти п'яти-сімдесяти до ста-двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто у 4 рази.

У зв'язку із початком діяльності Бюро економічної безпеки України викладено у новій редакції ч. 1 ст. 15 КУпАП, яка визначає порядок відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень, а також диспози-

ції статей 184-3 та 185-13 КУпАП, у яких запроваджено відповідальність за незаконне використання найменування та ознак належності до названого державного органу та невиконання законних вимог його посадових осіб.

Прийнятими Законами внесено суттєві зміни та доповнення до ст. 221 та ч. 1 ст. 244-8, п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП, які стосуються порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 42-4, 184-3, 185-13 цього Кодексу, а також органів, які розглядають такі справи та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про вчинення відповідних порушень.

Зокрема, Законом № 1888-IX від 17.11.2021 р., через запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України, внесено 26 правок до відповідних положень п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП щодо органів та посадових осіб, які мають право складати вищевказані протоколи.

Під час шостої сесії прийнято також у першому читанні (за основу) **2** законопроекти: 16.11.2021 р. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо повноважень вищих спеціалізованих судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення» (реєстр. № 5490 від 13.05.2021 р.); 15.12.2021 р. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності» (реєстр. № 5877 від 01.09.2021 р.).

Із **115**-ти законопроектів щодо відповідальності за адміністративні правопорушення, які у зазначений період продовжують розглядатися, **86** (тобто переважна більшість) стосуються внесення змін та доповнень до чинних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, які пов'язані із застосуванням передбачених цим Кодексом адміністративних стягнень за порушенням норм відповідних галузевих законів.

Запропонованими змінами та доповненнями у диспозиціях норм КУпАП формулюються нові умови та обставини вчинення правопорушень, за які вже встановлено адміністративну відповідальність.

Однак, у **40** законопроєктах – майже третини від загальної кількості, одночасно із викладенням нової редакції диспозиції відповідних статей КУпАП пропонується впровадити адміністративну відповідальність за вчинення нових діянь, раніше не передбачених у цього Кодексі.

Водночас, у **10**-ти законопроєктах пропонується скасувати наразі існуючу адміністративну відповідальність за певні діяння та виключити відповідні статті із чинного КУпАП.

Слід зауважити, що окремі пропозиції встановити адміністративну відповідальність за певне або певні діяння не враховують, що основними підставами запровадження адміністративної відповідальності та визнання будь-якої дії чи бездіяльності адміністративним правопорушенням є, насамперед, їх *суспільна шкідливість*, наявність реальної шкоди та реальних негативних наслідків, які вони завдають суспільним відносинам.

Запропоновані доповнення КУпАП новими діяннями у багатьох випадках не містять їх конкретних понять та роз'яснень, не визначають чітких критеріїв та ознак, за наявності яких такі дії можуть кваліфікуватися як правопорушення і тягнути застосування адміністративних стягнень, передбачених санкціями відповідних норм.

Водночас, виходячи із вимог статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Посадові особи, згідно із статтею 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Запропоновані доповнення КУпАП новими діяннями у багатьох випадках не містять їх конкретних понять та роз'яснень,

не визначають чітких критеріїв та ознак, за наявності яких такі дії можуть кваліфікуватися як правопорушення і тягнути застосування адміністративних стягнень, передбачених санкціями відповідних норм.

З огляду на це, вбачається, що пропозиція, наприклад, встановити адміністративну відповідальність за *«невиконання законних вимог уповноважених осіб суб'єкта громадського нагляду стосовно усунення порушень законодавства про громадський нагляд»* (проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності у сфері громадського нагляду» (реєстр. № 5622 від 04.06.2021 р.) не узгоджується із передбаченими у КУпАП підставами для визнання певної дії чи бездіяльності адміністративним правопорушенням.

Зокрема, така пропозиція не обумовлюється конкретизацією терміну *«об'єкти громадського нагляду»*, посадові особи яких визначені суб'єктами відповідальності, незважаючи на те, що він не застосовується у чинному законодавстві про адміністративні правопорушення. Законопроект не містить також переліку *«уповноважених осіб суб'єкта громадського нагляду»*, за невиконання законних вимог яких пропонується запровадити адміністративну відповідальність та які наділяються правом складати протоколи про вказані правопорушення.

Крім того, у законопроекті не враховано, що сфера *«громадського нагляду»*, яку визначено як *«суспільну діяльність громадських об'єднань»*, не відноситься до встановленого порядку публічного управління, посягання на який становить обов'язкову ознаку для визнання певного діяння адміністративним правопорушенням.

Така правова невизначеність перешкоджатиме належному розумінню, тлумаченню та подальшому застосуванню запропонованих норм, внаслідок чого, призводитиме до порушень прав громадян у зв'язку із необґрунтованим притягненням до відповідальності за передбачені у них діяння.

Також звертає на себе увагу, що у **45-ти** законопроектах, тобто у більшості з тих, у яких пропонувались зміни та допов-

нення до КУпАП, внесення таких змін і доповнень до редакції диспозицій чинних статей, або пропозиції щодо впровадження нових адміністративних правопорушень, супроводжується одночасним суттєвим посиленням існуючої адміністративної відповідальності за визначені у КУпАП правопорушення. Майже у всіх таких законопроектах пропонується досить істотно, у декілька десятків разів, *а у деяких випадках навіть у 200 разів*, порівняно з чинними санкціями відповідних статей, збільшити розмір штрафів за вчинені правопорушень.

Санкція у вигляді штрафів є найбільш розповсюдженим видом адміністративного стягнення за делікти, передбачені у КУпАП. Тому, саме на значне збільшення розміру штрафів припадає найбільше пропозицій щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення закону, допущені у певній галузі господарської діяльності або публічного управління, а також внесення з цією метою відповідних змін та доповнень до КУпАП. При цьому, пропозиції щодо підвищення розмірів адміністративних штрафів у переважній більшості випадків не враховують реальний індекс інфляції, що відбувся у державі за певний період.

Крім того, окремі законопроекти містять і пропозиції щодо застосування іншого, більш суворого виду адміністративного стягнення, ніж той, який передбачено наявною санкцією чинної статті КУпАП.

Так, у проєкті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів)» (реєстр. № 6175-1 від 01.11.2021 р.) без достатнього обґрунтування та узгодження із визначеними КУпАП загальними критеріями накладення стягнень за адміністративні правопорушення пропонується досить значне збільшення розмірів штрафів, які можуть накладатися за правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів. Зокрема, у деяких випадках суми штрафів для громадян збільшуються у *30–40 разів* (наприклад, за передбачене у ст. 88 КУпАП незаконне виве-

знення з України або ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної Книги України), для посадових осіб – у *40–50 разів*, а за перевищення гранично допустимих рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на атмосферне повітря (ст. 78 КУпАП), більш як у *200 разів*. При цьому запропонована нова редакція ст. 53 КУпАП «Порушення правил використання земель» передбачає можливість накладення штрафів на громадян у більших розмірах, ніж за ті ж самі дії – на посадових осіб.

Серед іншого, таке підвищення розмірів штрафів не відповідає зростанню рівня інфляції, що відбулося з 1997 року (коли останній раз встановлювалися розміри штрафів за передбачені цими статтями правопорушення) по січень 2021 рік, її індекс за цей період становив 1507,9 %¹ та збільшився у 15 разів.

У цьому ж законопроекті пропонується взагалі виключити із низки статей КУпАП (50, 79, 85, 109, 116², 119, 141) «*попередження*», як один із видів адміністративного стягнення, що застосовується за вчинення правопорушень у незначних розмірах, а також до осіб, що вперше вчинили такі проступки. Зокрема, згідно з оновленою редакцією ст. 141 КУпАП, за «*звалювання снігу у смузі відводу автомобільного шляху*» передбачається стягувати без жодного попередження з громадян – до ста п'ятдесяти, а з посадових осіб – до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто, відповідно, до 2550 і 17000 гривень.

За аналогічних обставин у проекті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо створення правового підґрунтя для розвитку галузі виробництва крафтових алкогольних напоїв в Україні» (реєстр. № 5453 від 29.04.2021 р.) пропонується збільшити суму штрафів, які можуть накладатися за «*придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення*» (ст. 177 КУпАП) у *100 разів* – з п'яти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або з 85 грн. до 8500 грн.

¹ Калькулятор інфляції. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/dw_infl_uk/calc_p1d.asp?kat=1

Разом із тим, вищевказані пропозиції не узгоджуються із тим, що встановлення або перегляд розмірів штрафів за адміністративні правопорушення, застосування інших адміністративних стягнень має виходити, передусім, із принципів системності та пропорційності, тобто відповідності адміністративного стягнення рівню поширеності та ступеню суспільної шкідливості вчинених діянь, інших негативних наслідків, які вони завдають громадському порядку, власності, правам і свободам громадян та встановленому порядку управління.

Згідно із положеннями статті 33 КУпАП, при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, тому суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню поширеності та суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, конкретних обставин його вчинення та негативних наслідків, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

В іншому випадку призначене адміністративне стягнення, як таке, що суперечить передбаченим законом загальним підставам його накладення, може бути оскаржене та скасоване у судовому порядку, що обмежить можливості його ефективного застосування та знівелює мету посилення відповідальності за вчинення названих порушень. Тобто визначення розміру покарання за вказані правопорушення вимагає зваженого, обґрунтованого підходу, який би не давав підстав для різного роду зловживань. Таке визначення має на меті не лише встановити міру покарання, а й забезпечити його невідворотність, унеможливити невиконання законодавчих норм.

Слід зазначити, що внесення змін та доповнень до диспозицій статей КУпАП та посилення адміністративної відповідальності через збільшення розміру штрафів за вчинення порушень, передбачених цим Кодексом, безпосередньо корелюється із прийняттям законів щодо удосконалення або внесення змін до законодавства, яке визначає правові засади та регламентує діяльність органів публічного управління в окремих галузях господарства.

Тільки у двох законопроєктах пропонується, відповідно, встановити нові критерії визначення розмірів штрафів за адміністративні правопорушення та запровадити новий вид адміністративного стягнення у вигляді «позбавлення права на користування цивільною зброєю та набоями», у зв'язку із внесенням змін щодо підстав та порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення громадянами та посадовими особами вимог закону щодо обігу вогнепальної зброї.

Найвні у законопроєктах пропозиції щодо внесення змін та доповнень до КУпАП, у тому числі, стосовно видів і розміру стягнень визначено за правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законодавчими актами, які регулюють правовідносини у відповідній галузі господарської діяльності або публічного управління.

З огляду на викладене, можна констатувати, що в цілому **85** законопроєктів, або три чверті із **115-ти**, що на даний час розглядаються, мають чітку загальну спрямованість на суттєве посилення адміністративної відповідальності за вчинення певних діянь у відповідних сферах суспільних відносин.

У **22** законопроєктах із тих, що продовжують розглядатися, пропонується внести зміни і доповнення щодо порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Насамперед, це стосується: визначення підвідомчості органів, які розглядають такі справи; посадових осіб, уповноважених складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень порушень та обсягу їх повноважень; особливостей складання вказаних протоколів щодо окремих категорій правопорушень, підстав та порядку оскарження постанов про застосування адміністративних стягнень; виконання постанов про застосування адміністративних стягнень; підстав та процедури застосування заходів забезпечення адміністративного провадження.

У **2-х** законопроєктах пропонується передбачити такі нові заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як «тимчасове вилучення у особи цивільної вогнепальної зброї та огляд на стан алкогольного та/або наркотичного сп'яніння (нетверезий стан)», а також «тим-

часовий арешт об'єктів незаконного (самовільного) будівництва».

Крім того, окремі законопроекти стосуються удосконалення судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення, у тому числі, забезпечення її єдності та безумовного врахування рішень вищих судів під час правозастосовної діяльності, виконання в адміністративному провадженні рішень Європейського суду з прав людини, обсягу повноважень вищих спеціалізованих судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також процесуальному забезпеченню обов'язкової участі під час розгляду справи особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У названих вище **40** законопроектах, у яких передбачено запровадити адміністративну відповідальність за нові діяння, одночасно вносяться зміни до відповідних статей Розділу III КУпАП, якими визначаються державні органи та посадові особи, що уповноважуються розглядати справи та складати протоколи про адміністративні правопорушення, якими пропонується доповнити цей Кодекс.

Разом із тим, в окремих законопроектах не зазначаються ті органи та посадові особи, які розглядатимуть справи про відповідні адміністративні правопорушення або складатимуть протоколи про їх вчинення, що унеможливило подальше застосування запропонованих норм та притягнення до відповідальності за передбачені у них діяння.

Аналіз законопроектів з питань удосконалення законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

З огляду на викладене, доцільно більш детально окремо зупинитися на аналізі вищезазначених та деяких інших законопроектів, виходячи з їх актуальності та суспільної значущості.

Зокрема, проектів законів:

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції (4411 У);

- Про внесення зміни до статті 145 Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо відповідальності у сфері телекомунікацій) (4536 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту честі і гідності громадян та працівників правоохоронних органів (5050-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження відповідальності за недотримання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (5160 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо повноважень вищих спеціалізованих судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення (5490 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» щодо відповідальності юридичних осіб (5717 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про право на самозахист та володіння цивільною вогнепальною зброєю» (5709-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності суб'єктів господарювання за ухилення від реєстрації своїх відокремлених підрозділів (5760-1 Д);

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху (5798-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки (6019 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за відмову або перешкоджання демонтажу пам'ятників, пам'ятних знаків комуністичному тоталітарному режиму (6019-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України щодо електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг (6097 У);

- Про внесення змін до статті 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення обов'язку інформування про тимчасовий виїзд дитини за межі України (6147 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра (6185 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів) (6175-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» (6246 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України (6292 Д).

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції» (реєстр. № 4411 від 20.11.2020 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є удосконалення норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, що встановлюють відповідальність за порушення міграційного законодавства, зокрема стосовно виключення з них застарілих положень та посилань на норми, які втратили чинність, посилення відповідальності за порушення особами законодавства в зазначеній сфері, що в підсумку сприятиме підвищенню рівня запобігання та протидії нелегальній міграції в Україні, забезпеченню безпеки держави та наближенню українського законодавства до міжнародних стандартів. Прийнят-

тя законопроекту сприятиме реалізації довгострокового пріоритету «Права людини та доступ до правосуддя» (пункт 19.1) Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

У законопроекті передбачено: доповнити КУпАП новою статтею 185¹⁴, яка передбачатиме встановлення адміністративної відповідальності за вчинення злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника ДМС під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із запобіганням та протидією нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства; удосконалити диспозиції статей 203–206 КУпАП, якими встановлена адміністративна відповідальність іноземних громадян та українських громадян – фізичних і посадових осіб за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства та посилити штрафні санкції за ряд порушень міграційного законодавства; внести зміни до статей 221, 255 КУпАП з метою врегулювання питання притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які, перетинаючи державний кордон, демонструють георгіївські (гвардійські стрічки), що заборонено законом.

Підтримуючи необхідність посилення адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства та з метою протидії нелегальній міграції, слід висловити наступне.

Збільшення розмірів адміністративних штрафів за порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (стаття 202 КУпАП), порушення іноземцями та особами без громадянства законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 203 КУпАП), порушення посадовими особами підприємств, установ і організацій, фізичними особами – підприємцями законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 204 КУпАП), порушення особами, які запросили в Україну чи приймають в Україні іноземців та осіб без громадянства,

законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 205 КУпАП) має бути належним чином обґрунтовано.

Мають бути чітко визначені індикатори взаємозв'язку між ступенем суспільної шкідливості вчиненого адміністративного проступку та розміром штрафних санкцій. У демократичному суспільстві принцип пропорційності передбачає забезпечення справедливого балансу між вимогами захисту особи та охороною суспільного інтересу. Реалізація цього принципу заснована на тому, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею. Варто погодитися з позицією про зменшення можливостей для легалізації в Україні, зокрема з метою використання її як транзитної держави для подальшого виїзду до країн ЄС, внаслідок підвищення рівня адміністративних штрафів за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства та про прикордонний режим, вдосконалення процедур реадмісії та видворення.

Пропозиція виключити статтю 206 КУпАП «Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг» є передчасною та потребує відтермінування, оскільки у даному випадку можливі зловживання з питань надання громадянами іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів, сприяння їх незаконній реєстрації, оформленню документів на проживання чи навчання, прийняттю на роботу, а також надання інших послуг на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і правил транзитного проїзду їх через територію України. Необхідно передбачити у нормах міграційного законодавства засоби протидії за можливі прояви, що передбачені чинною редакцією статті 206 КУпАП.

2. *Проект Закону України «Про внесення зміни до статті 145 Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо відповідальності у сфері телекомунікацій)» (реєстр. № 4536 від 23.12.2020 р.).*

Основною метою прийняття проєкту Закону є посилення адміністративної відповідальності за порушення у сфері телекомунікацій, які передбачено статтею 145 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, запропоновано збільшення розмірів штрафів за порушення умов і правил, що регламентують діяльність у сфері телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України, передбачену ліцензіями, дозволами, повідомленням про початок здійснення діяльності у сфері телекомунікацій до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Якщо такі самі дії вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за порушення, передбачені частиною першою статті 145 Кодексу України про адміністративні правопорушення, запропоновано збільшення розміру штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Варто зауважити, що збільшення розмірів адміністративних штрафів має супроводжуватися належним обґрунтуванням у пояснювальній записці порядку визначення пропорційності вчинених дій та суспільної шкідливості за такі дії. На думку авторів законопроєкту, з метою зниження правопорушень у сфері телекомунікацій може бути вищий розмір адміністративного штрафу, в т.ч. розмір якого може бути значно вищим, аніж розмір шкоди, який може бути нанесено споживачеві. Однак зазначена позиція не відповідає основним засадам юридичної відповідальності, зокрема принципу справедливості, відповідно до якого захід юридичного впливу має відповідати обставинам справи та пропорційності його застосування.

Необхідно зазначити, що точкові несистемні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення не вирішують ключових питань щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства України та наближення положень Кодексу до їх ефективної дієвості.

3. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту честі і гідності громадян та працівників правоохоронних органів» (реєстр. № 5050-1 від 24.02.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), спрямованих на посилення відповідальності за вчинення дрібного хуліганства, а також запровадження адміністративної відповідальності за образу поліцейських, працівників Державної прикордонної служби України при виконанні ними своїх службових обов'язків, а так само членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону під час залучення їх до такої діяльності.

Для цього у законопроекті пропонується: внести зміни до санкції ст. 173 КУпАП «Дрібне хуліганство», якими підвищуються розміри штрафів, збільшуються терміни громадських робіт та адміністративного арешту, що призначаються за його вчинення, а також встановлюється відповідальність за дрібне хуліганство, вчинене особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення; внести зміни та доповнення до ст. 185 КУпАП «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» та ст. 185-10 КУпАП «Злісна непокора законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону», якими запроваджується відповідальність за «образу» та «публічну образу» поліцейського, військовослужбовця, працівника Державної прикордонної служби України при виконанні ними своїх службових обов'язків, а так само члена громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону під час їх залучення до охорони громадського порядку, підвищуються розміри штрафів та збільшуються строки адміністративного арешту, що призначаються за їх вчинення; внести доповнення до ст. 185-7 КУпАП «Публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України», якими запроваджується відповідальність за невиконання законних розпоряджень поліцейського та військовослужбовця, а також

підвищуються розміри штрафів та збільшуються строки громадських робіт, що призначаються за їх вчинення; внести зміни та доповнення до ст. 262, 263 КУпАП щодо підстав та порядку здійснення адміністративного затримання посадовими особами органів внутрішніх справ (Національної поліції), Військової служби правопорядку у Збройних силах України та Державної прикордонної служби України.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту честі та гідності працівників Національної поліції України, членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та військовослужбовців» (реєстр. № 5050 від 08.02.2021 р.).

Метою законопроекту є встановлення адекватного сучасним суспільним вимогам юридичного механізму реагування на випадки, пов'язані із образами, публічними закличками до невиконання законних розпоряджень поліцейських, військовослужбовців, працівників Державної прикордонної служби, членів відповідних громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, інші випадки щодо порушення честі і гідності працівників правоохоронних органів. Повністю підтримуючи досягнення вищезазначеної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

У законопроекті пропонується доповнити диспозиції статей 185, 185-10 КУпАП, якими передбачено відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі поліцейського, військовослужбовця, працівника Державної прикордонної служби або члена громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону, новими діями у вигляді **«образи»** та **«публічної образи»** вищевказаних осіб при виконанні ними службових обов'язків.

Разом із тим, законопроект не містить поняття названих **«образи»** та **«публічної образи»**, не визначає конкретних критеріїв та ознак, за наявності яких ці дії можуть кваліфікуватися як правопорушення, тягнути застосування адміністративних стягнень, передбачених санкціями відповідних норм.

Така правова невизначеність під час правозастосовної діяльності може призвести до неналежного тлумачення зазначених термінів, а також порушення прав громадян у зв'язку із необґрунтованим притягненням до відповідальності за вищевказані діяння.

Слід також звернути увагу, що зміни до п. 1 ч. 2 ст. 262 КУпАП щодо виключення із переліку повноважень органів внутрішніх справ (Національної поліції України) можливості провадити адміністративне затримання у випадках поширювання неправдивих чуток, прояву неповаги до суду, дрібної спекуляції та при порушенні правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, запропоновані без відповідного обґрунтування.

Вказані зміни не стосуються предмета правового регулювання законопроекту, що розглядається. Метою і завданням останнього є захист честі і гідності працівників правоохоронних органів та членів громадських формувань шляхом посилення відповідальності за вчинення дій, пов'язаних з їх порушенням. Внаслідок цього, межі законопроекту унеможливають внесення зазначених змін щодо повноважень посадових осіб органів внутрішніх справ (Національної поліції України) провадити адміністративне затримання.

Згідно з Висновком Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 17.03.2021 р., реалізація законопроекту може призвести до збільшення доходів державного бюджету за рахунок надходжень від штрафів та збільшення видатків державного бюджету на утримання в ізоляторах тимчасового тримання осіб, до яких застосовано адміністративний арешт.

Однак, всупереч ч. 1 ст. 27 Бюджетного Кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочен-

ня витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, відсутні.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження відповідальності за недотримання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (реєстр. № 5160 від 25.02.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановленої законодавством процедури здійснення стратегічної екологічної оцінки, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів, нездійснення процедури стратегічної екологічної оцінки, неврахування результатів стратегічної екологічної оцінки при затвердженні документів державного планування, порушення порядку здійснення та оприлюднення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля.

Стратегічна екологічна оцінка – це процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби – транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування.

Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (далі – Закон № 2354) регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виконання документів державного планування та поширюється на докумен-

ти державного планування, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі, крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Відповідно до статті 17 Закону № 2354, замовник зобов'язаний здійснювати моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, один раз на рік оприлюднювати його результати на своєму офіційному веб-сайті у мережі Інтернет та у разі виявлення не передбачених звітом про стратегічну екологічну оцінку негативних наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, вживати заходів для їх усунення.

З метою забезпечення дотримання вимог Закону № 2354, проектом запропоновано встановити адміністративну відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення вимог у сфері проведення та виконання стратегічної екологічної оцінки.

Підтримуючи викладені пропозиції, слід зауважити про необхідність уточнення переліку суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення встановленої законодавством процедури здійснення стратегічної екологічної оцінки. Зокрема, у примітці до нової статті 91⁶ КУпАП запропоновано до суб'єктів вчинення адміністративного проступку у даній сфері віднести осіб, зазначених у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». З таким підходом погодитися не можна з огляду на наступне.

По-перше, відповідно до статті 4 Закону № 2354, суб'єктами стратегічної екологічної оцінки є замовник, центральний

орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони здоров'я, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість, держава походження, зачеплена держава. Тобто існує невідповідність між переліком суб'єктів стратегічної екологічної оцінки та особами, зазначених у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

По-друге, пов'язувати норми Закону України «Про запобігання корупції» з відповідним галузевим законодавством допускається у випадку поширення дії вимог антикорупційного законодавства на відповідну сферу публічного адміністрування, тому повної кореляції предмету регулювання Закону № 2354 з превенційним антикорупційним законодавством немає.

Крім викладеного зауваження варто висловити думку щодо порядку визначення розміру штрафних санкцій. Зокрема, за правопорушення у сфері стратегічної екологічної оцінки пропонується накладати штраф у розмірі від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Однак одним з основних критеріїв визначення розміру та виду стягнення за адміністративне правопорушення є ступінь його суспільної шкідливості.

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо повноважень вищих спеціалізованих судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення» (реєстр. № 5490 від 13.05.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є надання суддям вищих спеціалізованих судів повноважень на розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185³ КУпАП «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України».

Проектом Закону пропонується доповнити статті 213 та 221¹ КУпАП положеннями, згідно з якими вищі спеціалізовані суди набудуть повноважень розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185³ КУпАП, в порядку, встановленому для місцевих господарських та адміністративних судів, апеляційних судів та Верховного Суду.

Необхідно відмітити, що втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком адміністративну відповідальність відповідно до статті 185³ КУпАП.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ. Вищими спеціалізованими судами є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд.

З огляду на це, пропозиції, викладені у законопроекті, враховують судоустрійні зміни та надають можливості для більш ефективного застосування положень статті 185³ КУпАП.

6. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності юридичних осіб» (реєстр. № 5717 від 30.06.2021 р.).*

Основною метою прийняття проекту Закону є закріплення на законодавчому рівні можливості запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб, які є власниками транспортних засобів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Встановлення адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупин-

ки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) є необхідним кроком законодавця для спрощення провадження у справах про адміністративні проступки з використанням технічних засобів фіксації. Проблема визначення суб'єкта відповідальності за вказаний вид адміністративних проступків має актуальне значення для правозастосовної практики, оскільки за загальним правилом пов'язує таку відповідальність з особою, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Велика палата Конституційного Суду України у червні 2021 року розпочала розгляд об'єднаних конституційних скарг щодо відповідності Конституції України статті 14-2 КУпАП. Зокрема, у конституційних скаргах акцентовано увагу на тому, що за вчинення адміністративних проступків до адміністративної відповідальності притягувалися керівники юридичних осіб, хоча фактично транспортним засобом керували інші особи. Тому передбачені проектом № 5717 законодавчі ініціативи впливають із реалій правозастосовної практики та покликані вирішити проблему визначення суб'єкта адміністративної відповідальності відповідно до положень статті 14-2 КУпАП. Підтримуючи вище викладене, слід висловити наступне.

Покладення адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), на юридичну особу не узгоджується з окремими положеннями КУпАП. Зокрема, серед суб'єктів вчинення адміністративних проступків у КУпАП не передбачено юридичних осіб. Так, згідно статті 14 КУпАП адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, підлягають посадові особи юридичних осіб. В адміністративно-деліктному законодавстві України не передбачено механізму

адміністративної відповідальності юридичних осіб (за винятком застосування фінансово-правових та адміністративно-господарських санкцій).

Пропоновані зміни у проєкті № 5717 не вирішують у повному обсязі проблеми додержання принципу презумпції невинуватості під час провадження у справах про адміністративні проступки відповідно до статті 14-2 КУпАП, а також не враховують вимог права на справедливий суд, закріплених у п. 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в частині обґрунтованості судових рішень.

З метою додержання вимог законодавчої техніки у назві та тексті законопроєкту слід виправити назву Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також у Прикінцевих та перехідних положеннях виключити пункт 3, де передбачено доручення Генеральній прокуратурі України, Верховному Суду, Службі безпеки України привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону, оскільки засади юридичної відповідальності визначаються виключно законами України (п. 22 абзацу першого статті 92 Конституції України).

7. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про право на самозахист та володіння цивільною вогнепальною зброєю» (реєстр. № 5709-1 від 13.07.2021 р.).

Законопроєкт розроблено з метою приведення окремих норм Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України у відповідність з положеннями проєкту Закону України «Про право на самозахист та володіння цивільною вогнепальною зброєю» (реєстр. № 5708-1 від 13.07.2021 р.) (далі – проєкт Закону № 5708-1). Останній, у випадку його прийняття, на законодавчому рівні регулюватиме відносини, що виникають у сфері обігу в Україні цивільної зброї, набоїв до неї та конструктивно схожих зі зброєю та набоями виробів, визначення правового режиму власності на цивільну зброю, встановлення основних прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб щодо володіння, застосування цивільної

зброї та набоїв, інших суспільних відносин, що безпосередньо з цим пов'язані.

Для цього у законопроекті пропонується внести зміни та доповнення: до ст. 24, 25, 30 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо застосування нового адміністративного стягнення – позбавлення спеціального права на користування цивільною зброєю та набоями; скасування існуючої заборони на позбавлення права на полювання та конфіскацію вогнепальної зброї і бойових припасів у осіб, для яких полювання є основним джерелом існування; до ст. 190–195 КУпАП щодо нової редакції зазначених норм та збільшення розміру штрафів за передбачені у них правопорушення у сфері обігу зброї; доповнення КУпАП новою статтею 266¹, якою пропонується встановити такий захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення як «Огляд особи, яка здійснює транспортування або носіння цивільної зброї на стан алкогольного та/або наркотичного сп'яніння (нетверезий стан)»; до ст. 36, 263 Кримінального кодексу України (далі – КК України) щодо нової редакції визначення необхідної оборони, а також відповідальності за незаконне поводження зі зброєю, набоями або вибуховими речовинами.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про право на цивільну вогнепальну зброю» (реєстр. № 5709 від 25.06.2021 р.) та змістовно пов'язаний із зазначеним вище проектом Закону № 5708-1. Тому, не заперечуючи проти внесення вказаних змін і доповнень до КУпАП та КК України за умови прийняття названого Закону, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Проект Закону № 5708-1, згідно з його преамбулою та статтею 2, регулюючи суспільні відносини у сфері обігу (обороту) цивільної зброї, визначає правовий режим власності на таку зброю та встановлює основні права й обов'язки фізичних

і юридичних осіб щодо виробництва, набуття, володіння, відчуження, носіння, транспортування, ремонту, застосування цивільної зброї та набоїв.

Визначення терміну «оборот зброї», що міститься у пп. 1.34 п. 1 ч. 1 ст. 1 проєкту Закону № 5708-1, включає дії щодо виробництва, імпорту, експорту, транзиту, торгівлі, продажу, обміну, дарування, передачі, відчуження в інший законний спосіб, придбання, колекціонування, експонування, спадкування, обліку, зберігання, носіння, перевезення, транспортування, застосування, вилучення зброї, набоїв до неї та основних частин.

Тобто, правовим режимом власності на цивільну вогнепальну зброю та набої до неї охоплюються широке коло різноманітних дій щодо її обігу (обороту). Натомість, термін *користування* зброєю, яким пропонується доповнити статті 24, 25, 30 КУпАП, має більш вузький контекст, який не містить весь перелік названих вище діянь.

Згідно із вимогами ст. 50 проєкту Закону № 5708-1, у випадку порушення законодавства в сфері *обороту* цивільної зброї та набоїв, винна особа несе кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність згідно із законодавством.

З огляду на викладене, вбачається більш оптимальним й таким, що повністю відповідає положенням проєкту Закону № 5708-1, застосовувати у законопроєкті для визначення нового виду позбавлення наданого громадянину спеціального права, замість *«позбавлення права на користування цивільною зброєю та набоями»*, зазначеного у п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25, 30 КУпАП, таке формулювання як *«позбавлення права на вчинення дій щодо обігу (обороту) цивільної зброї та набоїв»*.

На відміну від чинної редакції статті 191 КУпАП, у якій передбачається відповідальність громадян за порушення правил зберігання, *носіння* або перевезення вогнепальної та іншої зброї й бойових припасів, у законопроєкті пропонується залишити відповідальність лише за порушення правил зберігання або транспортування цивільної зброї і набоїв, виключивши з переліку цих порушень їх *носіння*.

Проте, такі зміни не узгоджуються із положеннями відповідних норм проекту Закону № 5708-1, як основного регулятивного закону у цій сфері, що регламентує суспільні відносини щодо обороту цивільної зброї і набоїв та встановлює правила такого обороту. При цьому носіння цивільної вогнепальної зброї, як зазначено вище, є обов'язковим складовим елементом такого обороту. Внаслідок цього, проектом Закону № 5708-1 встановлюються підстави та порядок набуття й реалізації фізичними та юридичними особами прав й обов'язків, у тому числі, щодо *носіння* цивільної зброї.

Зокрема, серед таких правил обігу, за порушення яких статтею 191 КУпАП й передбачається застосування адміністративного стягнення, є визначена у ч. 2 ст. 29 проекту Закону № 5708-1 заборона *носіння* зброї особою, дозвільний документ якої призупинено, протягом призупинення дії Посвідчення власника зброї. У ст. 34 вказаного проекту Закону встановлено пряму заборону щодо носіння цивільної зброї за винятком окремих випадків, визначених у цій статті.

Скасування адміністративної відповідальності за носіння зброї, як це пропонується у законопроекті, не враховує також і основоположні підстави для визнання певного діяння адміністративним правопорушенням, що визначені у ст. 9 чинного КУпАП.

Так, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Безумовно, що порушення встановлених законом правил носіння вогнепальної зброї посягає на громадський порядок, безпеку та інші права громадян, до того ж істотно порушує встановлений порядок публічного управління у цій сфері. Тобто такі дії мають свої, цілком конкретні, негативні, суспільно шкідливі наслідки, що у свою чергу надає беззаперечні підстави для застосування адміністративної відповідальності за їх вчинення, як це і передбачено чинним КУпАПом.

У законопроекті, теж без достатнього на це обґрунтування, повністю виключена можливість притягнення особи до адміністративної або кримінальної відповідальності за порушення правил обігу холодної зброї, як це на даний час передбачено у ст. 190–195 КУпАП та ст. 263 КК України.

Разом з тим, як і у випадку носіння вогнепальної зброї, порушення порядку носіння, зберігання, придбання, продажу, збуту, передачі, перевезення, реалізації, обліку холодної зброї також посягає на громадський порядок, безпеку громадян, їх права та свободи, тобто призводить до настання суспільно шкідливих, а за певних обставин – і до суспільно небезпечних наслідків. Тому підстав для скасування існуючої адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення перелічених діянь на даний час немає.

Крім того, суспільні відносини щодо обігу (обороту) холодної зброї не є предметом правового регулювання, як проекту Закону № 5708-1, так і законопроекту, що розглядається.

Слід зауважити, що запропоновані у законопроекті зміни та доповнення, які стосуються санкцій за вчинення вказаних адміністративних правопорушень, не відповідають встановленим законодавством загальним вимогам щодо таких адміністративних стягнень.

Відповідно до ст. 23, 33 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Загальні правила накладення такого стягнення передбачають, що при його накладенні враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступень його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

За змістом ст. 24, 27 КУпАП штраф, як один з видів адміністративного стягнення, є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

Запропоноване у законопроекті збільшення розміру штрафів у 100–250 разів, порівняно із чинними санкціями відповідних норм КУпАП, які накладатимуться за вчинення вищеназваних порушень правил обігу зброї та боєприпасів, визначено без належного обґрунтування, яке би виходило із загальних критеріїв накладення таких стягнень, передбачених цим Кодексом.

Зокрема, санкцією чинної статті 194 КУпАП передбачено, що вчинення працівником торговельного підприємства (організації), якого протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення порядку продажу вогнепальної зброї і бойових припасів, такого ж самого порушення, тягне за собою накладення штрафу від *двадцяти до двадцяти п'яти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас, у законопроекті за вчинення аналогічних дій пропонується накладати штраф вже у розмірі від *двох тисяч до п'яти тисяч* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому роз'яснень щодо необхідності такого істотного посилення адміністративних стягнень не надається.

Перегляд розмірів штрафів за вказані адміністративні правопорушення має виходити із принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню поширеності та суспільної шкідливості вчинених правопорушень, інших негативних суспільних наслідків, які вони завдають громадському порядку, правам і свободам громадян.

8. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності суб'єктів господарювання за ухилення від реєстрації своїх відокремлених підрозділів» (реєстр. № 5760-1 від 28.07.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якими встановлюється відповідальність суб'єктів господарювання за порушення чинного законодавства щодо реєстрації своїх відокремлених підрозділів.

Для цього у законопроекті пропонується доповнити статтю 166¹¹ КУпАП «Порушення законодавства про державну реє-

страцію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» частиною сьомою, відповідно до якої, неподання або несвоєчасне подання юридичною особою державному реєстратору передбаченої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» заяви про державну реєстрацію створення відокремленого підрозділу юридичної особи, – тягне за собою накладення штрафу на керівника юридичної особи або особу, уповноважену діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу), від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності для суб'єктів господарювання за неподання, несвоєчасне подання відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про свої відокремлені підрозділи» (реєстр. № 5760 від 14.07.2021 р.). Проектом цього Закону передбачено доповнити статтю 164 КУпАП «Порушення порядку господарської діяльності» нормою, згідно з якою, неподання або несвоєчасне подання суб'єктом господарювання відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про свої відокремлені підрозділи, – тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Законопроект розроблений з метою встановлення на законодавчому рівні адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р. № 755-IV (далі – Закон). Зокрема, п. 1) ч. 1 ст. 4, п. 20) ч. 2 ст. 9 Закону щодо обов'язкової реєстрації відокремлених підрозділів юридичних осіб та включення відомостей про них до вищевказаного Єдиного державного реєстру. Відповідно до ч. 3 ст. 13 цього Закону такі відомості є підставою для взяття відокремлених підрозді-

лів на облік в органах державної статистики, податкових органах та/або вчинення інших дій відповідно до законодавства.

Зазначене створить умови для подальшого утримання з таких підрозділів податків на доходи фізичних осіб, які надходять до відповідних місцевих бюджетів, а також сприятиме виконанню державою передбачених ст. 42 Конституції України обов'язків щодо захисту прав споживачів, здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт. Тому погоджуючись, з огляду на викладене, із необхідністю прийняття наданого законопроекту, вважали би за необхідне висловити деякі зауваження та пропозиції.

Названий Закон, як основний нормативно-правовий акт, що регулює суспільні відносини у сфері державної реєстрації юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, встановлює підстави та порядок проведення зазначеної реєстрації. Зокрема, у ст. 25 Закону передбачено, що державна реєстрація та інші реєстраційні дії проводяться на підставі *документів*, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи та її відокремлених підрозділів. Статті 14, 15, 17 Закону визначають вимоги до переліку та оформлення вказаних *документів*.

З огляду на це, вбачається доцільним у законопроекті, у тексті частини сьомої ст. 166⁻¹¹ КУпАП, словосполучення «**...передбаченої** Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» **заяви про державну реєстрацію** створення відокремленого підрозділу юридичної особи» замінити на «**...передбачених** Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» **документів для державної реєстрації** створення відокремленого підрозділу юридичної особи».

У такому випадку, враховуючи, що Законом підставою для реєстрації визначено не лише заяву, а певний перелік документів, положення диспозиції норми КУпАП, у якій пропонується встановити відповідальність за названі порушення порядку державної реєстрації відокремлених підрозділів юридичної

особи, узгоджувалися би із термінологією, що використовується у галузевому Законі, яким власне регламентуються підстави та порядок проведення вказаної реєстрації.

З метою узгодження текстів законопроекту та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» вважали би також за доцільне доповнити статтю 35 Закону «Відповідальність у сфері державної реєстрації» новою частиною шостою наступного змісту: *«Керівники юридичної особи або особи, уповноважені діяти від імені юридичної особи, за неподання або несвоєчасне подання державному реєстратору документів для державної реєстрації створеного відокремленого підрозділу юридичної особи несуть відповідальність, встановлену законом»*. Чинна редакція вказаної статті Закону, з огляду на зміст визначених у ній діянь, не передбачає можливості настання відповідальності саме за названі вище дії.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху» (реєстр. № 5798-1 від 03.08.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Кримінального кодексу України, законів України «Про дорожній рух», «Про безоплатну правову допомогу» та «Про Національну поліцію», які спрямовані на удосконалення порядку притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Зокрема, у законопроекті пропонується додати до переліку суб'єктів, які можуть бути свідками зазначених правопорушень, таких осіб, як «сповіщувачі». Із цією метою доповнити КУпАП новою статтею 272-1 наступного змісту: «сповіщувачем є громадянин, який звернувся із заявою або повідомленням про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), до органу, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, і не є потерпілим».

Крім того, пропонується доповнити чинну статтю 272 КУпАП частиною четвертою про те, що «сповіщувач може бути свідком у справах про адміністративне правопорушення, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису)».

Разом із тим, слід зауважити, що згідно з вимогами п. 3 ч. 1 статті 288 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, може бути оскаржено у районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом.

Так, у статті 61 КАС України визначено, що учасниками судового процесу, крім учасників справи та їх представників, є помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, *свідок*, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Згідно із статтею 65 КАС України, як свідок в адміністративній справі судом може бути викликана будь-яка особа, якій відомі обставини, що належить з'ясувати у справі; свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або учасників справи.

Однак, пропозиції щодо одночасного внесення змін та доповнень до статей 61, 65 КАС України, у яких передбачалась би можливість участі «сповіщувачів» як свідків у справах про вищезазнані адміністративні правопорушення, у випадку оскарження постанов по цих справах до суду, у законопроекті відсутні.

Вважали би недоцільним запропоноване у законопроекті, у п. 3 ч. 2 статті 272-1 КУпАП, встановлення винагороди сповіщувачу. Останній, як свідок, вже матиме право на відповідне відшкодування витрат та компенсацію, визначену у ч. 1 статті 137 чинного КАС України. Відповідно до цієї норми, свідку, у зв'язку з викликом до суду, відшкодовуються витрати, що пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та наймом житла, а також виплачується компенсація.

У законопроекті пропонується також доповнити статтю 13 Закону України «Про дорожній рух» частиною четвертою наступного змісту: «Громадяни, які відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення повідомили про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), та набули статус сповіщувача, мають право на винагороду у розмірі десяти відсотків від суми адміністративного стягнення у вигляді штрафу, накладеного на винну особу. Винагорода виплачується за рахунок стягнутого штрафу за відповідне правопорушення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Проте, вбачається, що оплата винагороди буде здійснюватися із державного бюджету, а не за рахунок стягнутого штрафу, оскільки грошові кошти від адміністративних штрафів безпосередньо надходять до державного бюджету.

Згідно із положеннями ч. 3 статті 29 Бюджетного Кодексу України джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів (з урахуванням особливостей, визначених пунктом 1 частини другої статті 67-1 цього Кодексу) є: 6-4) 50 % надходжень від адміністративних штрафів за правопорушення, передбачені частиною другою статті 122-2 та частиною другою статті 132-1 Кодексу про адміністративні правопорушення (крім штрафів, визначених пунктом 13-5 цієї частини статті); 13-5) 50 відсотків надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

10. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (реєстр. № 6019 від 10.09.2021 р.).*

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якими запроваджується відповідальність за порушення посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки.

Для цього у законопроекті пропонується доповнити КУпАП новою статтею 188⁵⁷ *«Порушення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»*. Відповідно до цієї статті, порушення посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування зазначених вимог, зокрема, заборони на публічне заперечення злочинного характеру вказаних тоталітарних режимів, публічні заклики в будь-якій формі до невиконання таких заборон, а також невиконання вимог закону щодо засудження цих режимів в Україні та заборони пропаганди їхньої символіки, в тому числі, щодо перейменування районів у містах, скверів, бульварів, вулиць, провулків, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів чи інших об'єктів топоніміки населених пунктів, назви яких містять в собі символіку комуністичного тоталітарного режиму, тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Метою законопроекту є необхідність забезпечити виконання вимог законодавства у цій сфері шляхом впровадження відповідальності за його порушення посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуван-

ням того, що чинні правові норми передбачають притягнення до відповідальності лише за окремі дії, які порушують положення Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (від 9 квітня 2015 року № 317-VIII) та інших законів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

З огляду на викладене, не заперечуючи проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Виходячи з вимог статті 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Суттєвим положенням вказаної статті КУпАП є те, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо **ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності**.

Згідно із статтею 14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Основною умовою визнання певного діяння адміністративним правопорушенням та запровадження відповідальності за нього є, насамперед, *настання суспільно шкідливих наслідків та наявність шкоди, що завдається суспільним відносинам в результаті його вчинення*.

Водночас, підставою кримінальної відповідальності, згідно із положеннями статті 2 Кримінального кодексу України (далі – КК України) є вчинення особою *суспільно небезпечного діяння*, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого цим Кодексом. Статтею 11 КК України поняття криміналь-

ного правопорушення також визначається, як передбачене цим Кодексом *суспільно небезпечне винне діяння* (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення.

Тобто, на відміну від адміністративного проступку, діяння, відповідальність за які передбачена кримінальним законом, мають *суспільно небезпечний характер*, тобто за своїм змістом, об'єктивною стороною та наслідками, що настають, є більш небезпечними і тяжкими, порівняно із адміністративними правопорушеннями.

Згідно із вимогами статей 2, 3 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (далі – Закон) комуністичний тоталітарний режим 1917–1991 років та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарний режим визнаються в Україні злочинними і такими, що здійснювали політику державного терору; пропаганду вказаних режимів заборонено законом.

У преамбулі Закону його мету визначено як «недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України». У статті 6 Закону зазначено, що особи, винні у порушенні його вимог, несуть відповідальність згідно із законом.

На даний час диспозицією статті 436-1 КК України передбачено кримінальну відповідальність за такі дії, як виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у тому числі, у вигляді сувенірної продукції, публічне виконання гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагментів на всій території України, крім випадків, передбачених згаданим Законом. Вчинення тих самих дій особою, яка є представником

влади, визначено як кваліфікуючу ознаку цього кримінального правопорушення, яка обтяжує покарання за нього.

Слід зазначити, що заборона вчиняти вищевказані дії, пов'язані із використанням та пропагандою символіки комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, за порушення якої у ст. 436-1 КК України встановлено кримінальну відповідальність, визначено статтею 4 Закону.

Водночас, виходячи зі змісту пункту 2 статті 1 Закону, у якій надається визначення термінів, що вживаються у ньому, **пропаганда** комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, окрім виготовлення та/або поширення, а також публічного використання продукції, що містить символіку зазначених режимів, включає і такі дії, як публічне заперечення, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру зазначених тоталітарних режимів та поширення інформації, спрямованої на виправдання їх злочинного характеру. Тобто дії щодо публічного заперечення злочинного характеру вказаних режимів, як і поширення інформації, спрямованої на їх виправдання, також відносяться до забороненої Законом **пропаганди** таких режимів.

Тому, виходячи із контексту та вищенаведеної мети Закону, цілком логічно вважати, що за своїми об'єктивними ознаками такі дії, тим більше у випадку їх скоєння посадовими особами органів державної влади, також мають суспільно небезпечний характер. Внаслідок цього, за їх вчинення може бути запроваджена кримінальна відповідальність, аналогічно як і за виготовлення, поширення та публічне використання символіки комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, наразі передбачених у статті 436-1 КК України.

Суспільно небезпечний характер вказаних дій обґрунтовується, насамперед, тим, що посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за своїми функціональними обов'язками повинні дотримуватися вимог Закону щодо заборони пропаганди тоталітарних

режимів та їх символіки, виконувати його положення щодо ліквідації таких символів. Зокрема, забезпечувати виконання закріплених у статті 5 Закону обов'язків держави щодо розслідування злочинів, вчинених представниками комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів, оприлюднення інформації про такі злочини та вжиття заходів, спрямованих на ліквідацію їх наслідків.

Невиконання названих обов'язків посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування суперечить вимогам статті 19 Конституції України, що зобов'язують зазначені органи та їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У той же час діяння, пов'язані із недотриманням вимог закону щодо перейменування вулиць та інших об'єктів топоніміки населених пунктів, назви яких містять в собі символіку комуністичного тоталітарного режиму, за своїми об'єктивними ознаками та наслідками є суспільно шкідливими й такими, що відповідають поняттю адміністративного правопорушення, визначеному у статті 9 КУпАП.

Крім того, доречно також змінити у цій частині редакцію статті 188⁻⁵⁷ КУпАП, структура диспозиції якої у запропонованому вигляді зводиться до тавтології: *«невиконання посадовими особами... обов'язків щодо виконання вимог законодавства щодо засудження...та заборони пропаганди...»*

Підсумовуючи викладене, вважали би за доцільне диспозицію статті 188⁻⁵⁷ КУпАП виписати у наступній редакції: *«Невиконання посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог закону щодо перейменування районів у містах, скверів, бульварів, вулиць, провулків, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів чи інших об'єктів топоніміки населених пунктів, назви яких містять в собі символіку комуністичного тоталітарного режиму»*.

Одночасно доповнити чинний КК України новою статтею 436-2 у такій редакції: *«Стаття 436-2. Порухення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-со-*

ціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки.

Публічне заперечення посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, а також поширення ними інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру таких режимів, у тому числі, діяльності радянських органів державної безпеки, встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідування учасників боротьби за незалежність України або публічні заклики до недотримання заборони на пропаганду символіки цих тоталітарних режимів, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої».

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

11. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за відмову або перешкоджання демонтажу пам'ятників, пам'ятних знаків комуністичному тоталітарному режиму» (реєстр. № 6019-1 від 24.09.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якими запроваджується відповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за порушення вимог закону, пов'язані з ухиленням, відмовою або перешкоджанням демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків комуністичному тоталітарному режиму.

Для цього у законопроекті пропонується доповнити КУпАП новою статтею 185-14 «Ухилення або відмова або перешкоджання посадовими особами органів місцевого самоврядування, органів державної влади демонтажу пам'ятників, пам'ятних знаків комуністичному тоталітарному режиму». Відповідно до стат-

ті, вчинення посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування зазначених у її диспозиції діянь тягне за собою накладення штрафу від вісімдесяти до двохсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян; а ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до шестиста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Крім того, згідно із доповненням, що пропонується внести у статтю 255 КУпАП, уповноважені посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) наділяються правом складати протоколи про вказані адміністративні правопорушення.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (реєстр. № 6019 від 10.09.2021 р.).

Метою законопроекту є необхідність забезпечити виконання вимог Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (від 9 квітня 2015 року № 317-VIII) (далі – Закон) щодо обов'язкового демонтажу пам'ятників комуністичному тоталітарному режиму шляхом впровадження відповідальності за його порушення посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому враховується, що чинне законодавства передбачає притягнення до відповідальності лише за окремі дії, які порушують положення цього Закону. Не заперечуючи проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Виходячи з вимог статті 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на

встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Суттєвим положенням є те, що адміністративна відповідальність настає, якщо такі порушення за своїм характером тягнуть за собою відповідно до закону кримінальну відповідальність. Згідно із статтею 14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Основною умовою визнання певного діяння адміністративним правопорушенням та запровадження відповідальності за нього є, насамперед, *настання суспільно шкідливих наслідків та наявність шкоди, що завдається суспільним відносинам в результаті його вчинення.*

З огляду на викладене вбачається, що вчинення передбачених у законопроекті діянь є підставою для їх визнання адміністративним правопорушенням та притягнення посадових осіб, які їх вчинили, до передбаченої КУпАП відповідальності.

Разом із тим, запропонована диспозиція статті 185-14 має вкрай громіздкий характер, велика за обсягом інформації, перенасичена докладним переліком діянь, вчинення яких тягне за собою застосування адміністративного стягнення. Така редакція ускладнює належне сприйняття змісту статті, що може перешкоджати її ефективній реалізації під час правозастосовної практики.

Тому вважаємо доцільним з точки зору оптимальної законодавчої техніки використовувати у диспозиції статті для визначення відповідних діянь більш загальні формулювання та поняття. При цьому доречно враховувати та посилатися на відповідні положення Закону, у якому надається роз'яснення та перелік усіх діянь, визначених у законопроекті, встановлюються порядок та строки ліквідації символів комуністичного тоталітарного режиму, називаються посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, зобов'язані приймати

рішення та здійснювати демонтаж цих пам'ятників, які несуть передбачену законом відповідальність за невиконання його вимог.

Зважаючи на це, вважаємо більш вдалим викласти назву та диспозицію статті у наступній редакції, з урахуванням пропозицій до аналогічного законопроекту (реєстр. № 6019 від 10.09.2021 р.): *«Порушення вимог законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їхньої символіки. Невиконання посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» щодо демонтажу пам'ятників, пам'ятних знаків, присвячених особам та подіям, передбачених у цьому Законі, а також щодо перейменування районів у містах, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів, інших об'єктів топоніміки населених пунктів, а також інших географічних об'єктів, назви яких містять символіку комуністичного тоталітарного режиму».*

Вбачається зайвим включення до її тексту словосполучення *«...за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України»*, як це пропонується у законопроекті. На даний час кримінальну відповідальність за порушення вимог вказаного Закону передбачено статтею 436-1 цього Кодексу, а саме за виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, тобто за інше, за своєю об'єктивною стороною, діяння, аніж те, за вчинення якого пропонується встановити адміністративну відповідальність.

Слід звернути увагу, що зазначена у законопроекті нумерація статті *185-14*, не відповідає чинному КУпАП, оскільки під таким номером у Кодексі передбачено таке адміністративне правопорушення, як *«Створення перешкод у діяльності уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої*

влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, пов'язаних з проведенням перевірок». У зв'язку з цим, логічно надати новій статті подальший за переліком порядковий номер «185-15».

Крім того, у законопроекті відсутні пропозиції, зокрема про внесення змін до статей 218–221 КУпАП, щодо органу, який уповноважується розглядати справи про зазначені у ньому адміністративні правопорушення та приймати рішення про накладення адміністративних стягнень на посадових осіб, які їх вчинили. Внаслідок цього, запропоновані зміни не узгоджуються із положеннями глави 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» Розділу III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» цього Кодексу, у якій визначено перелік таких органів і посадових осіб.

У подальшому така невизначеність призведе до неможливості використання зазначеної статті під час правозастосовної діяльності, а також притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, які допускати будуть передбачені у ній порушення.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

12. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України щодо електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг» (реєстр. № 6097 від 24.09.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), спрямованих на приведення положень цих Кодексів, які стосуються використання законодавства у сфері електронної ідентифікації та електронного цифро-

вого підпису, у відповідність з вимогами Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги».

Для цього у законопроекті пропонується: у статті 188³¹ КУпАП «Невиконання законних вимог посадових органів Державної служби спеціального зв'язку та захист інформації України» словосполучення «...та законодавства у сфері надання послуг електронного цифрового підпису» замінити на «...і законодавства у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг»; у частині другій статей 279¹, 279², 279⁵ і 279⁶ КУпАП, якими визначається порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху і на автомобільному транспорті, у тому числі, зафіксовані в автоматичному режимі, а також про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), слова «...за допомогою електронного цифрового підпису» замінити на словосполучення «...за допомогою електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, або іншого засобу електронної ідентифікації, що забезпечує аналогічний рівень довіри до засобів електронної ідентифікації, відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги»; в абзаці другому частини шостої статті 371 КПК України словосполучення «...згідно з вимогами законодавства у сфері електронних документів та електронного документообігу, а також електронного цифрового підпису» замінити на «...згідно з вимогами Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги».

Метою законопроекту є удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг під час розгляду справ про адміністративні та кримінальні правопорушення. Зокрема, створення законодавчих передумов для використання електронних підписів і печаток, які базуються на кваліфікованих сертифікатах відкритих ключів, та засобів електронної ідентифікації з аналогічним рівнем довіри, а також імплементації у чинне

адміністративне та кримінальне провадження відповідних положень законодавства Європейського Союзу, Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV та «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII.

Законопроект розроблений Кабінетом Міністрів України на виконання пункту 13 підрозділу 2.2 розділу 2 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX та з метою узгодження із положеннями Регламенту (ЄС) 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг для цілей електронних транзакцій на внутрішньому ринку.

З урахуванням викладеного, не заперечуючи проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за доцільне висловити такі зауваження і пропозиції.

Відповідно до вимог ст. 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» для ідентифікації автора електронного документа може використовуватися електронний підпис. Відносини, пов'язані з використанням удосконалених та кваліфікованих електронних підписів, регулюються Законом України «Про електронні довірчі послуги».

Згідно із преамбулою та ст. 2 Закону України «Про електронні довірчі послуги» останній визначає правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації, регулює відносини у сферах надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації. Законами України можуть встановлюватися особливості правового регулювання надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації в певних сферах суспільних відносин.

За змістом названих вище Законів, законодавство, яке регулює суспільні відносини, пов'язані із наданням електронних довірчих послуг та електронною ідентифікацією, складається також із законів України «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», інших нормативно-правових актів.

До набрання чинності Закону України «Про електронні довірчі послуги» вищевказані відносини регламентувалися Законом України «Про електронний цифровий підпис». Деякі положення Закону України «Про електронні довірчі послуги» набувають чинності лише з 01.08.2022 року, зокрема, після внесення до них змін та доповнень Законом України «Про платіжні послуги» (від 30.06.2021 р. № 1591-IX).

Таким чином, перелік законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані із застосуванням електронних підписів, наданням електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації, не є вичерпним і не обмежується лише Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Законом України «Про електронні довірчі послуги», які згадуються у запропонованих у законопроекті змінах до вищевказаних статей КУпАП та КПК України.

Законодавство, що розглядається, наразі має динамічний та різноманітний характер, постійно змінюється та удосконалюється внаслідок загальних процесів цифрової трансформації (діджиталізації), які у сучасних умовах відбуваються у всіх сферах суспільного життя та публічного управління.

З огляду на викладене, вбачається доцільним доповнити текст відповідних статей КУпАП та КПК України, до яких у законопроекті пропонується внести зміни, словосполученням *«...та інших законодавчих актів, що регулюють відносини, пов'язані з використанням електронного документообігу та електронних документів, застосуванням електронних підписів, наданням електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації»*.

Внаслідок цього, доповнити частину другу статей 279¹, 279², 279⁵ і 279⁶ КУпАП словосполученням такого змісту: *«...за допомогою електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, або іншого засобу електронної ідентифікації, що забезпечує аналогічний рівень довіри до засобів електронної ідентифікації, відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги» та інших законодавчих актів, що регулюють відносини, пов'язані із застосуванням електронних підписів, наданням електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації»*.

Частину шосту статті 371 КПК України викласти у наступній редакції: «Усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах. Судові рішення в електронній формі оформляються згідно з вимогами Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронні довірчі послуги» та інших законодавчих актів, що регулюють відносини, пов'язані з використанням електронного документообігу та електронних документів, застосуванням електронних підписів, наданням електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації».

Зазначене сприяло би належній правовій визначеності та повноті викладення диспозицій вказаних норм КУпАП та КПК України, надало би можливість застосовувати їх в адміністративному та кримінальному провадженні за умов прийняття нових законів або внесення до законодавства подальших змін щодо підстав та порядку складання електронних документів, використання електронних підписів, а також удосконалення засобів електронної ідентифікації.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

13. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення обов'язку інформування про тимчасовий виїзд дитини за межі України» (реєстр. № 6147 від 07.10.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якими запроваджується відповідальність за умисне порушення визначеного законом, рішенням суду, або згодою батьків чи одного з них, обмеження щодо строку тимчасового виїзду дитини за межі України, а також за неналежне виконання без поважних причин одним з батьків встановленого законом обов'язку щодо інформування другого із батьків про тимчасовий виїзд дитини за межі України.

Для цього пропонується викласти у новій редакції частину сьому статті 184 КУпАП *«Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей»* та доповнити вказану статтю новою частиною.

Законопроект розроблено Міністерством юстиції України з метою забезпечення рівності прав батьків щодо виховання дитини, сприяння дотриманню ними встановлених законом порядку інформування про тимчасовий виїзд дитини за межі України та обмежень строків такого виїзду. Він змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України» (реєстр. № 6146 від 07.10.2021 р.) (далі – проект Закону № 6146). Не заперечуючи проти його прийняття, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Виходячи з вимог статті 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Основною умовою визнання певного діяння адміністративним правопорушенням та запровадження відповідальності за нього є, насамперед, *настання суспільно шкідливих наслідків* та наявність шкоди, що завдається суспільним відносинам в результаті його вчинення.

У проекті Закону № 6146 пропонується внести зміни та доповнення до Сімейного кодексу України щодо обов'язкового отримання нотаріально посвідченої письмової згоди батьків на виїзд дитини за кордон. На підставі цього документу відомості про надання такої згоди вносяться нотаріусом до Державного реєстру актів цивільного стану громадян через Єдиний державний веб-портал електронних послуг.

У даному випадку юридично значимі наслідки матиме лише належним чином оформлена, письмова та нотаріально посвідчена, згода батьків на виїзд дитини за кордон, відомості про яку внесені до Державного реєстру актів цивільного ста-

ну громадян. Така згода, через визначену Сімейний кодексом України певну процедуру її оформлення, набуває юридичного статусу акту цивільного стану, тобто події, з якою безпосередньо пов'язується виникнення, зміна або припинення найважливіших прав та обов'язків.

Лише за наведених умов вказане порушення батьками чи одним з них згоди, оформленої у передбаченому Сімейний кодексом України порядку, завдає шкоди юридично визнаним суспільним відносинам щодо забезпечення прав та інтересів батьків і дитини, внаслідок чого, може тягнути за собою настання адміністративної відповідальності.

З урахуванням викладеного, вбачається доречним у запропонованому тексті частини 7 ст. 184 КУпАП після слів «...або згодою батьків чи одного з них» додати словосполучення «яку оформлену з підстав та у порядку, передбаченому законом».

Поряд із цим, враховуючи важливе суспільне значення, яке має для забезпечення рівних прав батьків та інтересів дитини запропоноване обов'язкове отримання нотаріально посвідченої письмової згоди батьків на виїзд дитини за кордон, цілком логічним було би встановити адміністративну відповідальність і за порушення передбаченого законом *порядку надання такої згоди* або за тимчасовий виїзд дитини за кордон *без цієї згоди* у випадку необхідності обов'язкового її отримання. Із вказаною метою доцільно доповнити текст статті 184 КУпАП визначенням відповідних окремих самотійних діянь.

Потребує редакційної правки і диспозиція запропонованої у законопроекті нової частини статті 184 КУпАП. Застосоване у ній словосполучення «*неналежне виконання без поважних причин*», у контексті встановленого законом обов'язку одного з батьків щодо інформування другого із батьків про тимчасовий виїзд дитини за межі України, вбачається неконкретним, логічно непослідовним та утруднює сприйняття передбаченого цією нормою правопорушення.

Будь-яке невиконання без поважних причин суб'єктом правовідносин певних зобов'язуючих дій, за своїм об'єктивним визначенням вже передбачає неналежне виконання такого

обов'язку. Тому, з метою оптимального формулювання тексту вказаної частини та більш чіткого визначення діяння, за яке пропонується встановити адміністративну відповідальність, доцільно замінити у ній словосполучення «неналежне виконання без поважних причин» на словосполучення **«невиконання без поважних причин»**.

З цією ж метою вважаємо за необхідне навести у вказаній частині, у тому числі, із посиланням на відповідні норми галузевого законодавства, перелік «поважних причин», за наявності яких батьки дитини не підлягають притягненню до відповідальності за невиконання зазначеного обов'язку.

Викладене сприяло би повноті та належній правовій визначеності вищевказаних норм, якими пропонується доповнити КУпАП, а також надало би можливість їх ефективно застосовувати під час правозастосовної діяльності.

Проектом Закону № 6146 встановлюється обов'язкове отримання згоди батьків на виїзд дитини за кордон, визначаються підстави, умови та порядок оформлення такої згоди. За їх порушення у законопроекті, що розглядається, пропонується встановити адміністративну відповідальність. З огляду на це, вважаємо за необхідне доповнити законопроект положенням про те, що останній набирає чинності одночасно, або не раніше, із набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України» (реєстр. № 6146 від 07.10.2021 р.)

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

14. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра» (реєстр. № 6185 від 18.10.2021 р.).*

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – КК України) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), які спрямовані на приведення термінології, що застосовується у них для визначення порушень у сфері електронних комунікаційних мереж, у відповідність із термінами, передбаченими у Законі України «Про електронні комунікації» № 1089-IX від 16.12.2020 року, а також заміну відповідних адміністративних та кримінальних правопорушень, передбачених у КУпАП та КК України, з урахуванням положень вказаного Закону.

Для цього у законопроекті пропонується внести зміни та доповнення до КУпАП: виключити з цього Кодексу статті 144, 145, 148, 148¹, 148², 148⁵, як такі, що не відповідають Закону України «Про електронні комунікації» № 1089-IX від 16.12.2020 року (далі – Закон); доповнити Кодекс статтею 148⁶ щодо встановлення адміністративної відповідальності за розсилання спаму або комерційних електронних повідомлень без згоди користувачів; викласти у новій редакції статтю 146, встановивши відповідальність за порушення користувачем радіочастотного спектра, який не є постачальником електронних комунікаційних мереж та/або послуг, правил експлуатації радіообладнання будь-якого призначення; викласти у новій редакції статті 14², 148⁴, 188⁷, 188³¹, 243, 244¹⁹, 297⁵, 297⁶ відповідно до запровадженої Законом нової термінології; змінити визначену у ст. 255 КУпАП підвідомчість у справах вказаної категорії, надавши право складати протоколи про правопорушення, передбачені статтями 146, 147 КУпАП, органам внутрішніх справ (Національної поліції), замість Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, як це передбачено на даний час. Окрім того, запропоновано внести відповідні зміни та доповнення і до статей 201², 360, 361, 361¹, 363, 363¹, 363², 363³ КК України, а також до статей 3, 99, 162, 168, 248, 258, 263, 265, 268 КПК України.

Законопроект змістовно пов'язаний із проектом вищезначеного галузевого Закону, яким регулюються суспільні від-

носини у сфері надання, отримання, постачання, доступу, користування електронними комунікаційними мережами та радіочастотним спектром, визначаються правові та організаційні основи державної політики у цих сферах, права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності. Внаслідок цього, усі вищевказані зміни та доповнення до КУпАП, КК України та КПК України мають набирати чинності 01.01.2022 року, одночасно із набранням чинності вказаним Законом. Метою законопроекту є підвищення ефективності протидії та запобігання ввезенню, реалізації та використанню кінцевого (термінального) обладнання, забороненого для застосування на території України, захист інтересів держави та користувачів електронних комунікаційних послуг.

З огляду на викладене, не заперечуючи проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Слід зазначити, що пропозиція про зміну підвідомчості у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 146, 147 КУпАП («Порушення законодавства у сфері користування радіочастотним спектром» та «Порушення правил охорони електронних комунікаційних мереж») і наділення, внаслідок цього, правом складати протоколи про вказані порушення посадових осіб органів внутрішніх справ (Національної поліції), замість Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, як це наразі передбачено, не є достатньо обґрунтованою і не враховує основні положення Розділів III та IV КУпАП щодо підстав та порядку адміністративного провадження. Згідно із ними, повноваженнями складати такі протоколи наділяються посадові особи тих органів, до компетенції яких відноситься здійснення функції відомчого контролю у відповідних галузях господарської діяльності та публічного управління.

Згідно із положеннями статей 10, 11 Закону регуляторним органом, якого наділено функціями державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр, як постачальниками, так і

користувачами відповідних послуг, є *«центральный орган виконавчої влади із спеціальним статусом у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку України»*.

Виходячи із вимог цього Закону, зокрема, пункту 11) частини 1 статті 11, уповноважені посадові особи названого регуляторного органу, здійснюючи державний нагляд (контроль) у вказаній вище сфері, наділені правами, визначеними Кодексом України про адміністративні правопорушення, у якому передбачено відповідальність саме користувачів радіочастотного спектру. Зокрема, згідно із частиною 4 статті 126 Закону, у разі якщо користувач радіочастотного спектра не є постачальником електронних комунікаційних мереж та/або послуг, до нього застосовуються адміністративні стягнення відповідно до вказаного Кодексу. Крім того, регуляторний орган у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку володіє всіма необхідними професійними, організаційними та технічними можливостями ефективно здійснювати такий нагляд, у тому числі, проводити відповідні перевірки та складати протоколи щодо виявлених за їх результатами порушень.

Водночас, згідно із змінами до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», які передбачено у п. 56) Прикінцевих та перехідних положень Закону, поліція лише забезпечує проведення у порядку взаємодії із органом регулювання у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектру спільних заходів з метою встановлення та припинення порушень законодавства у цих сферах.

Відповідно до пункту 1) частини 1 статті 255 КУпАП посадові особи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, мають право складати протоколи про правопорушення, у тому числі, передбачені статтями 146, 147 КУпАП. Такі повноваження узгоджуються із положеннями статті 243 КУпАП, за якими саме Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, розглядає справи про адміністративні правопо-

рушення, пов'язані з порушеннями законодавства про телекомунікації, поштовий зв'язок та радіочастотний ресурс.

Згідно із частиною другої статті 255 КУпАП, у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зокрема, зазначених у статті 243 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. Виходячи із цього, оскільки розгляд адміністративних справ вказаної категорії віднесено до відання Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, протоколи про правопорушення у таких справах уповноважені складати посадові особи саме вказаного органу.

Незважаючи на основоположне значення вищенаведеного припису статті 255 КУпАП для визначення органу, посадові особи якого уповноважуються складати протоколи про адміністративні правопорушення, пропозиції про внесення можливих змін та доповнень до нього у контексті наданого законопроекту відсутні. У подальшому, подібна неузгодженість вимог вищеназваних Законів із запропонованими у законопроекті змінами до КУпАП, суттєво перешкоджатиме ефективній реалізації норм цього Кодексу під час правозастосовної діяльності.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне залишити у чинній редакції положення статті 255 КУпАП у частині наділення повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені у пункті 1) частини 1 цієї статті, посадових осіб регуляторного органу у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

Вбачаються такими, що не обґрунтовуються вимогами чинного КУпАП про встановлення адміністративної відповідальності за певні діяння, і викладені у законопроекті пропозиції про виключення із цього Кодексу статей 148¹ «Порушення Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг», 148² «Порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування», 148⁵ «Порушення правил про взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування».

Так, згідно із положеннями статті 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Основними підставами запровадження адміністративної відповідальності та визнання будь-якої дії чи бездіяльності адміністративним правопорушенням є, насамперед, їх *суспільна шкідливість*, наявність реальної шкоди та настання негативних наслідків, які вони завдають певним суспільним відносинам. Виходячи із такого визначення, існують всі підстави вважати, що вищенаведені порушення правил та норм надання і отримання послуг в електронних комунікаційних мережах завдають реальної суттєвої шкоди суспільним відносинам у сфері, яка регулюється вищезгаданим Законом та іншими галузевими законодавчими актами, насамперед, відповідним правам громадян та встановленому порядку управління. Зазначене має враховуватися при визнаванні вказаних діянь правопорушеннями та встановлення за їх вчинення адміністративної відповідальності.

Разом із тим, діяння, які пропонується виключити із КУпАП, не містяться у положеннях статті 126 Закону, якими встановлюється відповідальність за порушення законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр у вигляді окремих адміністративно-господарських санкцій. Такі санкції регуляторний орган застосовує за порушення вимог Закону та виданих на його виконання нормативно-правових актів до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, а також суб'єктів малого, середнього та великого підприємництва. Водночас, суб'єктами відповідальності за передбачені у вказаних статтях КУпАП діяннях є відповідні посадові та фізичні особи, а не юридичні особи або суб'єкти господарської діяльності.

За таких обставин вважаємо, що вищезазначені статті КУпАП мають залишатися у чинній редакції цього Кодексу.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Разом із тим, законопроект не відповідає Регламенту Верховної Ради України. Згідно із пояснювальною запискою до нього, прийняття законопроекту дасть можливість «отримати додаткові надходження до державного бюджету України в розмірі понад 1,8 млрд грн щорічно». Однак, всупереч вимог ч.3 ст.91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, фінансово-економічне обґрунтування цього, включаючи відповідні розрахунки, не додається.

15. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів)» (реєстр. № 6175-1 від 01.11.2021 р.).*

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які спрямовані на посилення відповідальності за порушення вимог законодавства щодо охорони природного середовища, використання природних ресурсів та екологічної безпеки, оновлення складу чинних правопорушень та встановлення адміністративної відповідальності за нові порушення законодавства у зазначеній сфері.

Для цього у законопроекті пропонується: внести зміни до санкцій статей 48, 49, 50, 52, 53, 53¹, 53³, 53⁴, 54, 56¹, 59, 59¹, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 65¹, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 77¹, 78, 78¹, 79, 80, 81, 82, 82¹, 82², 82³, 82⁵, 82⁶, 82⁷, 83, 85, 85¹, 86¹, 87, 88, 88¹, 88², 90¹, 91, 91¹, 91², 91⁴, 109, 119, 141 КУпАП щодо збільшення розмірів штрафів за порушення вимог законодавства у сфері охорони природи та використання природних ресурсів; доповнити КУпАП статтями 53⁷, 56¹, 59², 59³, 59⁴, 59⁵, 59⁶, 59⁷, 85², 188⁵⁸, 188⁵⁹, якими запроваджується відповідальність за нові діяння, що порушують вказане законодавство; одночасно змінити редакцію 27 складів правопорушень щодо охорони і збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, об'єктів тваринного та рослинного світу, лісових ресурсів, управління відходами тощо.

Крім того, пропонується: внести зміни до статей 218, 221, 222, 241, 242, 242¹, 244 щодо суддів, органів Національної поліції, центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у різних сферах господарської діяльності та публічного управління, посадові особи яких уповноважуються розглядати справи про адміністративні правопорушення зазначеної категорії; внести зміни та доповнення до статей 255, 258 та 265 КУпАП щодо порядку складання та посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, вилучати речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом таких правопорушень. Всього ж, законопроектом передбачено внести зміни та доповнення до 70 статей КУпАП, а також додатково включити до нього ще 11 статей.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині посилення відповідальності у сфері охорони природи, використання природних ресурсів» (реєстр. № 6175 від 13.10.2021 р.), підготовленого Кабінетом Міністрів України. Останній розроблено з метою виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», введеного в дію Указом Президента України від 23 березня 2021 року № 111/202, пункту 437 плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 276-р.

Метою наданого законопроекту є усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та розмірами передбачених за це штрафів, створення ефективних стимулів для попередження негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, запобігання вчиненню суб'єктами господарювання та громадянами порушень у вищеназваній сфері, забезпечення екологічної безпеки, збереження природних ресурсів та природно-заповідного фонду, підвищення ефектив-

ності здійснення державного контролю у сфері охорони довкілля.

Підтримуючи загальну спрямованість законопроекту на посилення відповідальності за порушення екологічного законодавства, враховуючи, що санкції за вищезазначені правопорушення не переглядалися протягом двадцяти чотирьох років, вважали би за можливе висловити окремі зауваження та пропозиції, звернувши увагу на наступне.

Запропоноване у законопроекті досить значне збільшення розмірів штрафів, які можуть накладатися за правопорушення у вказаній сфері, недостатньо обґрунтоване, не узгоджується із визначеними КУпАП загальними критеріями накладення стягнень за адміністративні проступки. Зокрема, у деяких випадках суми штрафів для громадян збільшуються у *30–40 разів* (за передбачене у ст. 88 КУпАП незаконне вивезення з України або ввезення на її територію об'єктів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної Книги України), для посадових осіб – у *40–50 разів*, а за перевищення гранично допустимих рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на атмосферне повітря (ст. 78 КУпАП), більш як у *200 разів*. При цьому оновлена редакція ст. 53 КУпАП «*Порушення правил використання земель*» передбачає можливість накладення штрафів на громадян у більших розмірах, ніж за ті ж самі дії – на посадових осіб.

У законопроекті пропонується взагалі виключити із низки статей КУпАП (50, 79, 85, 109, 116², 119, 141) «*попередження*», як один із видів адміністративного стягнення, що застосовується за вчинення правопорушень у незначних розмірах, а також до осіб, що вперше вчинили такі проступки. Зокрема, згідно з оновленою редакцією ст. 141 цього Кодексу за «*звалювання снігу у смузі відводу автомобільного шляху*» передбачається стягувати без жодного попередження з громадян – до ста п'ятидесяти, а з посадових осіб – до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто, відповідно, до 2550 і 17000 гривень.

Разом із тим, згідно із положеннями статті 33 КУпАП, при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого пра-

вопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, тому суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню поширеності та суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, конкретних обставин його вчинення та негативних наслідків, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

В іншому випадку призначене адміністративне стягнення, як таке, що суперечить передбаченим законом загальним підставам його накладення, може бути оскаржене та скасоване у судовому порядку, що обмежить можливості його ефективного застосування та знівелює мету посилення відповідальності за вчинення названих порушень. Тобто визначення розміру покарання за вказані правопорушення вимагає зваженого, обґрунтованого підходу, який би не давав підстав для корупційних зловживань. Важливо не лише встановити міру покарання, а й забезпечити його невідворотність, унеможливити невиконання законодавчих норм. З огляду на зазначене, вважали би за доцільне уточнити, з урахуванням реального індексу інфляції, запропоновані у законопроекті розміри штрафних санкцій.

Запропоновані зміни до змісту диспозицій деяких статей КУпАП є недостатньо визначеними і конкретизованими. Зокрема, у статтях 88, 88¹ запроваджується відповідальність за незаконні дії з об'єктами тваринного і рослинного світу, у тому числі й тими, що *«мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність»*. Однак, визначення такої цінності та критерії, за якими вказані об'єкти можуть визнаватись цінними, не наводяться.

Певні застереження викликає й пропозиція щодо застосування у ч. 1 ст. 222 КУпАП терміну *«природні екосистеми»*. Зауважимо, що згідно із визначенням, наведеним у ст. 2 Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття від 1992 року, ратифікованій Законом України № 257/94-ВР від 29.11.1994 р., екосистема – це *«динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього се-*

редовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле»¹. Отже, під поняття «екосистеми», нарівні з лісами, підпадають об'єкти рослинного і тваринного світу, різноманітні природні комплекси, мікроорганізми, тобто, неприродних екосистем взагалі не існує.

Окрім того, у жодному законодавчому акті України з питань охорони довкілля у переліках правопорушень не передбачено відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в *екосистемах*. Натомість, у КУпАП види і розміри стягнень визначено за правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законодавчими актами, які регулюють правовідносини у відповідній галузі.

Слід також зауважити, що передбачене у санкції запропонованої ч. 6 ст. 85 КУпАП *«Порушення вимог системи моніторингу риболовних суден»*, формулювання щодо *«конфіскації незаконно добутих (виловлених) водних біоресурсів»* не узгоджується із положенням статей 29 та 265 КУпАП, якими визначаються підстави та порядок вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, порядок їх зберігання та подальшого спрямування після розгляду справи, у тому числі, конфіскації за рішенням суду. Зміст санкції має досить громіздку структуру, перенасичений зайвою деталізацією щодо переліку ознак *«суден флоту рибної промисловості»*, інших відомостей, пов'язаних із такою конфіскацією.

Подібна правова невизначеність суттєво утруднює сприйняття та тлумачення вищезазначених норм, перешкоджатиме їх належному використанню під час подальшої правозастосовної діяльності.

З огляду на викладене, вважали би за доцільне у запропонованих змінах до ч. 1 ст. 222 КУпАП словосполучення *«...інших природних екосистемах»*, замінити на *«...інших об'єктах рослинного і тваринного світу»*. У випадку застосування у КУпАП поняття *«екосистема»*, яке, безумовно, ширше, ніж термін *«об'єкти рослинного світу»*, одночасно внести відповідні зміни до

¹ Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року. Ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030#Text

законів, що регламентують питання охорони навколишнього природного середовища та його об'єктів.

Привести запропоновану редакцію санкції ч. 6 ст. 85 КУпАП у відповідність із вимогами статті 29 КУпАП. З цією метою викладену у ній частину тексту після слів «...з конфіскацією незаконно добутих (виловлених) водних біоресурсів для суден флоту рибної промисловості, що підлягають нагляду класифікаційного товариства» виключити, замінивши її словосполученням «...у порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами України».

Викликають застереження і пропозиції, якими громадські мисливські інспектори уповноважуються складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи й використання природних ресурсів (ст. 255 КУпАП), а також щодо надання права лісничим, їх помічникам, майстрам лісу розглядати справи про відповідні адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення за їх вчинення, у тому числі, за «невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» (ст. 241 КУпАП). На наш погляд, це може призвести до певних зловживань та прийняття некомпетентних рішень, які порушуватимуть права і свободи громадян, встановлений правопорядок, вимоги законності, інші основоположні засади та завдання, визначені вказаним Кодексом.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

Разом із тим, законопроект не відповідає Регламенту Верховної Ради України. У пояснювальній записці до нього зазначено, що внесені зміни до КУпАП, якими підвищуються штрафи за порушення природоохоронного законодавства та розширюється склад правопорушень, збільшать надходження як до державного, так і місцевого бюджетів. Відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого За-

коном України від 10.02.2010 р. № 1861-V, у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (*надходжень бюджету та/або витрат бюджету*), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Однак, таке обґрунтування, включаючи відповідні розрахунки, не додається.

16. *Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» (реєстр. № 6246 від 01.11.2021 р.).*

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які спрямовані на узгодження положень Кодексу із законодавством у сфері аудиторської діяльності, встановлення відповідальності за порушення вимог закону щодо порядку проведення обов'язкового аудиту та ненадання інформації про його результати.

Для цього пропонується: доповнити санкцію статті 163¹⁶ КУпАП «Порушення порядку оприлюднення фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності» посиланням на «керівника суб'єкта господарювання», як суб'єкта відповідальності за вказане порушення; викласти у новій редакції статтю 166²⁶ КУпАП «Порушення законодавства, що регулює аудиторську діяльність», у якій запровадити адміністративну відповідальність за «неутворення аудиторського комітету або непокладання на орган (підрозділ) відповідних функцій у випадках, визначених законом» та за вчинення низки інших діянь у вказаній галузі; виключити із КУпАП статтю 244²² «Орган суспільного нагляду за аудиторною діяльністю»; внести зміни і доповнення до статей 38, 221, 255 КУпАП, відповідно, щодо строків накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 163¹⁶ та 166²⁶, органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про ці правопорушення та складати протоколи про їх вчинення.

Запропоновані зміни та доповнення до КУпАП змістовно взаємопов'язані із розробленим Міністерством фінансів Укра-

їни на виконання пункту 119 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України № 1165-IX від 02.02.2021 р., проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та деяких законів України щодо удосконалення деяких положень» (далі – проект Закону).

Відповідно метою законопроекту є узгодження норм КУПАП із положеннями вказаного проекту Закону, насамперед, у частині повноважень Виконавчого директора, заступників Виконавчого директора Інспекції із забезпечення якості Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, та запровадження адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері фінансової звітності та аудиторської діяльності. Тому, не заперечуючи проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за доцільне висловити деякі зауваження та пропозиції.

Вбачається, що назва законопроекту є неповною, оскільки не містить предмета його регулювання та збігається із назвою вказаного Кодексу. У назві не зазначено, до якої сфери діяльності або публічного управління відносяться порушення, за вчинення яких нормами КУПАП, що підлягають зміні, встановлюється відповідальність.

Диспозиція ч. 1 ст. 166²⁶ «Порушення законодавства, що регулює аудиторську діяльність» у частині формулювання «...непокладення на орган (підрозділ) відповідних функцій у випадках, передбачених законом» є незрозумілою та не відповідає вимогам правової визначеності норми закону. Не конкретизовано, на які «органи (підрозділи)» та які «відповідні функції» покладаються, що у разі їхнього невиконання тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

У запропонованій редакції згадана диспозиція не узгоджується із вказаними у санкції цієї ж частини суб'єктами відповідальності за такі порушення – «посадовими особами підприємств, що становить суспільний інтерес, власниками такого підприємства (засновниками, учасниками, акціонерами)». Крім

того, вона не відповідає і змісту частини третьої статті 166²⁶, у якій визначено суб'єктами відповідальності за передбачені у ній правопорушення *«аудитора, керівника аудиторської фірми або посадових осіб підприємства, що становить суспільний інтерес»*.

Неповнота та неузгодженість змісту вказаної норми перешкоджатиме її належному сприйняттю та ефективному використанню під час правозастосовної діяльності, а також створить умови для безпідставного притягнення до відповідальності та порушення прав суб'єктів правовідносин.

З огляду на викладене, вважали би за доцільне, з урахуванням відповідних положень галузевого Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21.12.2017 р. № 2258-VIII, положень вищеназваного проекту Закону, сформулювати диспозицію частини першої статті 166²⁶ КУпАП у наступній редакції: *«Неутворення на підприємствах, що становлять суспільний інтерес, аудиторського комітету або непокладення функцій аудиторського комітету щодо забезпечення обов'язкового аудиту фінансової звітності на окремий підрозділ органу управління або наглядові органи у випадках, визначених законом...»*

У законопроекті, на відміну від змісту чинної статті 166²⁶, без достатнього обґрунтування та незважаючи на наявність законних підстав для цього, не передбачено настання відповідальності за повторне, протягом року вчинення порушень, пов'язаних із ненаданням аудитором, аудиторською фірмою або підприємством, що становить суспільний інтерес, у визначених законом випадках інформації до Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю.

Об'єктивна сторона таких діянь повністю узгоджується із положеннями статті 9 КУпАП, згідно з якими, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Основними

підставами запровадження адміністративної відповідальності та визнання будь-якої дії чи бездіяльності адміністративним правопорушенням є, насамперед, їх *суспільна шкідливість*, наявність реальної шкоди та настання негативних наслідків, які вони завдають певним суспільним відносинам. Виходячи із такого визначення, існують всі підстави вважати, що вищенаведені порушення завдають реальної суттєвої шкоди суспільним відносинам у сфері аудиторської діяльності, яка регулюється вищезгаданим Законом та іншими законодавчими актами.

Законопроект змістовно пов'язаний та залежить від прийняття розробленого Міністерством фінансів України проєкту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та деяких законів України щодо удосконалення деяких положень». Тому, доцільно, з метою забезпечення можливості його подальшого застосування, доповнити п. 2 законопроекту положенням про те, що останній набирає чинності не раніше набрання чинності вказаним Законом.

Положення законопроекту узгоджуються із міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Реалізація запропонованого проєкту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

17. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» (реєстр. № 6292 від 08.11.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Закону України «Про Національну гвардію України» (далі – Закон) щодо наділення посадових осіб Національної гвардії України під час здійснення ними функцій з охорони громадського порядку повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення, затримувати та доставляти правопорушників, проводити особистий огляд та огляд речей.

Для цього пропонується: внести доповнення до статті 185-7 КУпАП, якими впроваджується відповідальність за пу-

блічні заклики до невиконання розпоряджень або вимог посадових осіб Національної гвардії України у зв'язку з виконанням ними обов'язків по охороні громадського порядку; внести зміни до статей 255, 259, 262, 264, 265 КУпАП, згідно з якими, посадові особи Національної гвардії України уповноважуються складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені окремими статтями цього Кодексу, здійснювати доставлення порушників та адміністративне затримання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, проводити особистий огляд та огляд речей, а також вилучення речей і документів; внести зміни та доповнення до статей 10, 12, 13, 20 вищезгаданого Закону щодо порядку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації військовослужбовців Національної гвардії України, їх прав, обов'язків та правового статусу.

Метою законопроекту є посилення інституційної спроможності Національної гвардії України щодо виконання передбачених Законом завдань, насамперед, забезпечення належної охорони громадського порядку та безпеки. Підтримуючи досягнення такої мети, вважали би за можливе висловити наступні зауваження та пропозиції.

У законопроекті пропонується доповнити ч.2 ст.262 КУпАП пунктом 8), відповідно до якого, посадові особи Національної гвардії України уповноважуються провадити адміністративне затримання осіб, що вчинили адміністративні правопорушення. Серед переліку таких правопорушень зазначено й *«розпивання спиртних напоїв у заборонених місцях чи поява у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль»*. Водночас, надані повноваження співпадають із аналогічними правами органів внутрішніх справ (Національної поліції), передбаченими у пункті 1) цієї ж статті.

Тому, з метою усунення можливої колізії та розмежування повноважень вказаних органів, вважали би за доцільне доповнити текст пункту 8) ч. 2 ст. 262 КУпАП після слів «посадовими особами Національної гвардії України» словосполученням *«у зв'язку із виконанням ними обов'язків по охороні громадської без-*

пеки і порядку, інших заходів, передбачених законом». У такому разі положення цього пункту узгоджувалися би із завданнями та основними функціями Національної гвардії України, передбаченими ст. 1, 2 Закону.

Серед випадків, за які посадові особи Національної гвардії України вправі провадити адміністративне затримання осіб, у пункті 8) вказується і вчинення *«злісної непокори законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця Національної гвардії України»*.

Слід зауважити, що у такій редакції вказана норма не відповідає вимогам ч. 1 ст. 260, ч. 1 ст. 262 КУпАП, які передбачають, що затримання особи, інші заходи забезпечення адміністративного провадження можуть здійснюватися лише за умови вчинення особою адміністративного правопорушення, з метою його припинення тощо. Разом із тим, чинний КУпАП не містить названих вище правопорушень, за які особу може бути затримано. Пропозиції щодо доповнення цього Кодексу такими діями відсутні.

Внесення змін та доповнень до статті 265 КУпАП у частині наділення посадових осіб Національної гвардії України правом *«при вчиненні порушень, передбачених статтею 174 цього Кодексу, вилучати вогнепальну, холодну металеву чи пневматичну зброю»*, не обґрунтовується тим, чому саме названі види зброї уповноважуються вилучати органи Національної гвардії України. Зазначені повноваження не узгоджуються також із аналогічними правами поліцейських та посадових осіб прикордонної служби щодо вилучення вогнепальної та холодної зброї, передбаченими у цій же статті.

Законопроектом пропонується викласти у новій редакції статтю 13 Закону, у якій визначаються права військовослужбовців Національної гвардії України. Зокрема, внести зміни та доповнення до пункту 2) частини 1 вказаної статті щодо повноважень *«затримувати, доставляти та/або передавати органам Національної поліції (поліцейським), правоохоронним органам осіб, які скоїли або підозрюються у скоєнні адміністративного правопорушення»*.

Проте, передбачений у Розділі IV КУпАП порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення не містить критеріїв, за яких особу можна *«підозрювати у скоєнні адміністративного правопорушення»*. У чинному КУпАП відсутні підстави для обґрунтування такої підозри та процедура набуття статусу *«підозрюваного»* в адміністративному провадженні.

З огляду на викладене, вбачається доцільним привести зазначене положення у відповідність із названими вимогами чинного КУпАП та замінити його на словосполучення *«...осіб, які вчинили адміністративні правопорушення»*.

Запропоноване у підпункті 1-1) п. 1) ч. 1 статті 13 згаданого Закону формулювання щодо права військовослужбовців Національної гвардії України *«уживати заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення»*, не відповідає термінології, що застосовується у цьому Кодексі, має вкрай загальний, нечіткий характер. Натомість, конкретний перелік заходів, які мають право вживати співробітники зазначеного органу, а також порядок їх застосування, передбачені у КУпАП та Законі, тому не потребують додаткових посилань.

Наведена невизначеність та неузгодженість із нормами КУпАП, які встановлюють вимоги щодо підстав та порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення, може призвести до розширеного тлумачення посадовими особами Національної гвардії України своїх повноважень, порушення ними прав особи під час адміністративного затримання, доставлення до правоохоронних органів, здійснення інших заходів забезпечення вказаного провадження.

Висновки та пропозиції

Узагальнивши питання законодавчого забезпечення формування законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі аналізу законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, можна констатувати наступне.

Переважна більшість зазначених законопроектів стосуються, передусім, істотного посилення адміністративної відповідальності за порушення певних норм, що регулюють суспільні відносини у різних галузях господарської діяльності або публічного управління. У цілому 85 законопроектів, або три чверті із 115-ти, що на даний час розглядаються, мають чітку загальну спрямованість на суттєве посилення вказаної відповідальності шляхом встановлення нових діянь, за вчинення яких пропонується застосовувати адміністративні стягнення, або суттєвого підвищення розміру штрафів, передбачених санкціями відповідних норм. Зокрема, у деяких законопроектах до 200 разів, порівняно з чинними санкціями відповідних статей КУпАП, пропонується збільшити суми штрафів за вчинення правопорушень, передбачених законодавством. Водночас, таке збільшення не обґрунтовується положеннями цього Кодексу щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеню його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

При наданні пропозицій щодо збільшення розмірів штрафів та інших адміністративних стягнень не береться до уваги принцип пропорційності адміністративного стягнення рівню поширеності та суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, інших негативних наслідків, які воно завдає громадському порядку, власності та правам громадян, встановленому порядку публічного управління. Пропозиції щодо суттєвого посилення відповідальності надаються також без дотримання системного, комплексного підходу, оскільки не узгоджуються з максимальними розмірами штрафів, які передбачені за вчинення суміжних правопорушень, що мають тотожний, спільний із запропонованими об'єкт посягання.

Без належного обґрунтування, яке би виходило із передбачених КУпАП загальних критеріїв накладення стягнень за адміністративні правопорушення, надаються пропозиції і щодо віднесення нових діянь до адміністративних деліктів та встановлення за їх вчинення відповідальності. При цьому не врахо-

ується поширеність таких діянь, реальна можливість настання в результаті їх вчинення суспільно шкідливих негативних наслідків, наявність реальної шкоди, що завдається суспільним відносинам, як основних умов запровадження вказаної відповідальності. Вказані в окремих законопроектах об'єкти посягання та суб'єкти відповідальності за адміністративні правопорушення не відповідають вимогам щодо них, встановленим у цьому Кодексі. Подібна правова невизначеність перешкоджатиме належному розумінню та тлумаченню норм запропонованих законів, їх подальшому застосуванню уповноваженими державними органами та посадовими особами. Внаслідок цього, призводитиме до порушень прав громадян у зв'язку із необґрунтованим притягненням до відповідальності за передбачені у них діяння.

Таким чином, у законотворчій діяльності продовжується стійка тенденція щодо акцентування на максимальне збільшення обсягів та посилення санкцій за можливе вчинення адміністративних правопорушень, застосування адміністративної репресії, як основного засобу запобігання та протидії цим порушенням, створення у такий спосіб відповідних стимулів для дотримання вимог законодавства, що регулює суспільні відносини у певних галузях господарства та публічного управління.

В цілому необхідно зазначити, що окремі точкові зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення не вирішують ключових питань щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства України та наближення положень Кодексу до їх ефективної дієвості і належного виконання визначених у ньому завдань. Замість єдиного системного підходу, удосконалення законодавства здійснюється шляхом внесення окремих чисельних змін та доповнень до чинного КУпАП, переважно без належного їх узгодження з відповідними положеннями інших законів.

Формуванню такого системного підходу з метою удосконалення законодавства у вищеназваній сфері сприятиме розроблення та прийняття єдиної державної Програми реформуван-

ня адміністративного законодавства, а також нового Кодексу України про адміністративні правопорушення (проступки), які би враховували найкращі досягнення й тенденції розвитку європейської та світової правової науки і правозастосовної практики.

2.4. Правове регулювання процесів цифрової трансформації

Аналіз стану законодавчого забезпечення процесів цифрової трансформації в Україні

Формування законодавчих засад цифровізації та цифрового суспільства в Україні є одним із першочергових завдань органів державної влади. Про це, зокрема свідчить й запуск національного проєкту «Цифрова держава», який презентував 27 вересня 2019 року Президент України.

Очевидно, що за своїми масштабами проєкт потребує координованих зусиль як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, системного підходу з боку всіх учасників процесу, передусім законодавчої гілки влади України. Адже визначений курс держави у цьому напрямі неможливо повноцінно впровадити без стратегічних законодавчих рішень, які б утворили каркас для формування нової правової доктрини щодо розбудови цифрового суспільства.

Варто зазначити, що за тридцять років у питанні законодавчого забезпечення процесів інформатизації різних сфер суспільних відносин досягнуто значних результатів.

Ретроспективний погляд на процеси формування системи національного законодавства у контексті розвитку процесів інформатизації різноманітних сфер суспільних відносин свідчить, що зазначений напрям окреслено як стратегічний практично одразу після набуття Україною незалежності. Відповідно до положень Постанови Президії Верховної Ради України від 24 березня 1992 р. «Про розробку пакета проєктів законів з проблем інформатизації і захисту інформації» запропоновано Кабінету Міністрів України у стислі строки, до 1 вересня 1992 року, розробити та внести пакет проєктів законів із проблем інформатизації та захисту інформації, інформаційного забезпечення економічного і соціального розвитку, захисту прав громадян в умовах інформатизації, державної та комерційної таємниць, визначення відповідальності за правопорушення під час роботи з інформацією тощо.

Аналіз національного законодавства з питань інформатизації дозволяє умовно розподілити цей процес на декілька періодів.

Перший (кінець 90-х рр. ХХ ст. – 2009 р.) характеризується прийняттям законів, що визначали стратегічні цілі, напрями, завдання, засади формування та розвитку процесу інформатизації в Україні, формували поняттєво-категоріальний апарат тощо. До таких законодавчих актів належать: «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 р.; «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 р.; «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 р. та «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні» від 5 квітня 2001 р. Важливо відзначити, що сфера застосування зазначеного акта пов'язана виключно з функціонуванням платіжних систем в Україні. Однак уперше кодифіковано поняття електронного документа та електронного цифрового підпису, встановлено порядок їх застосування, визначено, що електронний документ має однако-ву юридичну силу з паперовим документом.

Перший період також характеризується прийняттям 22 травня 2003 р. законів: «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис» (втратив чинність на підставі прийняття закону «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 р.); «Про радіочастотний ресурс України» від 1 червня 2000 р.; «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. (обидва закони втратили чинність із 1 січня 2022 року на підставі прийняття закону «Про електронні комунікації»); «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 р.; «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р., «Про державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р., «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р., «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р., якими передбачено створення та функціонування державних електронних (автоматизованих) інформаційних систем збирання, накопичення, захисту, обліку та надання інформації з тих питань.

Другий період законодавчого забезпечення процесу інформатизації в Україні (2010–2019 рр.) відзначений прийняттям нових законів, що містять конкретні механізми правового регулювання процесу інформатизації в окремих сферах суспільних відносин та спрямовані на гармонізацію національного законодавства із міжнародними стандартами. До таких, на нашу думку, слід віднести: «Про захист персональних даних» від 13 січня 2011 р.; «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 р.; «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 8 вересня 2011 р.; «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16 жовтня 2012 р. та нову редакцію Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 2 жовтня 2012 р.; «Про електронну комерцію» від 3 вересня 2015 р.; «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 3 липня 2015 р.; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» від 18 березня 2016 р.; «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 р.; «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» від 12 вересня 2019 р.; «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України» від 16 січня 2020 року.

Відмітну особливість подальшого законодавчого регулювання інформатизаційного процесу становить упровадження цифрових технологій в усі сфери суспільного життя – цифровізація.

У парламенті дев'ятого скликання зареєстровано низку законодавчих ініціатив, спрямованих на стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні задля створення сприят-

ливих умов ведення інноваційного бізнесу, залучення інвестицій, розбудови цифрової інфраструктури тощо. До них належать: «Про заходи щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії в Україні» (реєстр. № 3979 від 11.08.2020 р.), «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (реєстр. № 4303 від 17.03.2021 р.), «Про особливості регулювання господарської діяльності у сфери інформаційних технологій» (реєстр. № 4303-1 від 18.11.2020 р.), «Про стимулювання розвитку сфери інформаційних технологій в Україні» (реєстр. № 4303-2 від 18.11.2020 р.).

У цьому контексті зазначимо, що сутність законодавчих ініціатив виявляється у запровадженні заходів стимулювання розвитку ІТ-індустрії: особливий режим оподаткування суб'єктів ІТ-індустрії; особливий режим оподаткування працівників ІТ-індустрії щодо їх доходів у вигляді заробітної плати та прирівняних до неї платежів відповідно до податкового законодавства та можливість обрання контрактної форми трудового договору при оформленні трудових відносин між суб'єктами ІТ-індустрії та працівниками ІТ-індустрії (гіг-контракти).

Законопроекти № 4303 від 17.03.2021 р. та № 4303-2 від 18.11.2020 р. передбачають створення «Дія City» – спеціального правового режиму для ІТ-індустрії, який, за презентаційними матеріалами профільного міністерства, «...дозволить створити в Україні найпотужніший ІТ-хаб у Центральній та Східній Європі. У ньому не існуватиме меж для інвестицій, створення робочих місць чи розробки новітніх технологій. Українці та підприємці з усього світу матимуть можливість швидко реалізовувати найамбітніші інноваційні та бізнес-ідеї та ефективно їх впроваджувати»¹.

15 липня 2021 року Верховною Радою України на основі законопроекту № 4303 від 17.03.2021 р. прийнято Закон «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», що набрав чинності 14 серпня 2021 р. (окрім пункту 9 частини четвертої статті 5 Закону, який набирає чинності через шість

¹ Спеціальний правовий режим для ІТ-індустрії. URL: <https://city.diia.gov.ua/>

місяців із дня набрання чинності законом України, що визначає особливості правовідносин у сфері обігу віртуальних активів).

Зауважимо, що законопроект «Про віртуальні активи» (реєстр. № 3637 від 11.06.2020 р.) включено до Порядку денного шостої сесії парламенту дев'ятого скликання і прийнято як Закон 8 вересня 2021 року. Цей законодавчий акт, як зазначено у Преамбулі, спрямований на «регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оборотом віртуальних активів в Україні, визначення прав та обов'язків учасників ринку віртуальних активів, засад державної політики у сфері обороту віртуальних активів». Однак, 5 жовтня 2021 р. Президент України відповідно до частини другої статті 94 Конституції повернув зазначений акт зі своїми Пропозиціями для повторного розгляду Верховною Радою України. Зокрема, звертається увага на те, що даний закон не може бути підписаний, оскільки його положення «...не створюють завершених правових механізмів, необхідних для його реалізації, та не відповідають конституційним вимогам щодо правової визначеності як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), а також не забезпечують зрозумілих та прозорих умов для учасників ринку віртуальних активів та інвесторів, що не сприятиме належному забезпеченню їх прав».

На нашу думку, такі поняття, як «віртуальні активи», а в їх числі – «криптоактиви», «токен-активи» є порівняно новими фінансовими інструментами, використання яких в Україні законодавчо не врегульовано, тому прийняття Закону є необхідним у контексті розвитку цифрової економіки в Україні. Разом із тим, законодавча політика у цій сфері повинна проводитися виважено, враховуючи, насамперед, стандарти кібербезпеки.

Важливим кроком законодавчого забезпечення процесу інформатизації суспільних відносин є прийняття Закону «Про електронні комунікації» від 16 грудня 2020 р., набрання чинності якого відбудеться 1 січня 2022 року. Закон визначає правові та організаційні основи державної політики у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, а також права,

обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами.

Позитивним прикладом комплексного законодавчого підходу до впровадження процесу цифровізації у життєдіяльність українського суспільства є прийняття законів «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 та «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року. Перший закладає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, другий закон спрямовано на запровадження механізмів надання адміністративних послуг у сучасному форматі – електронній формі. Саме прийняття зазначених законів створило законодавче підґрунтя для запровадження мобільного додатку Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Дія» (Постанова Кабінету Міністрів «Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування електронного посвідчення водія та електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу» від 23 жовтня 2019 року № 956).

Наразі парламентом дев'ятого скликання розширено можливості застосування мобільного додатку «Дія». Так, 23 серпня 2021 року набрав чинності Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», відповідно до положень якого цифрові паспорти (е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон) можливо пред'являти на території України для посвідчення особи та підтвердження громадянства, крім випадків перетинання державного кордону, в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї.

Як зазначив із цього приводу міністр цифрової трансформації М. Федоров, «Україна – перша країна у світі, що запустила цифрові паспорти та законодавчо прирівняла їх до звичайних документів. Користувачі Дії більше не стикатимуться з ситуаціями, коли цифровий паспорт не приймають. Це не просто важлива подія в історії сучасної України та великий крок до впро-

вадження режиму «без паперу». Це унікальний світовий кейс, яким можна і варто пишатися»¹.

Значна увага приділяється розробці законопроектів, спрямованих на модернізацію чинних законів з питань інформатизації.

Зокрема, Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік передбачено розроблення законопроектів «Про внесення змін до Закону «Про електронні довірчі послуги» та деяких інших законодавчих актів України для забезпечення доступу громадян до електронних послуг» та «Про внесення змін до Закону України «Про Національну програму інформатизації». Звернемо увагу на те, що ця перша законодавча ініціатива, спрямована на усунення нормативно-правових перешкод для ефективного впровадження електронних послуг у зв'язку, вже реалізована з прийняттям Закону «Про платіжні послуги» від 30 червня 2021 року (набуває чинності 1 серпня 2022 року).

До Порядку денного шостої сесії Верховної Ради України включено законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» та інших законодавчих актів України щодо розвитку телекомунікаційних мереж» (реєстр. № 4118 від 18.09.2020 р.). Пропонується внести зміни до низки законів: «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» тощо. Метою законопроекту є надання можливостей операторам телекомунікацій розгортати телекомунікаційні мережі на умовах укладених договорів із доступу з власниками інфраструктури об'єкта доступу, здійснювати покриття телекомунікаційними мережами віддалених регіонів країни, сільських регіонів тощо.

¹ Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. Офіційний веб-сайт. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-ukraina-persha-derzhava-svitu-v-yakiy-tsifrovi-pasporti-u-smartfoni-stali-povnimi-yuridichnimi-analogami-zvichaynikh-dokumentiv>

На перший погляд, усунення «технічної проблеми» надає масштабні перспективи для подальшого розвитку цифрової інфраструктури, оскільки від її якості в Україні залежить усунення суттєвих міжрегіональних диспропорцій, а саме, нерівномірності забезпечення означеними послугами населення окремих регіонів, особливо сільських, гірських населених пунктів та віддалених районів тощо.

Варто також звернутися до положень Державної Стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. У документі підкреслено необхідність удосконалення законодавчих механізмів державного стимулювання запровадження інноваційних технологій у системи управління розвитком міст на засадах концепції розумного міста (Smart City), яке включає у себе, насамперед: підтримку створення ІТ-кластерів у агломераціях та великих містах, що мають необхідний потенціал та інфраструктуру; забезпечення повного покриття територій агломерацій, великих міст та населених пунктів, що межують з ними, сучасними засобами мобільного зв'язку і швидкісного інтернету з метою спрощення доступу громадян до адміністративних, соціальних і комерційних послуг; облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях.

Іншими словами, йдеться про місто, в якому завдяки використанню сучасних новітніх технологій та різноманітних розумних рішень задля вирішення нагальних проблем та оптимізації процесів муніципального управління, гармонійно поєднано інтереси громадян, бізнесу та влади.

Наразі законодавчим підґрунтям для вирішення зазначеного питання є закони: «Про Національну програму інформатизації», «Про захист персональних даних», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Утім, потребує подальшого вдосконалення чинне законодавство з питань запровадження інноваційних технологій у системи управління розвитком міст на засадах концепції «розумного міста» (Smart City). Основна мета полягає в тому, щоб запровадити новий механізм співробітництва між держав-

ним, приватним секторами та мешканцями міста, що стане запорукою створення «розумного громадянина», забезпечення прозорості розвитку «розумних міст» через відкритий портал даних або мобільний додаток, належного зберігання та безпеки персональних даних, запобігання втручання в приватне життя громадян тощо.

Пильну увагу суб'єкти права законодавчої ініціативи приділяють і концептуальному осмисленню шляхів правового забезпечення розвитку технологій штучного інтелекту, насамперед у галузях освіти і професійного навчання, науки, економіки, кібербезпеки, інформаційної безпеки, оборони, публічного управління та правосуддя в Україні. Адже Україна є членом Спеціального комітету із штучного інтелекту при Раді Європи і у жовтні 2019 року приєдналася до Рекомендацій Організації економічного співробітництва і розвитку з питань штучного інтелекту (Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449).

У цьому контексті Верховна Рада України та Уряд координують діяльність. Схвалена Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р), якою передбачено низку законодавчих кроків, серед яких: імплементація норм, закріплених у Рекомендаціях; розроблення базового закону, що визначить напрями, механізми і строки реалізації основних завдань розвитку технологій штучного інтелекту в Україні. Йдеться про формування поняттєво-категоріального апарату цієї сфери; унормування питань розроблення та використання робототехніки; встановлення вимог щодо стандартизації у розробці відповідних технологій; створення інституціолізованої системи контролю в сфері робототехніки та штучного інтелекту; визначення меж застосування сучасних норм права про відповідальність (адміністративну, цивільно-правову, кримінальну) щодо розробників систем штучного інтелекту, їхніх операторів та інших осіб; забезпечення захисту персональних даних при використанні цих технологій задля реалізації прав та законних інте-

ресів фізичних та юридичних осіб, побудови конкурентоспроможної економіки України, сталого суспільства, вдосконалення системи державного управління.

Нагальною потребою в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 в Україні, є удосконалення законодавчого регулювання трудових відносин на засадах цифровізації. Насамперед, потребує чіткого законодавчого визначення новий термін «цифрове робоче місце». Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки визначає такі важливі завдання, як: оновлення Державного класифікатора професій, розроблення та затвердження переліку цифрових професій на основі вимог ринку праці, цифрових трендів тощо.

Серед перспектив законодавчого унормування процесу цифровізації в Україні постали питання подальшої цифровізації економіки та бізнесу, сектору адміністративних послуг, освіти та науки, медицини, державної підтримки впровадження та використання технологій Інтернету речей, забезпечення розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей в усіх сферах суспільного життя, запровадження електронного резиденства (е-резиденства) тощо.

Вирішення зазначених питань вимагає системного реагування законодавців у найближчий час.

Зміст програмних та директивних матеріалів з питань законодавчого забезпечення процесу цифрової трансформації

Стратегію розвитку цифрової трансформації в Україні визначає низка програмних та директивних документів. Перш за все, у цьому контексті варто відзначити Стратегію єдиного цифрового ринку для Європи та Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Стратегія єдиного цифрового ринку для Європи (A Digital Single Market Strategy for Europe), підготовлена Європейською

комісією 2015 року, на нашу думку, є одним із перших визначальних спеціальних документів для України з погляду європейського спрямування розвитку цифрової трансформації.

Ініціативами ЄС щодо розвитку «цифрової» економіки є «Індустріальна політика для ери глобалізації – 2020» (Industrial Policy for Globalisation Era); «Цифровий порядок денний Європи» (Europe Digital Agenda) та Стратегія «Підприємницька діяльність – 2020» (The Entrepreneurship, 2020). Ключовими компонентами, що складають «цифрову» економіку та знаходяться у фокусі «Цифрового порядку денного України – 2020», виступають «цифрова» індустрія (сфера ІКТ як галузь економіки), «цифрова» інфраструктура, «цифровізація» бізнесу, промисловості.

Інформаційна сфера, включно з електронними комунікаціями, інформаційним суспільством та аудіовізуальним ринком, зазнає швидких трансформацій. Значною мірою високі темпи пов'язують з розвитком технологій, що у порівнянні з іншими секторами економіки розвиваються прискорено. Це означає, що база законів та інших нормативно-правових актів ЄС у цій сфері, представлених у Додатку XVII-3 до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, потребуватиме розширення. Європейська Комісія виклала настанови щодо майбутнього розвитку подій у своєму комплексному програмному документі «Єдиний цифровий ринок для Європи», оприлюдненому 2015 року. У ньому розглядається порядок денний для вжиття заходів за трьома основними напрямками: а) кращий доступ до Інтернету для споживачів та підприємств, б) створення належних умов для регулювання передових цифрових мереж, в) розбудова цифрової економіки через інвестиції, оперативну сумісність та стандартизацію.

У розвиток вище зазначеного доцільно згадати про вплив та значення Угоди між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на процеси цифрової трансформації в Україні. Так, зокрема, згідно з Додатком XVII-3 до Угоди, Україна бере на себе зобов'язання впрова-

дити низку європейських правил стосовно телекомунікаційних послуг. Важливим завданням Угоди є також розвиток електронної торгівлі (ст. 139, 140), що передбачає комплексне рішення проблеми щодо розвитку її складових елементів, зокрема електронної ідентифікації суб'єктів електронних транзакцій. У цій частині Угода передбачає, що сторони підтримують діалог із питань регулювання, зокрема щодо визнання сертифікатів електронних підписів, виданих населенню, та сприяння розвитку послуг транскордонної сертифікації (пп. а п. 1 ст. 140). Слід зазначити, що в Україні здійснено певні кроки в напрямі запровадження важливих елементів електронної ідентифікації, ухвалено відповідні нормативно-правові акти.

На національному рівні одним із перших програмних документів є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що серед інших реформ та програм розвитку держави визначила «Програму електронного урядування». У частині дерегуляції та розвитку підприємництва передбачалося забезпечити надання послуг для громадян і бізнесу в електронному вигляді. Серед головних напрямів податкової реформи визначалось упровадження електронних сервісів для платників податків.

Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні ставила за мету визначення напрямів, механізму і строків формування ефективної системи електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних і некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг. Досягнення мети Концепції забезпечувалось виконанням комплексних заходів за такими напрямками, як оптимізація порядків надання адміністративних послуг; визначення та планування стадій розвитку системи електронних послуг; формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, сприяє підвищенню готовності фізичних та юридичних осіб до використання цих послуг.

Кабінет Міністрів України 20 вересня 2017 року схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Схва-

лений документ визначив електронне урядування як форму організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, удосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

Реалізація Концепції розраховувалась на період до 2020 року та мала на меті підтримати координацію та співпрацю органів державної влади з органами місцевого самоврядування задля підвищення ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020».

8 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та затвердив план заходів щодо її реалізації. У програмному документі зазначено, що з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії. Реалізація Концепції здійснюватиметься у два етапи на період до 2020 р.

Серед заходів електронної демократії передбачено, зокрема, удосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій; формування основ впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів і електронних плебісцитів; запровадження

мережевих сервісів у сфері електронної демократії; забезпечення розвитку відкритих даних тощо. План заходів для реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні включає завдання нормативно-правового та ресурсного забезпечення розвитку електронної демократії в Україні, що покладаються на державні інституції із залученням низки громадських організацій.

Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. схвалена Кабінетом Міністрів України 16 січня 2018 року. У розвиток її положень затверджено план заходів щодо її реалізації. Концепція передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проєкти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій. Головною метою Концепції є реалізація прискореного сценарію цифрового розвитку як найбільш релевантного для України з точки зору викликів, потреб та можливостей. Окреслено напрями цифрового розвитку, серед них: подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур, впровадження концепції цифрових робочих місць, цифровізація реального сектору економіки, громадська безпека, сфера охорони здоров'я, екологія та охорона навколишнього середовища, життєдіяльність міст, безготівкові розрахунки, гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами, державне управління.

Розглядаючи життєдіяльність міст як один із напрямів цифрового розвитку, було зазначено, що концепція смарт-сіті є моделлю міста з використанням цифрових технологій для розв'язання поточних проблем міста, його сталого розвитку та комфортного життя громадян. Найважливішими питаннями щодо розвитку концепції смарт-сіті в Україні є модернізація інфраструктури міст та впровадження ефективного ресурсного менеджменту (з використанням Інтернету речей, «зелених»

технологій, «розумних мереж»). Передбачається, що для активізації концепції смарт-сіті та їх масштабування необхідно реалізувати такі ініціативи: розроблення національної «дорожньої карти» та фреймворку цифрової трансформації міст як основи для формування відповідних міських «дорожніх карт» та підтримки міських проєктів цифровізації; створення національної платформи – каталогу рішень концепції смарт-сіті згідно з досвідом Європейської платформи «розумних» міст. Це необхідно для вирівнювання можливостей різних міст країни щодо проєктування, розроблення та імплементації відповідних проєктів; гармонізації політик і законодавства з вимогами ЄС стосовно розвитку цифрової економіки, інновацій, міського управління тощо.

3 березня 2021 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням схвалив Концепцію розвитку цифрових компетентностей і затвердив план заходів щодо її реалізації. У документі зазначається, що відсутність концептуальних засад формування державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей громадян не дозволяє забезпечити розвиток усіх сфер суспільного життя відповідно до сучасних вимог, процесів глобальної цифровізації економіки, сфер життєдіяльності суспільства, які відбуваються у більшості країн світу. У розділі «Загальні положення» наведено визначення «цифрової компетентності» як динамічної комбінації знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність із використанням таких технологій.

Основні завдання цієї Концепції: формування та розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей у суспільстві, що, у свою чергу, сприятимуть розвитку цифрової економіки та суспільства в цілому, а також розвитку електронної демократії і людського капіталу; забезпечення правового регулювання з питань формування державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей громадян; розроблення комплексних змін до законодавства, що

забезпечить визначення цифрової освіти; визначення системи та опису складових цифрової компетентності (рамки цифрової компетентності), а також вимог до рівня володіння цифровими навичками та цифровими компетентностями різних категорій працівників, зокрема в професійних стандартах; забезпечення координації дій на рівні органів виконавчої влади із зазначених питань; створення індикаторів для моніторингу стану розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей; підвищення рівня обізнаності громадян щодо небезпек в Інтернеті.

Передбачено, що формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей у суспільстві здійснюватиметься шляхом: здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів; забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців у системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності; створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта» тощо.

Одним із пріоритетних завдань Концепції є діяльність, спрямована на підвищення рівня обізнаності громадян щодо небезпек в Інтернеті, задля чого планується створення й підтримка соціальних ініціатив із підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей для представників різних цільових груп населення; запровадження відповідних програм для обізнаності дітей та підлітків, батьків та педагогічних працівників щодо небезпек дитини у цифровому середовищі, формування культури нетерпимого ставлення до порушення прав, свобод, безпеки дитини в цифровому середовищі.

Окрему увагу приділено необхідності забезпечення правового регулювання з питань формування державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей, а також розроблення комплексних змін до законодавства, що забезпечить визначення цифрової освіти, цифрових навичок та цифрових компетентностей.

Концепція розвитку цифрових компетентностей до 2025 року закладає підґрунтя для створення національної

стратегії та стратегічного плану дій щодо розвитку цифрових компетентностей у суспільстві.

Реалізація Концепції дозволить підвищити конкурентоспроможність на ринку праці, надасть можливості для безперервного навчання, подарує комфорт проживання в цифровій країні, підвищить рівень доступності до державних послуг, зменшить ризики небезпек під час користування Інтернетом.

Доцільно згадати, що у свою чергу МОН України підготувало та пропонує для громадського обговорення проєкт Концепції цифрової трансформації освіти і науки на період до 2026 року, яка представляє комплексне системне стратегічне бачення цифрової трансформації цих сфер та відповідає засадам реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56, а також пріоритетним напрямом та завданням (проєктам) цифрової трансформації на період до 2023 року, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 року № 365-р.

У проєкті зазначається, що національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р., визначено одним із бар'єрів досягнення цілі 3 «Трансформація сфер життя в ефективні, сучасні та комфортні» напрямом 18 «Цифрова економіка» – відсутність комплексних підходів до здійснення цифрових трансформацій. Питанням освіти і науки в Національній економічній стратегії відведено ключові, наскрізні позиції у кількох напрямках економічного розвитку, зокрема у напрямі 8 «Інформаційно-комунікаційні технології» в частині запровадження ІТ-освіти та STEM-освіти, напрямі 18 «Цифрова економіка» в частині запровадження комп'ютеризації об'єктів соціальної інфраструктури та розвитку цифрових навичок громадян, а також у напрямі 20 «Якість життя» в частині підвищення якості життя українців у цілому.

Запропонована Концепція представляє комплексне стратегічне бачення цифрової трансформації освіти і науки, яке від-

повідляє засадам реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р.

Сьогоднішня система освіти і науки має зазнати докорінних цифрових змін та відповідати світовим тенденціям цифрового розвитку для успішної реалізації кожною людиною свого потенціалу. На сьогодні дедалі більше професій потребують набуття високого рівня цифрових навичок та володіння новими технологіями. Ця потреба також поглиблена наслідками пандемії коронавірусу COVID-19, яка загостила проблему розвитку та опанування технологіями в системі освіти задля забезпечення прав громадян на якісну освіту.

Кінцевою метою Концепції є використання цифрових технологій для трансформації процесів у системі освіти і науки з метою їх спрощення, автоматизації та зручності для користувачів.

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати увагу на тому, що на сучасному етапі прийнято значний масив програмних та директивних документів, спрямованих на формування ефективної державної політики у сфері цифрових технологій. Окреслені в програмних документах механізми запровадження новітніх інформаційних технологій в окремі сфери життя суспільства сприятимуть побудові сучасної високотехнологічної держави.

Міжнародні стандарти законодавчого забезпечення процесу цифрової трансформації

У процесі глобалізації актуальним питанням постає підготовка та закріплення на законодавчому рівні міжнародних стандартів правової регламентації цифрової трансформації.

Аналіз цієї діяльності дозволяє стверджувати, що державами, міжнародними організаціями та міжнародною спільнотою в цілому здійснюється формування загальних стандартів цифрової трансформації і галузевих стандартів запровадження штучного інтелекту (AI).

У цьому контексті особливу увагу необхідно приділити діяльності Організації Об'єднаних Націй, яка спрямована на ви-

значення загальних міжнародних стандартів цифрової трансформації на універсальному рівні.

Так, Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, Віденська декларація та Програма дій, прийнята 25 червня 1993 року на Всесвітній конференції з прав людини, підкреслюють важливу роль швидкого обміну інформацією між державами, державними та неурядовими організаціями у сфері забезпечення захисту прав людини. Водночас наголошується, що значний прогрес у галузі інформаційних технологій може мати потенційно негативні наслідки для недоторканності, гідності і прав людської особистості. У зв'язку з цим Всесвітня конференція з прав людини закликає активізувати міжнародне співробітництво з метою забезпечення повної поваги до прав людини у цій сфері, що знаходиться у центрі уваги всього людства.

В умовах розвитку міжнародних економічних відносин прийнято один із фундаментальних міжнародних документів у сфері розвитку інформаційного суспільства – Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства ООН. У Хартії визначено основні вигоди для всіх держав від розбудови інформаційного суспільства та розроблено відповідні рекомендації.

Про інформаційні технології як важливий чинник вирішення складних соціально-економічних та політичних проблем йдеться й у Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті» 2003 року. Зокрема зазначається, що інформаційно-телекомунікаційні технології слід розглядати як інструмент досягнення глобальних міжнародних цілей, а не як самоціль, оскільки цифрові технології здатні стати потужним інструментом підвищення продуктивності, економічного зростання, створення нових робочих місць і розширення можливостей працевлаштування, а також підвищення якості життя для всіх, налагодження діалогу між народами і країнами.

Прийняття Декларації стало поштовхом для активізації національних процесів запровадження цифрових технологій та їх правового регулювання. Зокрема, в Україні саме у цей період

було прийнято перші комплексні концепції розвитку електронного урядування.

На вирішення проблеми гарантування інформаційної безпеки спрямована дія Резолюції 60/45 «Досягнення у сфері інформатизації та телекомунікацій у контексті міжнародної безпеки», прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН від 8 грудня 2005 року. Метою є об'єднання зусиль держав щодо вирішення питань інформаційної безпеки шляхом узагальнення та обміну інформацією.

Ураховуючи посилення ролі та значення інформації, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, створення світових баз даних, глобальних інформаційних мереж і систем, ООН взяла на себе координаційну роль у правовому регулюванні низки ключових питань, серед яких:

1) формування загальних засад побудови інформаційного суспільства (наприклад, резолюція ГА ООН 60/252 від 27.03.2006 р. та інші);

2) використання інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, резолюція ГА ООН 66/210 від 22.12.2011 р. та інші);

3) боротьба із злочинним використанням інформаційних технологій (наприклад, резолюція 56/121 від 19.12.2001 р. та інші);

4) міжнародна інформаційна безпека (наприклад, резолюція ГА ООН 68/243 від 27.12.2018 р.);

5) створення глобальної культури кібербезпеки і захисту найважливіших інформаційних структур (наприклад, резолюція ГА ООН 68/243 від 27.12.2013 р.).

У зв'язку із глобальним використанням інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) постали питання забезпечення широкосмугового доступу до Інтернет, збереження цифрової спадщини, підтримання багатомовності в мережі Інтернет, забезпечення прав і свобод людини в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства тощо.

Початок комплексного вирішення цих актуальних задач пов'язується із проведенням Всесвітнього саміту з інформаційного суспільства, що відбувся у Женеві 2003 року та у Тунісі

2005 року. Після тривалих переговорів між урядами, представниками громадянського суспільства та бізнесу була прийнята Декларація принципів Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства «Побудова інформаційного суспільства: глобальний виклик у новому тисячолітті» (Declaration of Principles WSIS). Декларація підтвердила важливість побудови інформаційного суспільства для підтримки і зміцнення прав людини.

На регіональному рівні формування загальних міжнародних стандартів цифрової трансформації здійснюється, насамперед, у рамках діяльності Ради Європи та Європейського Союзу.

Зокрема, з метою забезпечення доступності цифрових технологій для широкого загалу, а також відкритості інформаційно-телекомунікаційних систем, що є однією з умов запровадження відповідних технологій у сферу публічного управління та їх поширення в інших видах діяльності, ще у 1997 році Радою Європи було прийнято Резолюцію № 1 «Вплив нових комунікаційних технологій на права людини і демократичні цінності», в якій наголошується на необхідності вжиття державами-учасницями таких заходів: 1) розробити рамки доступу населення до комунікаційних мереж та нових комунікаційних й інформаційних служб на універсальній основі, тобто незалежно від місця проживання, за доступною ціною, на індивідуальному та/або колективному рівні; 2) визначити на національному, регіональному або місцевому рівні основні служби, особливо у сферах інформації, освіти і культури, до яких повинні мати доступ усі приватні особи; 3) розвивати підготовку громадськості у справі вивчення, розуміння і використання нових комунікаційних та інформаційних служб.

Активна взаємодія Ради Європи та Європейського Союзу, зокрема і з урахуванням спільного застосування положень статті 10 ЄКПЛ та статті 11 Хартії основних прав ЄС щодо свободи вираження поглядів та інформації у ЗМІ, здійснюється в рамках Спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Зміцнення інформаційного суспільства в Україні», розробленої Радою Європи у тісній співпраці з Європейською асоці-

ацією інтернет-провайдерів (*EuroISPA*) від 1 жовтня 2014 року. Програма визначає керівні принципи, що надають контрольні показники у сфері прав людини для інтернет-провайдерів (ІП). Підкреслюється важлива роль, яку ІП відіграють у наданні користувачам Інтернету таких основних послуг, як доступ, електронна пошта чи контент-послуги. Наголошується на важливості безпеки користувачів та їх права на приватність і свободу вираження поглядів, а також, у зв'язку з цим, на важливості усвідомлення провайдерами можливого впливу своєї діяльності на права людини.

Формування міжнародних галузевих стандартів цифрової трансформації відбувається, зокрема, в Європейському Союзі. Так Європейська Комісія 25 квітня 2018 року представила Стратегію щодо штучного інтелекту. У ній, зокрема, йдеться про те, що ЄС повинен очолити процес визначення етики нової технології.

Стратегія Єврокомісії ставить перед собою три головні цілі: по-перше, це посилення технологічних і виробничих можливостей ЄС із застосуванням штучного інтелекту в різних сферах економіки; по-друге, забезпечити «належні етичні і юридичні рамки», опираючись на цінності ЄС; по-третє, підготуватися до соціальних та економічних змін. У документі наголошено, що штучний інтелект повинен поважати цінності і фундаментальні права ЄС, а також етичні принципи, такі як відповідальність і прозорість. «ЄС може зробити унікальний внесок у глобальні дебати про штучний інтелект, опираючись на свої цінності і фундаментальні права», – йдеться в Стратегії Єврокомісії. У документі зауважується, що Єврокомісія створить спеціальний «Європейський альянс зі штучного інтелекту», завданням якого буде підготовка етичних норм штучного інтелекту. Це завдання було виконано в кінці 2018 року. До речі, у лютому 2020 року Єврокомісія ухвалила оновлену цифрову стратегію Євросоюзу, складовими якої є «Біла книга» з питань штучного інтелекту та Стратегія щодо баз даних.

Окрім того, Європейською Комісією підготовлено проєкт правил для регулювання штучного інтелекту. Адже стрімкий

розвиток технології AI несе значні ризики для фундаментальних прав людини, захист яких є основною метою діяльності ЄС.

Запропоновані правила спрямовані на мінімізацію ризиків та забезпечення ефективного захисту прав внаслідок використання технологій AI.

Проектом пропонується підхід, заснований на оцінці ризиків використання технології AI, який передбачає різні рівні:

неприйнятний ризик – системи AI, використання яких є найбільш шкідливим, оскільки суперечить цінностям ЄС та порушує основні права. Стосується соціального оцінювання громадян урядами; використання вразливості дітей; застосування методів впливу на підсвідомість; біометричної дистанційної ідентифікації у реальному часі в загальнодоступних місцях для правоохоронних цілей, за окремими винятками (пошук конкретних жертв злочинів, включаючи зниклих дітей; протидія безпосередній загрозі теракту; виявлення та встановлення осіб, які вчинили тяжкі злочини). Використання таких систем буде заборонено;

високий ризик – системи AI, що створюють значний ризик несприятливого впливу на безпеку та здоров'я людей, їхні основні права. Перелік систем AI з високим ризиком є досить широким. Включає системи з різних сфер: від систем для забезпечення безпеки управління дорожнім рухом до систем оцінки кредитоспроможності фізичних осіб при наданні послуг із кредитування. Зазначений перелік у подальшому може бути доповнений. Для цього передбачена спеціальна процедура. До таких систем також належать компоненти безпеки продукції, яка підлягає незалежній оцінці відповідності з огляду на галузеве законодавство Євросоюзу (наприклад, системи AI для роботів, що застосовуються в хірургії), та системи дистанційної біометричної ідентифікації фізичних осіб.

Задля ефективного захисту основних прав людини для систем AI з високим ризиком передбачені жорсткі технічні вимоги. Вони стосуються, наприклад, імплементації адекватних систем пом'якшення ризиків, яким неможливо запобігти, запобігання дискримінаційним результатам, забезпечення прозо-

рості та простежуваності результатів роботи системи, а також високого рівня надійності, кібербезпеки та точності.

Перш ніж розміщувати систему AI з високим ризиком на ринку ЄС або іншим чином вводити її в експлуатацію, постачальники повинні провести її оцінку відповідності. Для окремих систем AI до цього процесу також слід залучати незалежний орган.

Вимоги до систем AI з високим ризиком та їхньої оцінки будуть актуальні й для українських розробників, які планують їх розміщення чи використання на ринку ЄС.

Для *інших систем* AI, що не мають високого ризику, додаткові вимоги не встановлюються або є несуттєвими.

Слід зазначити, що новими правилами ЄС не регулюється питання про надання AI-системам статусу самостійних суб'єктів правовідносин та про співіснування людини з такими новими суб'єктами.

На формування галузевих міжнародних стандартів цифрової трансформації здійснюють вплив і провідні держави світу. Зокрема, Палата лордів Великобританії запропонувала розробити етичний код поведінки для штучного інтелекту та провести глобальний саміт зі штучного інтелекту в Лондоні, а Міністерство науки і технологій КНР представило етичні принципи, на яких має базуватись робота AI.

Слід звернути увагу на тому, що в доктрині важливою проблемою під час розроблення універсальної «конституції» для AI залишається проблема визначення статусу, який можуть набувати AI – творіння. У цьому напрямку є декілька варіантів: особливий вид майна; юридична особа; нова правова категорія тощо.

Зарубіжний досвід законодавчого забезпечення процесу цифрової трансформації у питанні запровадження штучного інтелекту

Створення нових технологій, однією з яких є штучний інтелект(AI), зумовлює «змагання за світове лідерство» в галузі штучного інтелекту.

У цьому контексті варто висвітлити досвід країн, які реалізували стратегії, спрямовані на сприяння розвитку AI, зокрема, Канади, Японії, КНР, Данії, ФРН, Індії, ОАЕ, США.

Варто зазначити, що національні стратегії зосереджені на різних аспектах розвитку AI, зокрема: а) наукові дослідження; б) розвиток талантів і навичок; в) навчання, адаптація державного та приватного секторів; г) етика та інклюзія; д) створення стандартів та нормативних вимог, а також дані та цифрова інфраструктура.

Ключові засоби та цілі кожної національної стратегії, а також ті чи інші елементи політики та ініціативи, які країни оголосили з моменту реалізації їх початкових стратегій, наступні.

Канада. Канада стала першою країною, яка реалізувала національну стратегію розвитку AI MP Raj Grewal News. У федеральному бюджеті 2017 р. було зазначено, що Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy є п'ятирічною, в рамках якої планується інвестувати 125 млн. канадських доларів у дослідження та кадровий потенціал. Стратегія має чотири цілі:

(1) збільшити кількість дослідників та випускників у галузі AI;

(2) заснувати три наукових кластери;

(3) розвинути новаторські ідеї щодо економічних, етичних, політичних та юридичних наслідків розвитку AI;

(4) підтримати національну науково-дослідну спільноту в плані розвитку AI.

Canadian Institute for Advanced Research (CIFAR) реалізовує стратегію в тісному партнерстві з канадським урядом та трьома новими профільними інститутами: Alberta Machine Intelligence Institute (AMII) в Едмонтоні, Vector Institute в Торонто та MILA у Монреалі.

Стратегія розвитку штучного інтелекту Канади відрізняється від інших стратегій тим, що вона, перш за все, зосереджена на стимулюванні досліджень та збільшенні кадрового потенціалу. Її ініціативи – нові профільні інститути, кафедра штучного інтелекту в Canadian Institute for Advanced Research та національна програма розвитку штучного інтелекту, спря-

мовані на посилення міжнародної позиції Канади як світового лідера в сфері досліджень та навчання. Програма CIFAR AI & Society аналізує політичні та етичні наслідки AI, але загальна стратегія не включає елементи політики, присутні в інших стратегіях, таких як: інвестиції в стратегічні сектори, дані та конфіденційність, підвищення кваліфікації. Це не означає, що канадський уряд не має подібних планів, просто вони відокремлені від Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy.

Японія. Японія стала другою країною в світі, яка розробила національну стратегію розвитку AI. У квітні 2016 р. була заснована Стратегічна рада штучного інтелекту з метою «дослідження та розробки цілей та дорожніх карт з індустріалізації штучного інтелекту». До складу ради увійшли представники академічних, промислових та урядових кіл, включаючи президента Товариства сприяння популяризації науки в Японії, президента Токійського університету та голову правління автомобільного концерну Toyota.

Японський трифазний план розвитку AI Industrialization Roadmap. План Artificial Intelligence Technology Strategy був затверджений у березні 2017 р. Стратегія відома своєю Industrialization Roadmap, що визначає застосування штучного інтелекту як сервісу та систематизує його розвиток у три фази:

(1) використання та застосування data-driven AI в різних галузях;

(2) публічне використання штучного інтелекту та міждисциплінарних даних;

(3) створення екосистем, побудованих шляхом об'єднання багатьох сфер.

Стратегія використовує цю схему в трьох пріоритетних сферах японської ініціативи Society 5.0 (продуктивність, охорона здоров'я та мобільність) та визначає політичні кроки, необхідні для реалізації Industrialization Roadmap. Ці політичні кроки передбачають інвестиції в наукові дослідження та розробки, кадровий потенціал, відкриті дані та стартапи.

КНР. Китай у своєму A Next Generation Artificial Intelligence Development Plan (липень 2017 р.) оголосив про амбіції стати

світовим лідером у сфері розвитку теорії та технологій штучного інтелекту, а також у створенні AI рішень. План являє собою найповніший з усіх національних стратегій розвитку AI з ініціативами та цілями щодо наукових досліджень та розробок, індустріалізації, розвитку талантів, сфери навчання та підвищення кваліфікації, стандартизації, етичних норм та безпеки. Найкраще його розглядати як триступеневий план:

(1) вивести китайську індустрію AI на рівень конкурентів до 2020 р.;

(2) досягти світового лідерства в деяких сферах AI до 2025 р.;

(3) стати передовим центром інновацій в галузі AI до 2030 р.

Уряд має намір залучати найкращі в світі таланти у галузі AI, зміцнювати підготовку вітчизняної робочої сили, стати провідною країною у світі в питаннях законодавства та створення нормативних і етичних норм, що будуть сприяти розвитку AI. Останній пункт включає в себе намір брати активну участь та керувати глобальним правлінням AI.

З моменту виходу плану, уряд опублікував Three-Year Action Plan to Promote the Development of New-Generation Artificial Intelligence Industry. Перший крок плану, завершений у 2020 році, спрямований на виведення китайської індустрії AI на рівень конкурентів. Зокрема, виконано чотири основні завдання:

(1) зосередитись на розробці інтелектуальних та мережевих продуктів, таких як: транспортні засоби, обслуговуючі роботи та системи ідентифікації;

(2) акцентувати увагу на розвитку системи забезпечення AI, зокрема, розумних сенсорах та чіпах для нейронних мереж;

(3) заохотити розвиток інтелектуального виробництва;

(4) поліпшити навколишнє середовище для розвитку AI, інвестуючи в навчальні ресурси в промисловості, тестування стандартів та кібербезпеку.

Данія. Strategy for Denmark's Digital Growth (січень 2018 р.) спрямована на забезпечення економічного підйому, покращення рівня благополуччя для всіх жителів.

Стратегія має три цілі:

(1) зробити вітчизняні підприємства найкращими з точки зору використання цифрових технологій;

(2) забезпечити найкращі умови для цифрової трансформації бізнесу;

(3) забезпечити кожного необхідними навичками в цифрових технологіях задля можливості конкурувати на глобальному ринку.

ФРН. Німеччина свою національну Стратегію розвитку оприлюднила в листопаді 2018 р.

Стратегія передбачає створення національної дослідницької мережі зі щонайменше 12 наукових центрів, у складі якої працюватимуть 100 докторів наук і професорів із відповідною спеціалізацією, та німецької обсерваторії з AI, а також підготовку основних принципів запровадження і розвитку штучного інтелекту, які відповідатимуть законодавчим нормам у сфері захисту даних.

Головним чином, Уряд у партнерстві з академічними та промисловими структурами зосереджується на інтегруванні технологій AI у експортоорієнтовані сектори Німеччини.

Індія. Індія використала унікальний підхід до своєї національної стратегії розвитку AI, зосереджуючи увагу на тому, що штучний інтелект можна використовувати не лише для економічного зростання, але й для соціальної інтеграції.

Стратегія спрямована на:

(1) надання жителям країни можливостей для пошуку якісних робочих місць;

(2) інвестування в дослідження та сектори, які можуть максимізувати економічне зростання та соціальний вплив;

(3) створення масштабних національних рішень у галузі штучного інтелекту для інших країн, що розвиваються.

ОАЕ. Уряд ОАЕ почав працювати над створенням стратегії розвитку AI ще у жовтні 2017 року. Це перша країна Близького Сходу, яка має подібну стратегію, і перша країна у світі, яка створила Міністерство штучного інтелекту. Стратегія є початковою фазою великого плану UAE Centennial 2071, основною

метою якого є використання штучного інтелекту для підвищення ефективності роботи Уряду. Уряд інвестуватиме в AI у рамках дев'яти секторів: транспортна система, охорона здоров'я, аерокосмічна галузь, сектор відновлюваної енергетики, водне господарство, технології, освіта, навколишнє середовище та дорожній рух. При цьому уряд прагне скоротити урядові витрати, диверсифікувати економіку та позиціонувати ОАЕ як глобального лідера в сфері AI.

США. Нині США є беззаперечним лідером у розвитку AI-технологій. Саме тут зосереджена значна кількість дослідницьких груп, які пропонують і впроваджують інновації у цій сфері. Однак варто зауважити, що більшість ініціатив надходить не з державних установ, а з наукових інституцій та приватних компаній. Зокрема, таких компаній, як: Google, Facebook чи Amazon.

Національну стратегію з розвитку AI у США прийнято у лютому 2019 року, якою передбачено збільшення інвестицій у штучний інтелект або реагування на суспільні проблеми, що потенційно можуть з'явитись через розвиток штучного інтелекту.

Стратегія має чотири цілі:

- (1) підтримувати лідерство США у галузі AI;
- (2) підтримувати американських працівників;
- (3) сприяти державним науковим розробкам та дослідженням;
- (4) прибрати бар'єри для розвитку та впровадження інновацій.

Для досягнення зазначених цілей створено Виборчий комітет з питань штучного інтелекту. Завданням інституції є збір та аналіз інформації стосовно пріоритетів AI в міжорганізаційних наукових розробках і дослідженнях для усунення регуляційних бар'єрів розвитку інновацій, надання американським компаніям гнучкості у впровадженні технологічних нововведень що сприятиме економічному зростанню.

Варто відзначити, що розвиток AI-технологій у США стикається з проблемними питаннями, яких не існує в недемократичних країнах, приміром таких, як Китай. Так, в Америці дуже

серйозно дотримуються приватності даних та етичності використання тих чи інших технологій. Наприклад, у Сан-Франциско державним інституціям заборонено використовувати технології розпізнавання облич, і не лише через те, що ця технологія поки що недостатньо точна, а й з етичних міркувань.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення національного законодавства з питань правового забезпечення процесу цифрової трансформації

Запровадження цифрових технологій у сферу людського життя супроводжуються певними змінами перш за все в організації діяльності органів державної влади, комунікації з громадянами тощо. У цьому контексті, найважливішим завданням юридичної науки є розробка моделі правового регулювання цифрових технологій, що дає змогу дотримувати баланс між збереженням фундаментальних суспільно-правових цінностей і безперешкодним розвитком інноваційних технологій, спрямованих на поліпшення якості життя людей. Крім того, цифровізація та інтеграція інформаційних технологій у сферу державного управління стають новим викликом для становлення й розвитку правової системи на сучасному етапі, що вимагає всебічного теоретичного вивчення й обґрунтування.

У зарубіжній і вітчизняній літературі цифровізація розглядається насамперед в аспекті трансформації процесів надання державних послуг.

Як зазначає В. Б. Марченко, у державно-правовому сенсі цифрову трансформацію можна розглядати як політику і процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес із метою впровадження цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у їх життєдіяльність.

Ключова мета цифровізації України – досягнення цифрової трансформації наявних і створення нових галузей економіки, а також трансформація сфер життєдіяльності України у нові, більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються циф-

ровізації, будуть інтегровані в національні, регіональні, галузеві та інші стратегії і програми розвитку.

На думку вченої О. В. Розгон, «цифровізація» повинна забезпечувати кожному громадянину рівні можливості доступу до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Реалізація цього принципу можлива за наявності консолідації зусиль політиків, органів державної влади, бізнесу, громадськості. Усунення бар'єрів – основний фактор розширення доступу до глобального інформаційного середовища та знань. Авторка у своїх працях наголошує на тому, що цифрова епоха змінює підхід до ведення бізнесу, а також вимоги до використовуваних інформаційних технологій: систем управління маркетингом, продажами і сервісом; телефонії та месенджерів; систем документообігу й управління персоналом; облікових систем і безлічі інших корпоративних додатків тощо.

Більшість науковців серед цифрових технологій, продуктів і послуг, які на сьогодні вважаються інноваційними, виокремлюють наступні: BioTech, NanoTech, RetailTech, FinTech, LegalTech, InsurTech, GovTech.

У контексті впливу цифрових технологій, діджиталізації на вітчизняні соціально-правові, економічні реалії вчені відмічають, щ діджиталізація для України має позитивний вплив, адже зосереджена на поліпшенні якості інфраструктури соціального забезпечення, якості соціальних послуг, організації прозорості та адресності соціальної допомоги, скороченні витрат (Цифрова адженда України – 2020. До цифрових продуктів та послуг як інноваційних трендів сучасного соціально-економічного середовища належать: BlockChain, Digital marketing, CRM&BPM, Grid-технології, Digital-Страхування, ePrescription.

Науковці звертають увагу, що породжені цифровізацією явища (віртуальні підприємства, електронна комерція, електронна форма спілкування, включно з електронними договорами та проведенням заходів у режимі відеоконференції, електронний уряд, штучний інтелект, чат-боти, зберігання інформації в «хмарі», інтернет речей тощо), – це наша реальність, від

якої слід ні ховатися, ні ігнорувати її, ні панічно боятися, ні захоплено вихвалити, не бачачи проблем, а варто ставитися прагматично. І провідну роль у цьому має відігравати держава з наявними у неї важелями, в т.ч. щодо адекватного (з урахуванням як переваг, так і ризиків/загроз цифровізації) нормативно-правового регулювання цих відносин, забезпечення виконання приписів закону, стимулювання використання позитивних властивостей цифрових технологій і застосування заходів відповідальності у разі зловживання ними та/або легковажного ставлення й ігнорування ризиків.

Окремі науковці, зокрема, О. Соснін звертає увагу на недостатню визначеність у законодавчих і нормативно-правових документах фундаментальних для розуміння цифрових процесів понять, як-то: «інформація», «інформаційний ресурс», «інформаційна безпека». Дослідник стверджує: аналіз глобальних тенденцій розвитку людства в ХХІ столітті дозволяє прогнозувати, що подальший розвиток держав буде відбуватися за умов великих технологічних викликів та ризиків.

У дисертаційному дослідженні О. С. Вишневського здійснено аналіз проблем ефективності процесу стратегічного розвитку держави та національної економіки. Зокрема, автором зроблено висновок, що потреби в підвищенні ефективності процесу стратегування розвитку національної економіки, у тому числі шляхом його цифровізації, обумовлюють необхідність удосконалення нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення. На думку науковця, організаційно-інституційне забезпечення передбачає створення фізичної та організаційної інфраструктури цифровізації. Нормативно-правове забезпечення процесу цифровізації має відбуватися у два етапи. На першому необхідна формалізація самого процесу стратегування у нормативно-правовій площині. На другому етапі слід забезпечити нормативно-правову та інституційно-організаційну складові цифровізації цього формалізованого процесу.

Ще одним напрямом наукових пошуків є аналіз проблем регулювання ринку праці в умовах цифрової економіки. Авто-

рами наголошується на необхідності удосконалення законодавства в частині регламентації цифрової зайнятості, зайнятості через цифрові платформи; визначення прав, обов'язків і гарантій для всіх залучених до процесу трудового обміну сторін – виконавців трудових послуг, замовників і провайдерів; упровадження цифрових технологій у діяльність державних інституцій, які реалізують політику зайнятості; запровадження вимог щодо моніторингу провайдерами легальності діяльності користувачів, зокрема у сферах, пов'язаних із ризиком для життя людей; розроблення й упровадження системи забезпечення спільного (провайдер, виконавець) медичного страхування зайнятих через цифрові платформи; збалансування попиту на ринку праці та пропозиції на ринку освіти в умовах цифровізації та ін.

Аналізуючи проблеми визначення та нормативного закріплення «штучного інтелекту» у законодавстві, дослідники цього феномену констатують, що на разі у жодному офіційному документі нормативного визначення поняття «штучний інтелект» не міститься, хоча сам термін активно використовується.

Станом на сьогодні в українській правовій науці відсутні комплексні та фундаментальні дослідження феномену штучного інтелекту і його правового становища. Не напрацьовано єдиного підходу до розуміння і пояснення цього феномену. В якості рекомендацій вітчизняні вчені наголошують на необхідності сформулювати підходи до майбутньої стратегії або концепції регулювання штучного інтелекту.

Переважна більшість учених, що досліджують процеси цифровізації в Україні, здебільшого одностайні в тому, що ця сфера суспільних відносин потребує законодавчого регулювання та вдосконалення. Зокрема, вказується на наявність нормативних актів, що викликають суперечливе тлумачення та виокремлюють чіткі прогалини в регулюванні інформаційних правовідносин; велика кількість підзаконних нормативних актів, що зумовлює труднощі в їх застосуванні та тлумаченні; підходи до формування системи інформаційних правовідносин є дещо розмитими та невизначеними.

Загалом можна зробити висновок, що в Україні правове регулювання сфери інформаційних відносин здійснюється шляхом вирішення окремих проблем прийняттям нормативно-правовими актами вузької спеціалізації.

У цьому контексті запровадження комплексного підходу до здійснення кодифікації сфери інформаційних відносин в Україні сприятиме якісному врегулюванню суспільних відносин у цій сфері, не допускаючи існування прогалин.

Науково-правовий аналіз законопроектів щодо законодавчого забезпечення процесів цифрової трансформації в Україні

Важливою частиною наукового дослідження є науково-правовий аналіз законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, що спрямовані на вдосконалення законодавчого регулювання процесів цифрової трансформації в Україні.

Йдеться про законопроекти № 2110, 2655, 3637, 3979, 4118, 4328, 4378, 5628.

1. Законопроект «Про публічні електронні реєстри» (реєстр. № 2110 від 10.09.2019 р.) має на меті утворення єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів, визначення уніфікованої інституціональної структури функціонування публічних електронних реєстрів та єдиних вимог до їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації, а також до створення реєстрової інформації та її використання в інших інформаційних системах, при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг.

Сутність законодавчої ініціативи полягає у прийнятті рамкового закону, який би на основі єдиного термінологічного апарату визначав систему публічних електронних реєстрів, законодавчі вимоги до публічних електронних реєстрів, реєстрової інформації, а також принципи, організаційні, інституціональні, процесуальні та фінансові засади їх існування й взаємодії.

Законодавче унормування стандартизованої системи публічних електронних реєстрів на рівні закону є актуальним пи-

танням парламенту. Разом із тим, виклад положень у пропонованому проєкті закону засвідчує низку концептуальних недоліків, найбільш суттєві з яких полягають у наступному.

1. Абзац перший частини першої статті 1 у редакції законопроєкту, на нашу думку, потребує суттєвого доопрацювання.

По-перше, відповідно до усталених правил оформлення проєктів законів та вимог до законодавчої техніки мета закону викладається у Преамбулі до нього, а не є частиною загальних норм, як це зроблено у тексті даного проєкту.

По-друге, за текстом законопроєкту «метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості ведення публічних реєстрів в Україні, створення дієвих механізмів захисту та реалізації права кожного на доступ до публічної інформації». Натомість у Пояснювальній записці йдеться про те, що метою прийняття цього закону є «утворення єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів...». Іншими словами, інтероперабельність (англ. *Interoperability* – здатність до взаємодії) означає можливість створення систем із довільних неоднорідних, розподілених компонентів на базі уніфікованих інтерфейсів або протоколів¹, зведення їх до єдиної форми, єдиних нормативно-правових підходів. Як бачимо, між цими положеннями є концептуальна відмінність, яка, у свою чергу, показує відсутність належним чином визначеного самостійного предмету правового регулювання цього законодавчого акта та суперечить принципу правової визначеності як невід'ємної складової принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України. Правова визначеність передбачає насамперед ясність та недвозначність викладення правових приписів, відсутність внутрішніх суперечностей у нормативно-правовому акті та узгодженість з іншими законодавчими актами.

У рішеннях Конституційного Суду України неодноразово наголошувалося на необхідності ясного і недвозначного викладення правової норми, оскільки інше не може забезпечити

¹ Брюхов Д. О., Задорожный В. И., Калиниченко Л. А., Курошев М. Ю., Шумилов С. С. Интероперабельные информационные системы: архитектуры и технологии. М. : СУБД, 1995. С. 86–113.

її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5, від 29.06.2010 р. № 17, від 11.10.2011 р. № 10).

2. У статті 2 проекту закону викладено модернізований підхід до визначення термінологічної бази у питанні державних реєстрів України. Так, до застосування пропонується один із базових термінів «публічний електронний реєстр – інформаційно-телекомунікаційна система (реєстр, кадастр, реєстр тощо), що забезпечує обробку публічної інформації, надання реєстрової інформації та реєстрових даних» (пункт 14 частини першої статті 2). Він повинен стати єдиним для всієї системи державних реєстрів України.

Водночас, у Прикінцевих та Перехідних положеннях законопроекту відсутні пропозиції щодо приведення термінологічної бази низки чинних законів, зокрема «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р., «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р., «Про державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р., «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р., «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р., «Про Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних» від 16.03.2017 р., «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р., якими передбачено створення та функціонування державних електронних (автоматизованих) інформаційних систем збирання, накопичення, захисту, обліку та надання інформації з тих питань, що є предметом правового регулювання даних законів, до вимог цього закону. Адже у цих законодавчих актах застосовуються терміни «державний реєстр», «Єдиний державний реєстр», «державний земельний кадастр».

Таким чином, законопроект не вирішує проблему термінологічної неоднорідності, оскільки єдиний термінологічний апа-

рат використовується лише в межах цього законопроекту. Відсутність перехідних положень та системного внесення змін до чинних законів є прямим порушенням Регламенту: відповідно до частини восьмої статті 90 Регламенту, у якій визначено, що «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

Іншим базовим терміном, який пропонується ввести у законодавчий обіг положеннями даного законопроекту, є поняття «реєстр публічних електронних реєстрів – державна інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для реєстрації та обліку реєстрів, державних та інших обов’язкових для використання класифікаторів, довідників, технічних специфікацій тощо, а також інформаційних систем, які забезпечують їх функціонування та отримують інформацію з них у порядку електронної інформаційної взаємодії» (пункт 19 частини першої статті 2).

При такому викладі дефініції цього терміна, сутність його зводиться виключно до систематизації державних реєстрів, а не до їх модернізованої стандартизації, яка повинна включати їх інтегрованість, тобто здатність до взаємодії. Такий підхід, у свою чергу, ставить під сумнів необхідність законодавчого вирішення цього питання у пропонованому форматі.

Такий висновок підтверджується й положеннями пункту 17 частини другої статті 26 проекту, де йдеться про те, що кожним окремим законом, яким буде створено публічний реєстр, мають визначатися особливості обробки і захисту персональних даних та іншої реєстрової інформації.

3. Низка положень проекту не відповідає вимогам частини другої статті 32 Конституції України (щодо захисту конфіденційної інформації про особу), а також критерію якості закону в

контексті вимог цієї ж статті, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя, правовим позиціям Конституційного Суду України, а також не відповідає міжнародним актам і не враховує практику Європейського суду з прав людини.

Так, в абзаці дев'ятому частини третьої статті 3 законопроекту визначається, що діяльність у сфері публічних електронних реєстрів базуватиметься на принципі «відкритості, безоплатності та доступності усіх реєстрових даних, що входять до складу базових наборів реєстрових даних». Унаслідок такого некоректного викладу положення доступ до інформації з обмеженим доступом буде відкритий.

Частина перша статті 7 проекту передбачає, що публічні реєстри знаходяться між собою у безперервній електронній (технічній та інформаційній) взаємодії у режимі реального часу, якщо інше не встановлено законами, за якими їх створено. За такої ситуації виникає можливість вільного обміну інформацією (будь-якого режиму доступу) між необмеженим колом суб'єктів.

У свою чергу, у частині першій статті 36 передбачено, що користування реєстровою інформацією здійснюватиметься у порядку загального доступу, спеціального доступу та електронної інформаційної взаємодії. При цьому, проектом чітко не передбачено, чим відрізняється загальний доступ від спеціального, а можливості поширення реєстрової інформації не залежать від видів такого доступу, оскільки вона може вільно поширюватися у тому числі в комерційних цілях (частина п'ята статті 36).

Окрім викладених міркувань, низка положень законопроекту потребує приведення у відповідність до чинних положень цивільного та бюджетного законодавства України.

2. *Законопроект «Про хмарні послуги» (реєстр. № 2655 від 20.12.2019 р.)* має на меті встановлення правових засад для розвитку платформ інформаційно-комунікаційних технологій, які базуються на хмарних обчисленнях, і реалізації політики пе-

реваги (пріоритету) хмарного середовища у сфері державного управління, освіти, науки та інших сферах суспільного життя, що, відповідно, сприятиме більш ефективній та активній взаємодії держави і суспільства.

Суть законодавчої ініціативи полягає у прийнятті Закону України «Про хмарні послуги», який має на меті врегулювання правових відносин, пов'язаних із наданням хмарних послуг, їх обробкою та захистом даних при використанні технології хмарних обчислень, а також визначення особливостей використання зазначених послуг органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження.

Підтримуючи необхідність подальшого удосконалення національного законодавства з питань цифрової трансформації, а також приведення його у відповідність до європейських стандартів, вважаємо за доцільне висловити наступні міркування.

1. Переваги використання хмарних послуг у діяльності органів державної влади очевидні та полягають, насамперед, у суттєвій економії коштів державного бюджету на закупівлю системного програмного продукту та обладнання для забезпечення діяльності власних дата-центрів або серверних кімнат, а також у підвищенні прозорості взаємодії громадянського суспільства і держави.

Водночас, аналіз чинного національного законодавства свідчить, що процес формування нормативно-правової бази щодо врегулювання відносин, які виникають при наданні та використанні хмарних послуг, в Україні тільки починається. Єдиним нормативно-правовим актом, у якому йдеться про такі технології, є Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, у якій визначено, що формування сучасної інформаційної інфраструктури передбачає: «створення та застосування суперкомп'ютерних систем, зокрема на основі грід- та «хмарних» технологій».

Розроблення та прийняття законів, які стосуються впровадження новітніх ІТ-технологій у діяльність органів державної влади, потребують проведення на державному рівні комплексного аналізу та оцінки стану, тенденцій та перспектив розвитку ринку хмарних сервісів в Україні, а також можливостей їх використання у державному управлінні (у т.ч. – в рамках впроваджуваної Системи електронної взаємодії органів державної влади). Такий аналіз можна було би здійснити та представити, наприклад, у рамках щорічного звіту про роботу Національної комісії, яка є державним регулятором у сфері зв'язку та інформатизації.

Поряд із цим, обов'язковою передумовою прийняття таких законів є розроблення національних стандартів, що встановлювали би належні вимоги до якості та надійності хмарних технологій і послуг в Україні. Вочевидь, існує потреба в одночасній їх гармонізації з відповідними стандартами ISO та ЄС.

2. У назві законопроєкту «Про хмарні послуги» закладена ідея правового регулювання всього ринку хмарних послуг, проте у більшості приписів визначаються лише правила, за якими державні органи, місцева влада та держпідприємства зможуть користуватися такими послугами (стаття 1 законопроєкту). Вважаємо, що назва законопроєкту є дещо розширеною відносно фактичного предмету його правового регулювання, що потребує відповідного корегування.

Аналіз статті 1 законопроєкту свідчить про порушення правил законодавчої техніки, оскільки вона за змістом є Преамбулою.

3. Частиною другою статті 4 чинного Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» визначено, що «порядок доступу до державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, перелік користувачів та їх повноваження стосовно цієї інформації визначаються законодавством». Частина третя статті 8 цього ж Закону України встановлює, що «для створення комплексної системи захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеже-

ним доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовуються засоби захисту інформації, які мають сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації. Підтвердження відповідності та проведення державної експертизи цих засобів здійснюються в порядку, встановленому законодавством».

У частині третій статті 8 законопроекту зазначено, що «надавач хмарних послуг для обробки державних інформаційних ресурсів відповідно до вимог Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» може подати разом із заявою засвідчені в установленому законодавством порядку копії документів, які підтверджують таку можливість». Тобто, у приписах законопроекту встановлюється не обов'язок, а лише можливість для надавача хмарних послуг подати сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації в разі надання таких послуг Публічним користувачам, що не відповідає Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Необхідно врахувати й ту обставину, що, як правило, хмарні ресурси (дата-центри) розташовані поза межами України, а в деяких випадках – у зонах із певною географічною особливістю, в офшорних юрисдикціях. З цього випливає, що видати сертифікат відповідності неможливо, а міжнародний стандарт, відповідність якому встановлена органами іноземної держави, не завжди визнається достатнім підтвердженням належного рівня захисту інформації.

Наприклад, у США дата-центри, які обслуговують органи державної влади відповідно до законодавства цієї країни, розміщуються виключно на території США.

4. Згідно з положенням частини першої статті 9 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» відповідальність за забезпечення захисту інформації в системі покладається на власника системи, а у

частині другій цієї ж статті для власників системи, в якій обробляються державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, встановлюється додаткова вимога – утворення служби захисту інформації або призначення осіб, на яких покладається забезпечення захисту інформації та контролю за ним.

Натомість, відповідно до частини третьої статті 10 законопроекту, порядок захисту даних (у тому числі персональних) при наданні хмарних послуг, у тому числі порядок захисту від несанкціонованих дій (внутрішніх та зовнішніх загроз, кібератак) та порядок оповіщення про це користувача визначається на договірних умовах. Тобто, при використанні хмарних технологій Публічними користувачами, вони фактично мають можливість передати контроль над інформацією постачальнику хмарних послуг, що створює потенційні загрози як для безпеки інформації, так і у питаннях порядку витребування інформації у незаконного володільця й відшкодування завданої шкоди за допомогою загальних засобів захисту цивільних прав, і це є питаннями національної безпеки України.

Законопроект також не встановлює механізму розподілу відповідальності та порядку застосування санкцій між власником системи і надавачем хмарних послуг за втрату даних або порушення права власності на інформацію, прав інтелектуальної власності користувача, третіх осіб, у тому числі й авторських прав.

5. Як зазначено у Пояснювальній записці, автори, серед іншого, пропонують внести зміни до чинного Закону України «Про публічні закупівлі» з метою врегулювання відносин щодо «закупівлі хмарних послуг органами державної влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження». Проте, стаття 17 «Прикінцеві положення» законопроекту не містить положень щодо внесення відповідних змін у зазначений законодавчий акт.

Водночас, правові приписи абзацу другого частини першої статті 11 законопроекту надають Публічним користувачам право «у разі відсутності у надавачів хмарних послуг, внесених до Переліку, пропозицій щодо надання хмарних послуг, здатних задовольнити відповідну потребу Публічного користувача у технічних та/або програмних засобах, ... провести закупівлю таких технічних або програмних засобів у будь-яких інших поставачальників». З огляду на викладене, потребує відповідних доповнень чинний Закон України «Про публічні закупівлі».

3. Законопроект «Про віртуальні активи» (реєстр. № 3637 від 11.06.2020 р.) направлений на забезпечення комплексного законодавчого врегулювання принципів функціонування ринку віртуальних активів, зокрема, забезпечення уніфікованого підходу до організації торгівлі віртуальними активами.

Актуальність та необхідність прийняття даного законопроекту, на думку його розробників, пояснюється тим, що ринок віртуальних активів наразі потребує належного правового врегулювання, що покликане не лише надати можливість учасникам цих суспільних правовідносин розпоряджатись такими об'єктами, забезпечити баланс їх інтересів, сприяти надходженню інвестицій в Україну, а й визначити засади державного регулювання у цій сфері, яке включатиме нагляд та моніторинг за діяльністю поставачальників послуг, пов'язаних із віртуальними активами, реєстрацію таких суб'єктів, встановлення механізмів превентивних заходів, санкцій та інших правозастосовних методів.

Суть законодавчої ініціативи полягає у прийнятті спеціального Закону України «Про віртуальні активи», цілями якого є комплексне впорядкування нормативно-правового регулювання для ринку віртуальних активів та встановлення основних засад та принципів державної політики у сфері віртуальних активів, а також внесенні відповідних змін до низки чинних законодавчих актів України.

8 вересня 2021 року Верховною Радою на основі даного законопроекту було прийнято Закон України «Про віртуальні активи», який 21 вересня 2021 року направлено на підпис Прези-

денту України. 5 жовтня 2021 року Президент повернув до парламенту Закон зі своїми пропозиціями.

Насамперед зазначимо, що формування законодавчих заasad цифровізації та цифрового суспільства в Україні є одним із пріоритетних завдань органів державної влади. Про це, зокрема, свідчить й запуск національного проєкту «Цифрова держава», який презентував 27 вересня 2019 року Президент України. Тому законодавчі ініціативи, спрямовані на врегулювання ринку віртуальних активів як одного з елементів електронної економіки, викликає лише схвальні відгуки.

Разом із тим, аналіз чинного національного законодавства свідчить, що процес формування нормативно-правової бази щодо врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з функціонуванням ринку віртуальних активів в Україні, тільки починається. Зокрема, такі поняття, як «віртуальні активи», а в їх числі – «криптоактиви», «токен-активи» є порівняно новими фінансовими інструментами, використання яких в Україні на сьогодні спеціальним законодавством не врегульовано. Законодавчо невизначеними залишаються й особливості оподаткування операцій із такими активами.

До речі, однією з перших спроб законодавчого врегулювання ринку віртуальних активів є проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування операцій із криптоактивами» (№ 2461 від 15.11.2019 р.), у якому шляхом внесення змін до Податкового кодексу України пропонувалось визначити особливості оподаткування податком на прибуток підприємств, податком на доходи фізичних осіб операцій із криптоактивами. У законопроекті містились і визначення таких дефініцій, як: «віртуальний актив», «криптоактив», «токен», «токен-актив». Зокрема, під терміном «криптоактив» у законопроекті розуміється «вид віртуального активу у формі токenu, який створюється, обліковується та відчужується в розподіленому реєстрі та не посвідчує майнових та/або немайнових прав власника криптоактиву». Операції із «токен-активами», які є видом «віртуального активу у формі токenu, який створюється, облі-

ковується та відчужується в розподіленому реєстрі, посвідчує майнові та/або немайнові права власника токен-активу, що відповідають зобов'язанням особи, яка випустила токен-актив», у форматі законопроекту пропонувалось оподатковувати «за правилами, що застосовуються до майнових та/або немайнових прав, які посвідчує токен-актив»¹. Наразі даний законопроект внесено до Порядку денного шостої сесії парламенту дев'ятого скликання та він знаходиться на розгляді профільного парламентського Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики.

Вважаємо, що обов'язковою передумовою прийняття таких законів є аналіз та врахування відповідних європейських стандартів у цій сфері. Однак аналіз показує, що у європейській практиці досі не вироблено універсальних уніфікованих підходів до визначення змісту інструментів ринку віртуальних активів, їх регулювання та оподаткування. Останнє здійснюється або ж на загальних підставах (розглядаючи операції для цілей оподаткування з «криптовалютами», «токенами» як операції з майном), або ж до них застосовується режим, прирівняний до оподаткування законних засобів платежу (для криптовалют), фінансових інструментів, у тому числі, цінних паперів (для токен-активів), якщо вказані «віртуальні активи» за своїми ознаками підпадають під регулювання відповідного спеціального законодавства (про електронні гроші, про цінні папери тощо)².

1. Аналіз термінологічної бази, представленої у статті першій проекту закону, підготовленого до першого читання, показав, що пунктом 1 надається визначення дефініції «віртуаль-

¹ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо оподаткування операцій з криптоактивами. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67423

² Правовое регулирование криптовалют в разных странах мира. URL: <https://radako.com.ua/sites/default/files/docs.pdf>; По закону: принципы налогообложения операций с криптовалютами в разных странах. URL: <https://startup.network/ru/news/printsiy-nalogooblozheniya-operatsiy-s-kriptovalyutami-v-raznykh-stranakh.html>; Налогообложение криптовалют в мире: Где, как и главное сколько. URL: <https://cryptocurrency.tech/nalogooblozhenie-kriptovalyut-v-mire-gde-kak-i-glavnoe-skolko/>

ний актив», під яким пропонується розуміти – «особливий вид майна, який є цінністю в електронній формі, існує в системі обігу віртуальних активів та може знаходитись у цивільному обігу. Віртуальні активи можуть бути забезпеченими і незабезпеченими». У цьому контексті варто зазначити, що наведена дефініція та її правова сутність, на наш погляд, потребують більш ґрунтовного опрацювання.

По-перше, визначення віртуального активу як особливого виду майна, який є цінністю у цифровій формі, створюється, обліковується та відчувається електронно, на наш погляд, описує не зміст відповідного явища, а лише вказує на його форму.

По-друге, авторами у дефініції зазначається, що віртуальні активи можуть знаходитись у цивільному обігові. У зв'язку із цим, пропонується внести зміни до Цивільного кодексу України, а саме: до частини першої статті 190 шляхом розширення переліку видів майна таким різновидом, як віртуальні активи, а також доповнити Цивільний кодекс статтею 190-1 такого змісту: «Віртуальні активи є різновидом майна, розпорядження якими здійснюється відповідно до норм Закону України «Про віртуальні активи» та цього Кодексу».

На наш погляд, зміни до Цивільного кодексу України, які полягають у простому розширенні переліку об'єктів цивільних прав (частина перша статті 190) та доповненні його відсилною нормою (стаття 190-1) не вирішать у повному обсязі проблему врегулювання правового статусу віртуальних активів.

Так, відповідно до частини першої статті 190 Цивільного кодексу України «майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки». Майно може бути рухомим та нерухомим. Згідно з абзацом 8 статті 2 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18.11.2003 року «рухоме майно – окрема рухома річ, сукупність рухомих речей, гроші, валютні цінності, цінні папери, а також майнові права та обов'язки, у тому числі майнові права на грошові кошти, що знаходяться на банківському рахунку». Тобто, якщо виходити з тієї позиції, що віртуальні активи, як правило, використовуються

як платіжний засіб («електронні гроші») при отриманні відповідних віртуальних послуг, то їх варто прирівняти до таких видів рухомого майна (речей), як гроші (стаття 192 ЦК України), валютні цінності (стаття 193 ЦК України), цінні папери (стаття 194 ЦК України). Але ж, наразі в Україні криптоактиви чи токен-активи як основні види віртуальних активів не визначені ні як гроші (платіжний засіб), ні як товар. Вони розглядаються як програмний код, який є об'єктом права власності, що може виступати засобом обміну; відомості про нього вносять і зберігають у системі блокчейн.

По-третє, у пункті 13 статті 1 чинного Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 року також надано визначення «віртуальний актив – цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей». Дане визначення, на нашу думку, більш повно розкриває поняття віртуальний актив, аніж пропоноване у поданому законопроекті.

Вважаємо, що поняття «віртуальний актив» як базове для визначення змісту інструментів ринку віртуальних активів, правового статусу віртуальних активів, їх використання та обігу на ринку України, встановлення правових відносин на ринку віртуальних активів, регламентування процедур випуску віртуальних активів, – потребує більш ґрунтового та виваженого підходу, враховуючи й принцип одномірності у викладі положень чинного законодавства України.

У тексті законопроекту, підписаному Головою Верховної Ради України 20 вересня 2021 року, дана дефініція представлена в удосконаленому викладі: «віртуальний актив – нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав» (п. 1 ст. 1 Закону).

2. Представлена у статті 1 законопроекту термінологічна база, на нашу думку, не є повною для належного правового врегулювання питань, пов'язаних із діяльністю ринку віртуальних активів. Так, документом не визначено такі ключові терміни, як-от: «криптовалюта», «криптоактиви», «токен-активи», «біржа віртуальних активів», «зберігач віртуальних активів», «емісія віртуальних активів», «емітент віртуальних активів», «кваліфікований постачальник послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів», «система обігу токенів», «фінансово-забезпечений стейблкоїн», «токен-технологія», «технологія блокчейн», «учасники ринку віртуальних активів» тощо.

У тексті законопроекту, підписаному Головою Верховної Ради України 20 вересня 2021 року, до переліку термінів із запропонованих додано лише поняття «учасники ринку віртуальних активів».

3. Відповідно до частини першої статті 15 законопроекту «центральною органом виконавчої влади, який формує і реалізує державну політику у сфері обігу віртуальних активів, є Міністерство цифрової трансформації України». На нашу думку, закріплення Міністерства цифрової трансформації як національного регулятора обігу віртуальних активів не є доцільним, зважаючи на специфіку цієї діяльності. Варто було б визначити в якості такого органу Національний Банк України або ж Національну Комісію з цінних паперів і фондового ринку.

Частиною восьмою статті 16 у редакції законопроекту, підписаного Головою Верховної Ради України 20 вересня 2021 р., ця пропозиція повністю врахована, а саме: органами державної влади, що здійснюють у межах своїх повноважень державне регулювання у сфері обігу фінансових віртуальних активів, є: щодо ЗВА(ВЦ) – Національний банк України; щодо ЗВА(ФІ) – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

4. Законопроект «Про токенизовані активи та криптоактиви» (реєстр. № 4328 від 05.11.2020 р.) має на меті визначення правового режиму токенизованих активів та криптоактивів, а також створення основи правового регулювання відносин, що виникають у сфері застосування віртуальних активів, зокрема,

що існують у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру – токенизованих активів та криптоактивів.

Сутність законодавчої ініціативи полягає у прийнятті Закону «Про токенизовані активи та криптоактиви», який має стати спеціальним у сфері регулювання віртуальних активів розподіленого реєстру, що встановлює правовий режим віртуальних активів розподіленого реєстру і правовий статус суб'єктів у сфері віртуальних активів розподіленого реєстру, а також у внесенні у зв'язку із цим змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Виходячи з Преамбули проекту закону, він «регулює відносини, що виникають у сфері застосування віртуальних активів, а саме таких, що існують у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру – токенизованих активів і криптоактивів». Іншими словами, йдеться лише про один із видів обігу віртуальних реєстрів, які здійснюються базі технології розподіленого реєстру.

Технологія розподіленого реєстру (Distributed ledger technology) – це підхід до запису і поширення даних серед багатьох реєстрів даних, кожен з яких містить аналогічні записи і колективно підтримується і контролюється розподіленою мережею комп'ютерних серверів, які називають вузлами (nodes). Найважливішою інновацією цих реєстрів є те, що контроль над реєстром здійснює не одна установа, а кілька або всі учасники системи – залежно від типу розподіленого реєстру. Ця інновація також відома як блокчейн. Концептуально криптографічні розподілені реєстри схожі з платіжними мережами з рівноправними вузлами (peer-to-peer network), або так званими платформами кредитування, в яких посередник не грає суттєвої ролі й тому його замінено технологією.

На думку фахівців, як і у випадку з будь-якою іншою перетворюючою технологією, розвиток блокчейн супроводжується ажіотажем. Чимало великих фінансових установ приділяють знач-

ну увагу потенціалу блокчейн, а деякі навіть вкладають кошти в інноваційні лабораторії, стартапи й «пісочниці» (так звані тестові середовища, де розробникам надається можливість випробувати програмне забезпечення в умовах безпечного середовища)¹.

Отже, технологія розподіленого реєстру та її особливий вид блокчейн є лише одними із видів інноваційних технологій на ринку віртуальних активів.

У світлі того, що Верховною Радою дев'ятого скликання 8 вересня 2021 року прийнято закон «Про віртуальні активи» (реєстр. № 3637 від 11.06.2020 р.), який направлений на забезпечення комплексного законодавчого врегулювання принципів функціонування ринку віртуальних активів, вважаємо, що правове регулювання віртуальних активів, що існують у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, мають стати його невід'ємною частиною (наприклад, викладено в окремому Розділі).

5. Законопроект «Про заходи щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії в Україні» (реєстр. № 3979 від 11.08.2020 р.) має на меті «досягнення Україною протягом найближчих років лідерства в індустрії інформаційних технологій, а також зростання частки ІТ індустрії у загальному ВВП України до 10 відсотків».

Актуальність прийняття цього законодавчого акта, за словами його авторів, об'єктивно зумовлена необхідністю закладення правових передумов збільшення інвестиційної привабливості України з метою посилення конкурентоспроможності України на світовому ринку ІТ-послуг.

Суть законодавчої ініціативи полягає у прийнятті законодавчого акта, предметом правового регулювання якого є запровадження низки заходів щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії в Україні, насамперед, у податковому полі, а саме:

¹ Кричевська Т.О. Технологія розподіленого реєстру: теоретико-інституційні засади, потенціал, фактичні досягнення та соціально-економічне значення. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2018_11_54; Застосування технології Блокчейн у сфері страхування. URL: <https://fbs-tax.com/uk/mediacenter/blog-uk/what-is-blockchain-technology-and-how-it-is-applied-by-the-companies-that-offer-insurance-services/>

особливе оподаткування доходів співробітників, які працюють в ІТ-секторі за КЗпП, на період з 2021 року до кінця 2030 року.

Погоджуючись у цілому з необхідністю удосконалення вітчизняного законодавства з розвитку інноваційної діяльності в Україні, а також приведення цієї діяльності у відповідність до європейських стандартів, водночас вважаємо за доцільне висловити такі міркування стосовно цього проєкту.

1. Насамперед зазначимо, що ми повністю погоджуємось із розробниками законопроєкту в тому, що розвиток інформаційних технологій та ІТ-ринку є на сьогодні однією з об'єктивно обумовлених реаліями постмодерного суспільства провідних сфер як економічної діяльності нашої держави, так і загалом розбудови інформаційного (цифрового) суспільства в Україні, і це потребує відповідного правового врегулювання.

У світлі цього, ретроспективний огляд чинного законодавства України в інформатизаційній галузі показує застарілість підходів до правового врегулювання таких процесів. Так, закони України «Про Національну програму інформатизації» та «Про Концепцію Національної програми інформатизації», прийняті ще в минулому столітті – 4 лютого 1998 року, на сьогодні не відповідають нинішнім тенденціям розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та потребам інформаційного суспільства, оскільки не містять у собі дієвих засобів правового врегулювання таких процесів та здебільшого мають суто декларативний характер.

Водночас, аналіз даного законопроєкту показав, що предмет його правового регулювання, судячи з преамбули, є «... організаційні, правові та фінансові засади запровадження заходів щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії з метою підвищення рівня її конкурентоспроможності та привабливості для іноземних та вітчизняних інвесторів».

Утім змістовне наповнення законопроєкту свідчить про те, що він складається лише з трьох розділів: «Загальні положення», «Засади запровадження заходів щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії» та «Прикінцеві Положення». У свою чергу, Розділ II законопроєкту «Засади запровадження заходів щодо

стимулювання розвитку ІТ-індустрії» присвячено виключно питанням набуття статусу суб'єкта ІТ-індустрії. Про заходи ж щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії йдеться лише у частині першій статті 3 законопроекту, де вони лише перераховуються. До того ж, сутність їх полягає виключно у зміні податкових ставок.

Так, законопроектом в якості першого стимулюючого заходу розвитку ІТ-індустрії пропонується запровадити «особливий режим оподаткування суб'єктів ІТ-індустрії відповідно до податкового законодавства». Водночас, не розкрито зміст цього особливого режиму оподаткування, не надано інформації щодо врахування основних принципів податкового законодавства, встановлених п. 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, перед запровадженням цього режиму оподаткування. Зокрема: рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, економічність оподаткування, соціальна справедливість, фіскальна достатність.

Другим заходом, спрямованим на стимулювання розвитку ІТ-індустрії, визначено «особливий режим оподаткування працівників ІТ-індустрії щодо їх доходів у вигляді заробітної плати та прирівняних до неї платежів відповідно до податкового законодавства».

За останні роки частка ІТ-галузі в структурі національної економіки демонструє постійне зростання і надалі набуває ще більш важливого значення для її подальшого розвитку. За офіційними даними Державної служби статистики України, у 2019 р. експорт українських компаній досяг 2,43 млрд доларів. У порівнянні з 2018 роком, обсяг експорту послуг у цій сфері зріс на 15 %. Обсяг сплачених до Державного бюджету України податків тільки за перше півріччя 2019 року зріс на 28,9 % у порівнянні за аналогічний період минулого року.

Разом із тим, першим пунктом реалізації прискореного сценарію цифрового розвитку, передбаченого «Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки», схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 року, визначено «усунення законодавчих,

інституційних, фінансових та інших перешкод, які заважають розвиткові цифрової економіки». І це не випадково. За даними Асоціації ІТ України, одним з основних чинників, що стримує розвиток ІТ-сфери в Україні, є надмірне податкове навантаження на фонд оплати праці ІТ-компаній, який є одним із самих великих у порівнянні з багатьма іншими країнами світу.

У представленому законопроекті: не розкрито сутність другого особливого режиму оподаткування працівників ІТ-індустрії, що в якості другого заходу повинен стимулювати розвиток ІТ-сфери в Україні; не вказано відмінностей від першого особливого режиму оподаткування; не встановлено переліку платежів, які будуть прирівняні до заробітної плати.

Третім заходом, що має стимулювати розвиток ІТ-індустрії в Україні, суб'єкт законодавчої ініціативи називає «можливість обрання контрактної форми трудового договору при оформленні трудових відносин між суб'єктами ІТ-індустрії та працівниками ІТ-індустрії» (п. 3 ч. 1 ст. 3).

Слід зазначити, що контрактна форма трудового договору на законодавчому рівні передбачена ч. 3 ст. 21 КЗпП України та ч. 4 ст. 65 Господарського кодексу України. Відповідно до ч. 3 ст. КЗпП України, контракт є особливою формою трудового договору, сфера застосування якого визначається законами України. В ньому відображається строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін, умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть установлюватися угодою сторін.

На сьогодні ця особлива форма трудового договору найбільш активно використовується в державному, комунальному секторах економіки в процесі формалізації трудових відносин з керівниками державних та комунальних підприємств, установ, організацій, навчальних закладів тощо. Тому, на нашу думку, законодавча ініціатива щодо використання контрактної форми трудового договору як заходу, що стимулюватиме розвиток ІТ-індустрії в Україні та уможливить підвищення конкурентоспроможності національних ІТ-компаній на міжнародних ринках у цій сфері, потребує додаткового обґрунтування.

Вважаємо, що розвиток ІТ-галузі є комплексним питанням державного значення. Очевидно, що окрім змін в оподаткуванні працівників, воно повинно включати у себе розгалужену систему організаційних, правових, фінансових заходів, а це потребує розроблення відповідної державної Концепції (на кшталт Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. №67-р.), а також поетапного Плану заходів.

Окрім того, відповідно до частини першої статті 5 в редакції законопроекту юридична особа набуває статусу суб'єкта ІТ-індустрії з дня внесення відомостей про неї до реєстру ІТ-індустрії. Виходячи з цього, вважаємо, що питання ведення електронного обліку (реєстру) суб'єктів ІТ-індустрії, які відповідно мають право на запровадження заходів щодо стимулювання їхнього розвитку, потребує більш детального правового врегулювання (можливо й окремого розділу), де мають бути прописані питання його ведення, повноважень розпорядників тощо.

Отже, запропонована авторами назва законопроекту «Про заходи щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії в Україні» та задекларований предмет правового врегулювання є значно ширшими за його змістовне наповнення, яке потребує концептуального підходу, суттєвого розширення та доопрацювання.

2. Частиною першою статті 3 у редакції законопроекту передбачені такі державні заходи стимулювання розвитку індустрії інформаційних технологій в Україні як: 1) особливий режим оподаткування суб'єктів ІТ-індустрії відповідно до податкового законодавства; 2) особливий режим оподаткування працівників ІТ-індустрії щодо їх доходів у вигляді заробітної плати та прирівняних до неї платежів відповідно до податкового законодавства; 3) можливість обрання контрактної форми трудового договору при оформленні трудових відносин між суб'єктами ІТ-індустрії та працівниками ІТ-індустрії.

При цьому, як зазначалось вище, ці заходи у тексті законопроекту лише задекларовані. Очевидно, що зміна податкових навантажень на суб'єктів ІТ-індустрії потребує внесення відпо-

відних змін та доповнень до чинного законодавства України, зокрема, Податкового кодексу України.

До речі, відповідний законопроект № 3933-1 від 10.08.2020 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України (щодо заходів стимулювання розвитку індустрії інформаційних технологій в Україні)» включено до Порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та він наразі перебуває на розгляді відповідного Комітету Верховної Ради України.

Вважаємо, що наведені законодавчі ініціативи повинні розглядатися одним пакетом.

3. Частинами першою та другою статті 4 в редакції законопроекту передбачено низку вимог для набуття юридичною особою статусу суб'єкта ІТ-індустрії. З огляду на запропоновані критерії, приєднатися до режиму запровадження заходів щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії зможе невелика частка компаній, що працюють у вказаній сфері.

Доречно зауважити, що за висновками фахівців, законопроект створювався без розуміння специфіки індустрії та механізмів, які забезпечують її активне зростання та стабільність. Проект може бути корисним тим ІТ-компаніям, які працюють на 90 % за вказаними КВЕД, люди працевлаштовані за КЗпП та отримують 4 тис. доларів США щомісячно. Таких на ринку лише 2–3 %. Експерти, зокрема, вважають, що нав'язування працевлаштування за КЗпП є неприйнятною нормою для працівників ІТ-сфери через специфіку контрактних відносин, де цінуються гнучкість, ненормований графік та одночасна робота з багатьма замовниками¹.

4. Абзацом шостим частини першої статті 1 в редакції законопроекту вводиться дефініція «реєстр ІТ-індустрії – реєстр, що ведеться уповноваженим органом в електронній формі, містить визначені ним відомості про юридичних осіб, що набули статус суб'єктів ІТ-індустрії в порядку, визначеному зако-

¹ Для айтівців готують підвищені податки і перехід на Трудовий кодекс: що треба знати про це. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/08/10/663812/>

нодавством, та оприлюднюється на офіційній сторінці уповноваженого органу в мережі інтернет». Таке визначення, на нашу думку, потребує корегування з точки зору техніки викладу юридичного письма. Так, доцільно було б замість існуючого застосувати термін «реєстр **суб'єктів** ІТ-індустрії», оскільки, як правило, державні реєстри представляють собою автоматизовані системи обліку інформації про осіб (фізичних, юридичних), майно, документи.

5. У п. 5 Пояснювальної записки до законопроєкту зазначено, що «реалізація положень законопроєкту не потребує додаткових фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів України». Водночас, законопроєктом передбачено створення реєстру ІТ-індустрії, який буде вести центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії. Тобто, Міністерством цифрової трансформації України, яке здійснює свою діяльність відповідно до бюджетних асигнувань, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Створення, введення, підтримання реєстру ІТ-індустрії у робочому стані передбачає і додаткові фінансові витрати міністерства.

6. Законопроєкт «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» та інших законодавчих актів України щодо розвитку телекомунікаційних мереж» (реєстр. № 4118 від 18.09.2020 р.) має на меті, як вбачається з пояснювальної записки до нього, створення сприятливих умов операторам телекомунікацій для розташування технічних засобів телекомунікацій та надання телекомунікаційних послуг абонентам, як фізичним, так і юридичним особам, урегулювання господарських відносин між власниками інфраструктури об'єкта доступу та замовниками, які, наразі, нечітко сформульовано у законодавчих актах, що викликає спори під час їх застосування.

Актуальність та необхідність прийняття зазначеного закону, за переконанням авторів законодавчої ініціативи, обґрунтована виконанням вимог постанови Кабінету Міністрів України

від 25 жовтня 2017 року № 1106 щодо імплементації у національне законодавство Директиви 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку, що, у свою чергу, надасть можливість операторам телекомунікацій розгортати телекомунікаційні мережі на умовах укладених договорів із доступу з власниками інфраструктури об'єкта доступу, здійснювати покриття телекомунікаційними мережами віддалених регіонів країни, сільських регіонів тощо.

Зміст законодавчої ініціативи полягає у внесенні змін та доповнень до низки законів України: «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», «Про житлово-комунальні послуги», «Про оренду державного та комунального майна», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про телекомунікації».

Погоджуючись у цілому з необхідністю удосконалення вітчизняного законодавства з цих питань, а також приведення його у відповідність із європейськими правовими стандартами, стосовно цього проекту вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

1. Насамперед, зазначимо, що технологічний розвиток телекомунікацій – одна із важливих складових на шляху розбудови в Україні інформаційного суспільства, яка повинна бути забезпечена відповідною правовою підтримкою з боку держави. Тому прийняття 7 лютого 2017 року Закону України «Про доступ до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційних мереж», яке було схвалено всіма учасниками відповідних правовідносин, стало компромісним рішенням у цьому питанні.

Разом із тим, досвід реалізації Закону України «Про доступ до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційних мереж» є недо-

статньо тривалим, а пропонований авторами законодавчої ініціативи спосіб вирішення проблем з його правозастосуванням, на яких наголошується у матеріалах до законопроекту, вбачається доволі дискусійним.

Зокрема, законопроект містить положення, що уточнюють порядок доступу до об'єктів інфраструктури, на яких планується розміщувати телекомунікаційні мережі з метою покращання його застосування. Проте, окремі положення дублюють вже законодавчо врегульовані правовідносини іншими законами, або регулюють суто технічні моменти, які доцільніше регулювати підзаконними актами або документами державних установ, на які Законом України покладено відповідальність, у тому числі і з контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до комунікацій.

2. Як вбачається зі змісту законопроекту, автори пропонують удосконалити термінологію та деякі дефініції чинного Закону України «Про телекомунікації». Однак зауважимо, що формування термінологічної бази у сфері комунікацій повинно враховувати певні зміни, а саме: 30 вересня 2020 року Верховна Рада України у другому читанні прийняла Закон України «Про електронні комунікації» (проект закону № 3014 від 05.02.2020 р.), який набуває чинності з 1 січня 2022 року. Положеннями цього Закону, серед іншого, запроваджується частково новий термінологічний апарат (зокрема, поняття «електронні комунікації» замість чинного «телекомунікації»), а також передбачено втрату чинності Закону України «Про телекомунікації».

З огляду на викладене, з метою дотримання одноманітності введення законодавчої термінології у сфері комунікацій, забезпечення однозначності її розуміння, подальшого тлумачення та правозастосування, з нашої точки зору, доцільним було би вносити зміни до пропонованих законодавчих актів з урахуванням положення нового базового закону у сфері комунікацій.

3. Законопроектом пропонується внести зміни до абзацу третього статті 1 чинної редакції Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з ме-

тою розвитку телекомунікаційних мереж», а саме розширити дефініцію «власник (володілець) інфраструктури об'єкта доступу», виклавши її у такій редакції: «власник (володілець) інфраструктури об'єкта доступу – фізична або юридична особа, у власності, **у тому числі у спільній власності** якої перебуває інфраструктура об'єкта доступу або окремі її елементи **чи яка має право користування або розпорядження інфраструктурою об'єкта доступу або окремими її елементами на законних підставах**».

Зауважимо, що частиною першою статті 319 Цивільного кодексу України встановлено, що «власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд», тобто володіння, користування та розпорядження майном складають зміст права власності та є невід'ємними його складовими. Тому, на наш погляд, деталізація поняття «власник (володілець) інфраструктури об'єкта доступу» із визначенням його правомочностей, як це пропонується авторами законопроекту, є зайвою.

Певні сумніви щодо доцільності викликає й пропозиція виокремити у даній дефініції словосполучення «... **у тому числі у спільній власності**...», оскільки зі змісту визначення випливає, що автори законопроекту не пропонують особливого режиму доступу до інфраструктури об'єктів доступу з цієї підстави. Натомість, віднесення до елементів інфраструктури об'єкта доступу – складових частин інфраструктури відповідного об'єкта доступу, й тих, які перебувають у спільній власності, на нашу думку, потребує погодження з усіма співвласниками об'єкта, як це передбачено положеннями Цивільного Кодексу (частина 1 статті 358).

3. Навряд чи доцільною є пропозиція авторів даного законопроекту щодо роз'яснення сутності принципу «забезпечення недискримінаційного доступу замовника до інфраструктури об'єкта доступу з метою користування ним» (пункт 3 частини 1 статті 4 чинної редакції Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» із таких підстав.

По-перше, 06.09.2012 року прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», пунктом 2 статті 1 якого визначено поняття «дискримінація».

По-друге, певні сумніви викликає пропозиція авторів щодо визначення сутності принципу **«недискримінації»** у контексті предмету правового регулювання Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж», оскільки протилежне за змістом поняття **«дискримінація»** стосується виключно фізичних осіб та створює умови, за яких встановлюється неприпустимість обмеження прав і обов'язків людини залежно від антропологічних чи соціальних ознак. Натомість, замовником доступу до інфраструктури об'єкта доступу виступає, як правило, юридична особа – суб'єкт господарювання (оператор, провайдер телекомунікацій або уповноважена ним особа).

З огляду на зазначене, вважаємо, що у контексті предмета правового регулювання Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» логічно застосовувати **принцип рівності** (частина перша статті 24 Конституції України). Зазначений принцип покладено в основу вітчизняної правової наукової доктрини, яка юридичну рівність розглядає у такій площині: рівна повага в межах певного процесу ухвалення рішень (вимога виявляти рівну повагу до думки кожного); об'єктивне неупереджене ставлення (вимога однакового розгляду однакових ситуацій); рівність розподілу благ (вимога отримання кожним рівної частки певного блага); рівність результату (вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися в однакових умовах).

4. Доповнення статей 6, 10, 12 чинного Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» новими частинами з уточненням функцій «Центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку» (назва органу потребує коригування з метою приведення її у відповідність до законодавства), а також пропонована редакція частини 10 статті 17, частини 2, 4 статті 18 навряд чи доцільна, оскільки повноваження зазначеного органу визначені Указом Президента від 23.11.2011 р. № 1067, яким також затверджено Положення про Національну

комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Відповідно до статті 5 чинного Закону, на Кабінет Міністрів покладено обов'язки щодо координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади з питань доступу до інфраструктури об'єкта доступу, а також керуючись статтею 116 Конституції України, – зміст розглянутих доповнень до чинного Закону належить до конституційно визначеної компетенції Кабінету Міністрів. Отже, вважали би за доцільне отримати відповідний висновок Кабінету Міністрів щодо зазначеного законопроекту.

5. Певних коректив, на нашу думку, потребують пропозиції авторів до пункту 1 частини другої статті 14 та пункту 1 частини другої статті 15 чинного Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» у частині цілодобового доступу до всіх технічних засобів телекомунікацій, розміщених на елементах інфраструктури об'єкта доступу. На наш погляд, така пропозиція може бути врахована за умови попереднього погодження з власником об'єкта інфраструктури, що відображується у договорі доступу.

6. Пропозиція авторів законопроекту щодо встановлення у ньому граничних розмірів плати за доступ, на нашу думку, не повною мірою відповідає положенням пункту 3 статті 116 Конституції України, яка встановлює, що забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики є компетенцією Уряду.

7. Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України» (реєстр. № 4378 від 13.11.2020 р.) спрямовано на врегулювання питання здійснення резервного копіювання інформації та відомостей державних електронних інформаційних ресурсів державними органами, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, а також питання щодо централізованого зберігання Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України таких резервних копій.

Суть законодавчої ініціативи полягає у внесенні змін до законів «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» та «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» з метою покладення на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України обов'язків щодо збереження резервних копій інформації та відомостей державних електронних інформаційних ресурсів, виправлення технічних помилок у частині вживання термінів «кібербезпека» та «кіберзахист».

У цілому дана законодавча пропозиція є доволі слушною, але в разі прийняття, на нашу думку, потребує корегування таких положень.

1. Законопроектом пропонується розширити перелік термінів, що містяться у статті 1 чинного Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» таким поняттям, як «державні електронні інформаційні ресурси – відображені в електронному вигляді державні інформаційні ресурси».

Відмітимо, що абзацом другим статті 1 чинної редакції даного закону визначено термін «державні інформаційні ресурси – систематизована інформація, що є доступною за допомогою інформаційних технологій, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб'єктами владних повноважень».

Вважаємо, що пропонована у законопроекті новація не є самостійним терміном, а відображає лише одну із ознак поняття «державні інформаційні ресурси», а саме, його форму, тому не потребує викладу як окремий термін, а лише розширення змістовного наповнення загальної дефініції «державні інформаційні ресурси».

2. Проектом пропонується розширення змісту чинної редакції статті 8 Закону «Про основні засади забезпечення кі-

бербезпеки», який передбачає, що «органи державної влади, військові формування, утворені відповідно до законів України, державні підприємства, установи та організації з метою усунення можливих наслідків кіберінцидентів та кібератак створюють резервні копії державних електронних інформаційних ресурсів, що перебувають у їх володінні або розпорядженні та є критичними для їх сталого функціонування, та передають їх на зберігання до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, крім тих, передача яких обмежена законодавством. Порядок передачі, збереження і доступу до зазначених копій визначається Кабінетом Міністрів України».

Вважаємо, що словосполуча критичні для їх сталого функціонування, яка стосується державних електронних інформаційних ресурсів, викладена некоректно, оскільки є оціночною і не відтворює сутності та змісту такої інформації. На нашу думку, у положеннях чинного Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» варто викласти чіткі критерії, які саме інформаційні ресурси органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, державних підприємств, установ та організацій слід відносити до категорії «критичних для їх сталого функціонування».

8. Законопроект «Про захист персональних даних» (реєстр. № 5628 від 07.06.2021 р.) має на меті підвищення рівня захисту конституційного права на повагу до приватного життя через посилення стандартів обробки персональних даних та надати більше прав суб'єкту персональних даних для забезпечення можливості здійснення повноцінного контролю суб'єктом за обробкою його персональних даних.

Обґрунтовуючи необхідність прийняття проекту, його автори у Пояснювальній записці зазначають, що «стан законодавства не в повній мірі забезпечує захист персональних даних в Україні в світлі розвитку міжнародних стандартів у цій сфері».

У поданому проекті пропонується прийняти Закон України «Про захист персональних даних» з одночасним визнанням таким, що втратив чинність Закон України «Про захист пер-

сональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI (п. 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону).

Погоджуючись із необхідністю удосконалення національного законодавства у цій сфері, водночас вважаємо за доцільне висловити наступні міркування.

Одним із головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, є юридична визначеність. Юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними. Таким чином, недопустимим є вживання оціночних понять і термінів, ознаки яких не закріплені в законі, довільне тлумачення яких може призвести до зловживань. З огляду на це, сумнівною видається пропозиція щодо визначення складу та змісту персональних даних: «повинен бути достатнім, адекватним, відповідним і ненадмірним» (п. 3 ч. 1 статті 4 проєкту). Вище наведене також стосується положень, викладених у п. 5 ч. 1 статті 4 проєкту, а саме – «персональні дані можуть зберігатись більший період часу».

Абзацом першим частини другої статті 7 у редакції проєкту закріплено: «такий закон має передбачати належні гарантії захисту прав та інтересів суб'єкта персональних даних». Наведене потребує уточнення, оскільки незрозуміло, про який саме Закон йде мова, зауважимо, що низка статей аналізованого проєкту містять аналогічні хиби.

Із змісту законопроєкту зрозуміло, що його автори визначають необхідність створення контролюючого органу за дотриманням процедури збирання та захисту персональних даних, проте у тексті проєкту відсутні норми, які б регулювали порядок створення, завдання та функції такого органу.

Частину третю статті 10 проєкту викладено наступним чином: «відеоспостереження допускається лише у разі, якщо за конкретних обставин не можна досягнути легітимної мети іншими заходами, ступінь втручання у приватне життя осіб яких є меншим та якщо інші заходи не призведуть до непропорційних витрат», проте зі змісту норми незрозуміло про що йде мова, це потребує редакційного уточнення.

У частині п'ятій статті 10 законопроекту вживаються вирази «офіційна державна мова» та «мова, яка є найбільш розповсюдженою у відповідному населеному пункті» (далі – Закон). Наведене суперечить положенням Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», зокрема статті 1 Закону, яка встановлює, що єдиною державною мовою в Україні є українська мова та частині третій статті 2 Закону, в якій визначено, що порядок застосування кримськотатарської мови та інших мов корінних народів, національних меншин України у відповідних сферах суспільного життя визначається законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

З метою законодавчого врегулювання питань обробки персональних даних у результаті аудіо-, відео- або фотофіксації публічних заходів у проєкті пропонується: «у разі здійснення аудіозапису, відеозйомки, кінозйомки, фотозйомки або будь-якої іншої фіксації зображення або голосу суб'єкта персональних даних, незалежно від технології що використовувалася, відкрито на вулиці або на заходах публічного характеру (публічних зборах, конференціях тощо), контролер зобов'язаний завчасно вжити достатніх заходів для повідомлення суб'єктів персональних даних про здійснення аудіозапису, відеозйомки, кінозйомки, фотозйомки або будь-якої іншої фіксації зображення або голосу суб'єкта персональних даних у спосіб, який надає можливість суб'єкту персональних даних заперечити проти обробки його персональних даних». На нашу думку, запропоновану норму слід узгодити із приписами статті 307 Цивільного кодексу України, у якій визначено, що фізична особа може бути знята на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку лише за її згодою. Згода особи на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку припускається, якщо зйомки проводяться відкрито на вулиці, на зборах, конференціях, мітингах та інших заходах публічного характеру. Фізична особа, яка погодилася на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку, може вимагати припинення їх публічного показу в тій частині, яка стосується її особистого

життя. Знімання фізичної особи на фото-, кіно-, теле- чи відео-плівку, в тому числі таємне, без згоди особи може бути проведене лише у випадках, встановлених законом.

На нашу думку, з метою належної реалізації положень законопроекту доцільно сформулювати чітке визначення поняття «журналістської діяльності» (частина третя статті 15 у редакції проекту), оскільки запропоноване посилання щодо розуміння згаданого поняття з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини може призвести до негативних наслідків у процесі реалізації запропонованої норми на практиці.

Зміст частини п'ятої статті 29 у редакції проекту потребує уточнення, оскільки не зрозуміло, що саме повинні забезпечувати заходи, які вживаються для виконання обов'язку.

Частиною шостою статті 29 проекту передбачається, що суб'єкти владних повноважень зобов'язані погоджувати проекти нормативно-правових актів, які передбачають обробку персональних даних, з контролюючим органом, у порядку, визначеному законом, водночас у тексті законопроекту відсутні норми, якими б визначався вищезгаданий порядок.

Зауважимо, що у процесі підготовки законопроекту важливим є дотримання вимог законодавчої техніки, якими окреслено засоби і методи розроблення та написання проектів законів, що забезпечують точну й повну відповідність викладених положень їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу тощо.

Закон є правовою основою всіх нормативно-правових актів, актом вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини. Закон є результатом законотворення – діяльності, спрямованої на врегулювання суспільних відносин шляхом прийняття закону. Оформлення проектів законодавчих актів і супровідних документів повинно здійснюватися відповідно до Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов та інших актів Верховної Ради України.

Крім того, аналізований законопроект не відповідає частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України. При-

йняття проєкту матиме наслідком зміну показників бюджету, що потребує додаткового фінансово-економічного обґрунтування.

Висновки та пропозиції

Підсумовуючи результати дослідження законодавчого забезпечення процесів цифрової трансформації в Україні у його найближчій ретроспективі, відповідності міжнародним стандартам, вивчення зарубіжного досвіду, з урахуванням здійснення аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, доцільно окреслити основні висновки та пропозиції.

1. Аналіз національного законодавства з питань інформатизації дозволяє умовно розподілити цей процес на декілька періодів.

Перший (кінець 90-х рр. XX ст. – 2009 р.) характеризується прийняттям законів, що визначали стратегічні цілі, напрями, завдання, засади формування та розвитку процесу інформатизації в Україні, формували поняттєво-категоріальний апарат тощо.

Другий період законодавчого забезпечення процесу інформатизації в Україні (2010–2019 рр.) відзначений прийняттям нових законів, що містять конкретні механізми правового регулювання процесу інформатизації в окремих сферах суспільних відносин та спрямовані на гармонізацію національного законодавства із міжнародними стандартами.

Для третього (початок III десятиліття XIX ст.) періоду законодавчого регулювання інформатизаційного процесу притаманними є запровадження системних підходів до унормування правових механізмів з метою впровадження цифрових технологій в усі сфери суспільного життя (цифровізація) та розвиток високотехнологічних галузей національної економіки.

2. Формування законодавчого фундаменту цифровізації та цифрового суспільства в Україні базується на підходах цілісності, системності та взаємоузгодженості у діяльності усіх гілок влади. Розроблення та прийняття законодавчих актів, що здебільшого мають комплексний, міжгалузевий характер і спря-

мовані на врегулювання інноваційних питань, відбувається з урахуванням сучасних універсальних стандартів інноваційної діяльності, досвіду передових європейських країн, які передбачають стратегічне бачення у вирішенні питань упровадження високотехнологічного продукту у різноманітні сфери суспільних відносин на концептуальних засадах.

Разом із тим, аналіз чинного національного законодавства засвідчує: процес формування нормативно-правової бази щодо врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з упровадженням інноваційних інструментів у сфері цифрової економіки, державного регулювання, цифрової освіти, медицини тощо в Україні лише розпочинається. Наприклад, низка термінів зі сфери цифрової економіки, а саме: «віртуальні активи», а в їх числі – «криптоактиви», «токен-активи», «блокчейн» є порівняно новими фінансовими інструментами, до визначення змісту яких, їх регулювання та оподаткування навіть практикою найрозвиненіших європейських країн досі не вироблено уніфікованих підходів. У зв'язку із цим, вважаємо, що розширення меж законодавчого поля з питань цифровізації потребує більш виважених, концептуально та економічно обґрунтованих, апробованих підходів з урахуванням національних особливостей розвитку суспільства та держави.

3. Маючи на меті побудову сучасної цифрової економіки та суспільства України, на державному рівні розроблено та схвалено низку програмних і директивних документів, у змісті яких визначено ряд кроків у напрямі запровадження важливих елементів цифровізації. До ключових програмних документів у цій сфері слід віднести: Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні, Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., Концепцію розвитку цифрових компетентностей тощо. Проведений аналіз ухвалених програмних документів засвідчує, що їх розробники найбільше уваги зосереджували на вирішенні проблем забезпечення правового регулювання з питань формування державної політики в умовах цифрової трансформації.

4. У процесі глобалізації актуальним питанням є підготовка та закріплення на нормативному рівні міжнародних стандартів правової регламентації цифрової трансформації, їх змісту, підстав набуття, припинення та інших пов'язаних із цим питань. Змагання за світове лідерство в галузі штучного інтелекту потребує встановлення міжнародних норм і принципів щодо розроблення, запровадження, використання та розвитку в галузі технологій штучного інтелекту. Аналіз цієї діяльності дозволяє стверджувати, що державами, міжнародними організаціями та міжнародною спільнотою в цілому тільки зараз здійснюється формування стандартів цифрової трансформації з урахуванням як посилення технологічних і виробничих можливостей із застосуванням штучного інтелекту в різних сферах економіки, так і забезпечення належних етичних і юридичних аспектів такого застосування.

5. Останнім часом такі країни, як Канада, Японія, КНР, Данія, ФРН, Індія, ОАЕ, США реалізували стратегії, спрямовані на сприяння розвитку AI. Кожна національна стратегія зосереджена на різних аспектах AI, зокрема, на таких, як: а) наукові дослідження; б) розвиток талантів і навичок; в) навчання, адаптація державного та приватного секторів; г) етика та інклюзія; д) створення стандартів і нормативних вимог, а також дані та цифрова інфраструктура.

Аналізовані національні стратегії запровадження штучного інтелекту, враховуючи передовий досвід демократичних держав світу у сфері розроблення і застосування AI-технологій, покликані стимулювати залучення іноземних інвестицій в українські AI-стандарти в галузі штучного інтелекту з метою, насамперед, впровадження та використання штучного інтелекту в промисловості, сфері безпеки і оборони, у вирішенні основних соціальних та економічних викликів.

6. Усе більше вітчизняних і зарубіжних дослідників у своїх наукових пошуках звертаються до явищ, породжених цифровізацією, не залишилися осторонь і вчені-правники. Науковці, які досліджують процеси цифровізації в Україні, загалом одностайні в тому, що дана сфера суспільних відносин потребує за-

конодавчого регулювання та вдосконалення. На теоретичному рівні правові аспекти державної політики у сфері цифровізації досліджувались у працях, що висвітлюють питання загальних засад державної економіко-правової політики, перспектив модернізації господарського законодавства, телекомунікаційної сфери, правового забезпечення технологічної безпеки держави тощо.

7. Законодавчі пропозиції у сфері формування та розвитку процесів цифровізації в Україні, як вбачається з аналізу зареєстрованих та вже прийнятих Верховною Радою дев'ятого скликання законопроектів, стосуються питань трансформації чинного законодавства в сенсі пошуку сучасних правових підходів врегулювання суспільних відносин на засадах цифровізації, зокрема, шляхом внесення новацій у такі сфери: здійснення дозвільної та іншої управлінської діяльності, надання адміністративних послуг (про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 30 березня 2021 р.); цифрової економіки (закони «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» від 15 липня 2021 р., «Про віртуальні активи» від 8 вересня 2021 р., проект закону «Про заходи щодо стимулювання розвитку ІТ-індустрії в Україні» (реєстр. № 3979 від 11.08.2020 р.); електронних комунікацій (закон «Про електронні комунікації» від 16 грудня 2020 р., проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» та інших законодавчих актів України щодо розвитку телекомунікаційних мереж» (реєстр. № 4118 від 18.09.2020 р.); інформаційної безпеки та кібербезпеки (проекти законів «Про внесення змін до деяких законів України» (реєстр. № 4378 від 13.11.2020 р.), «Про захист персональних даних» (реєстр. № 5628 від 07.06.2021 р.).

Очевидно, що увага законодавчої влади насамперед прикута до розвитку цифрових технологій у сферах державного управління, цифрової економіки, інформаційної безпеки, ви-

робничої та соціальної інфраструктури України, що має стати фундаментом для побудови цифрової держави.

8. Особливу увагу в законотворчій діяльності шостої сесії Верховної Ради дев'ятого скликання приділено питанням впровадження цифрових технологій у національну економіку. Законодавчі ініціативи стосуються питань розвитку інноваційних галузей економіки (ІТ-галузь), впровадження найсучасніших фінансових інструментів та технологій. Не можна не погодитись з розробниками таких законопроектів у доцільності їх прагнень для здійснення інноваційних змін нормативно-правового поля у зазначеній сфері. Однак, такі новації потребують обов'язкового застосування принципу системності законодавчого процесу, який, на жаль, не завжди враховується, що, у свою чергу, ускладнює або ж взагалі унеможливорює ефективність їх впровадження.

Показовим прикладом такого несистемного підходу є прийняття закону «Про віртуальні активи», норми якого потребують внесення змін до податкового законодавства. Адже, працювати норми цього Закону почнуть лише після внесення змін до Податкового кодексу України, якими буде передбачено порядок оподаткування операцій із віртуальними активами. На розгляді у Верховній Раді наразі знаходиться законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо оподаткування операцій з криптоактивами» (реєстр. № 2461 від 15.11.2019 р.). У вересні 2021 року цей законопроект був включений до порядку денного пленарних засідань шостої сесії Верховної ради України дев'ятого скликання. Це означає, що саме цей законопроект є серйозним претендентом на врегулювання правовідносин щодо оподаткування операцій із віртуальними активами. Він і справді передбачає оподаткування інвестиційного прибутку для фізичних осіб за ставкою 5 % протягом 5 років, а також виключення операцій з криптоактивами з переліку об'єктів оподаткування ПДВ.

Окрім того, на розгляді парламенту нині перебуває й законопроект «Про токенизовані активи та криптоактиви» (реєстр. № 4328 від 05.11.2020 р.), положення якого, на нашу думку,

повинні стати невід'ємною складовою базового закону у сфері обігу віртуальних активів.

Аналогічне варто висловити й щодо проєкту закону «Про публічні електронні реєстри» (реєстр. № 2110 від 10.09.2019 р.), ефективність застосування якого потребує внесення системних змін до низки чинних законодавчих актів, пропозиції щодо яких наразі відсутні.

Розділ 3 ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

3.1. Удосконалення законодавчих норм щодо використання та охорони водних ресурсів

Історія законодавчого регулювання використання та охорони водних ресурсів

Законодавчі норми щодо використання, охорони та відтворення водних ресурсів сконцентровано у Водному кодексі України. Згідно із ст. 2 цього Кодексу, «завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування»¹.

У Конституції України зафіксовано, що водні ресурси поряд з іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу². Це положення підтверджено і у Водному кодексі, де записано, що «води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки у користування»³.

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (в ред. від 02.10.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>

² Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (в ред. від 01.01.2020 р.). Ст. 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

³ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (в ред. від 02.10.2021 р.). Ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>

Окрім положень Конституції та Водного кодексу, водні відносини в Україні регулюються законами: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів», «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про аквакультуру», «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року», деякими іншими актами законодавства, а також рядом підписаних Україною міжнародних конвенцій щодо охорони і використання водних ресурсів¹. Крім того, норми водного права містяться у таких підзаконних актах, як постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази відповідних міністерств і відомств.

Варто зазначити, що певне правове регулювання водних відносин на території сучасної України розпочалося ще у XVIII – XIX століттях, коли на неї розповсюджувалося законодавство Російської та Австро-Угорської імперій. Вже у ті часи діяли акти, що «забороняли вивозити сміття у річки, канали, протоки, обробляти колоди й дошки на берегах річок, викидати баласт у гаванях і на рейдах». За порушення цих приписів передбачалося покарання аж до заслання на каторгу².

¹ Див., напр.: Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами, від 29.12.1972. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_127#Text; Конвенція з охорони та використання трансдонних водостоків та міжнародних озер, від 17.03.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_273#Text; Конвенція про захист Чорного моря від забруднення 1992 року, від 13.11.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065#Text; Конвенція про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків, від 21.05.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_323#Text та інші.

² Присяжний В. М. Кримінальна відповідальність за забруднення, засмічення та виснаження водних об'єктів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00286787_0.html

У радянський період водне законодавство значною мірою було обумовлене завданнями проведення меліоративних робіт і гідротехнічного будівництва. У 1970 році Верховною Радою СРСР було затверджено Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік, які передбачали виключно державну (загальнонародну) власність на води, встановлення загально-союзних нормативів водокористування, якості води і методів її оцінки, державний облік і планування використання вод, переважно безкоштовне і безстрокове водокористування¹. Норми щодо охорони вод (водних об'єктів) від забруднення, засмічення та виснаження, що містилися у цих Основах, носили в основному загальний характер і, як показала практика, здійснювалися неналежним чином.

У червні 1972 року було прийнято Водний кодекс Української РСР, який діяв до 1995 року. Кодекс мав майже таку ж структуру, як і Основи водного законодавства СРСР і союзних республік, його положення цілковито ґрунтувалися на цих Основах, та на відміну від них він був більш деталізованим, поділявся не лише на розділи, але й на глави, містив 149 статей (в Основах – 47) і навіть мав додатковий розділ – «V. Вирішення спорів про водокористування»². Загалом цей кодекс, незважаючи на певну, притаманну тому періоду, декларативність, оцінюється українськими правознавцями позитивно, як черговий крок на шляху розвитку правових основ використання та охорони водних ресурсів. Саме на його базі, в якості проєкту закону про внесення змін до нього, розроблявся та був поданий на розгляд Верховної Ради чинний Водний кодекс України, який було прийнято та введено у дію у червні 1995 року.

У підготовці проєкту цього Кодексу брали активну участь науковці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Українського науково-дослідного інституту водогос-

¹ Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 10.12.1970 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7439.htm

² Водний кодекс Української РСР: Закон УРСР від 09.06.1972 р. № 771-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771a-08#Text>

подарсько-екологічних проблем, співробітники Секретаріату Кабінету Міністрів, Мінприроди та Держводгоспу України. Під час його розробки та доопрацювання було враховано як вітчизняний, так і закордонний досвід законодавчого регулювання водних відносин, зокрема, таких країн, як Німеччина, Франція, США, Польща, Угорщина та інших.

За понад чверть століття дії Водний кодекс України зазнав чимало змін. Відповідно до майже 40 законів було внесено зміни до понад половини статей Кодексу, з його первинного тексту виключено п'ять статей (31, 32, 34, 52 і 56), що було пов'язано із внесенням змін до Податкового кодексу України стосовно зборів за спеціальне водокористування¹, упорядкуванням згідно із Законом від 07.02.2017 р. № 1830-VIII² одержання документів дозвільного характеру щодо такого водокористування, а також позбавленням Водного кодексу згідно із Законом від 20.09.2019 р. № 124-IX³ положення щодо комплексу нормативних документів із стандартизації в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів). Крім того, Кодекс доповнено 12 статтями (8¹, 13¹, 13², 13³, 13⁴, 15¹, 15², 17¹, 17², 21¹, 21², 107¹), що стосуються уточнення компетенції центральних та регіональних органів представницької і виконавчої влади у галузі регулювання водних відносин⁴, запровадження системи

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2756-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2756-17/ed20170201#Text>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру щодо спеціального водокористування: Закон України від 07.02.2017 р. № 1830-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1830-19#Text>

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про стандартизацію»: Закон України від 20.09.2019 р. № 124-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-20#Text>

⁴ Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17#n625>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України від 16.10.2012 р. № 5456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5456-17#n231>

інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідно до вимог Водної Рамкової Директиви ЄС, а також визначення стану масивів поверхневих та підземних вод і розроблення планів управління ризиками затоплення¹. Проте, незважаючи на усі зміни, що відбулися, цей Кодекс лишається основним законодавчим актом, який регулює відносини у галузі використання, охорони та відтворення водних ресурсів України.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення національного водного законодавства

У прийнятих Верховною Радою України програмних документах приділяється значна увага стану водних ресурсів країни, дотриманню та подальшому удосконаленню водного законодавства. Так, в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Верховною Радою України ще у березні 1998 року, зокрема, зазначалося, що «порушення норм якості води досягло рівнів, які ведуть до деградації водних екосистем, зниження продуктивності водойм. Значна частина населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду, що загрожує здоров'ю нації»².

Серед цілей державної політики у цій сфері вказувалося на необхідність «забезпечення очищення міських стічних вод відповідно до вимог природоохоронних законів та законодавчих актів, припинення у найкоротший термін скидання у водойми забруднених комунальних стічних вод». Наводилися умови, за яких можлива реалізація намічених цілей. Йшлося, зокрема,

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом : Закон України від 04.10.2016 р. № 1641-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1641-19#Text>

² Про Основні напрями державної політики України галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр#Text>.

про розроблення та узгодження директивних документів та нормативно-методичної бази еколого-інвестиційної діяльності і функціонування управлінської інфраструктури, системи обліку, моніторингу та контролю за водокористуванням, охороною вод і відтворенням водних ресурсів при застосуванні басейнового принципу¹.

Широкий комплекс заходів щодо вдосконалення національної законодавчої та іншої нормативно-правової бази впровадження державної політики у сфері використання водних ресурсів передбачався у Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства, затвердженій українським Парламентом у січні 2002 року і розрахованій до 2011 року. У ній, зокрема, намічалось: «розроблення і затвердження на законодавчому рівні положень про басейновий принцип управління водокористуванням і охороною вод, відтворенням водних ресурсів та екологічним оздоровленням водних об'єктів; впровадження взаємоузгоджених нормативно-методичних баз систем обліку, моніторингу та контролю за водокористуванням, охороною вод та відтворенням водних ресурсів»². До того ж вказувалося на необхідність вивчення законодавчої бази інших держав у сфері використання водних ресурсів, максимального наближення водного законодавства України до законодавства Європейського Союзу³.

У схвалених 2003 року Рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, наголошувалося, що контроль за його дотриманням «здійснюється незадовільно на всіх рівнях», вказувалося, що «масового характеру набуло невиконання вимог Водного кодексу України у частині обмеження господарської діяльно-

¹ Про Основні напрями державної політики України галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр#Text>.

² Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства: Закон України від 17.01.2002 р. № 2988-III. Розд. II. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2988-14#Text>

³ Там само. Розд. VIII-IX.

сті у водоохоронних зонах та прибережних захисних смугах»¹. У намічених заходах щодо виправлення ситуації Уряду та Міністерств України, зокрема, доручалося у стислі строки завершити розроблення державних басейнових програм охорони, використання та відтворення водних ресурсів; передбачити при розробці проєкту Державного бюджету України кошти на фінансування Національної програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води; встановити відповідно до Водного кодексу України порядок надання водних об'єктів в оренду; розробити та затвердити комплексний план науково-технічних заходів реалізації Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів².

Одним з основних завдань прийнятої Парламентом 2005 року Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки було проголошено «проведення гармонізації національних стандартів та інших нормативно-правових актів у сфері питної води та питного водопостачання до стандартів Європейського союзу»³. У жовтні 2011 року до цієї Програми було внесено суттєві зміни, а термін її виконання визначено з 2011 по 2020 рік. Передбачалося, що протягом саме цих десяти років у сфері питного водопостачання та водовідведення має бути розроблено 34 нормативно-правових акти відповідно до стандартів ЄС, у тому числі в частині посилення відповідальності за порушення нормативів забруднення навколишнього природного середовища, насамперед скидів промислових підприємств у водні об'єкти⁴. Тезу щодо

¹ Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 20.02.2003 № 565-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-15#Text>.

² Там само.

³ Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20050303#Text>

⁴ Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки : Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV (в ред. від 20.10.2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20111113#Text>

необхідності приведення у відповідність із законодавством ЄС «нормативно-правової бази у сфері питного водопостачання та водовідведення, Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» також підтверджено у схваленій Урядом у квітні 2021 року Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України» на 2022–2020 роки¹.

У затверджених Верховною Радою 2010 року Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року. наголос робився на проведенні реформування системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. Одним із першочергових напрямів приведення екологічного законодавства України у відповідність із положеннями джерел *acquis communautaire* (доробки прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах-членах Європейської спільноти) було визначено «перегляд нормативів якості поверхневих вод, які використовуються для потреб централізованого водопостачання і для культурно-побутового користування, очищення комунальних стоків, запобігання забрудненню внаслідок змиву нітратів із сільськогосподарських земель»².

Досягнення гармонізації українського законодавства з міжнародними нормами, а також удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства намічено також у затвердженій 2012 року Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року³.

¹ Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2022–2026 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 р. № 388-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-p#Text>

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text>

³ Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на

У прийнятих Верховною Радою України у лютому 2019 року, Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року наведено розгорнуту характеристику стану водних ресурсів у нашій країні. Зокрема, відзначено, що «Україна є однією з найменш водозабезпечених країн Європи, при цьому водокористування в країні здійснюється переважно нераціонально. Внаслідок токсичного, мікробіологічного та біогенного забруднення відбувається погіршення екологічного стану річкових басейнів, а також прибережних вод та територіальних вод Чорного і Азовського морів. Основними джерелами забруднення вод є скиди з промислових об'єктів, неналежний стан інфраструктури водовідведення та очисних споруд, недотримання норм водоохоронних зон, змив та дренажування токсичних речовин із земель сільськогосподарського призначення». Наголошено, що «система державного управління у сфері охорони вод потребує невідкладного реформування і переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом»¹.

У цьому ж документі в якості стратегічних цілей державної екологічної політики визначено: «забезпечення сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом; покращення якості води, ...включаючи морське середовище; повне поступове припинення скидання у водні об'єкти неочищених та недостатньо очищених стічних вод і забезпечення відповідності ступеня очищення стічних вод установленим нормативам та стандартам, а також запобігання забрудненню підземних вод». Скиди забруднених стічних вод у водні об'єкти намічено скоротити більше, ніж у три рази, а масив вод з добрим екологічним станом – збільшити у 1,5 рази².

Вирішенню проблем поліпшення стану водних ресурсів, вдосконаленню національного водного законодавства значну період до 2021 року: Закон України від 24.05.2012 р. № 4836-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text>

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.12.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

² Там само.

увагу приділено у ряді президентських указів та рішень Ради національної безпеки і оборони України.

Так, у введеному в дію Указом Президента України у квітні 2009 року Рішенні РНБО «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України», роботу Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки водних ресурсів та якості питної води в населених пунктах України було визнано неефективною. У цьому ж Рішенні Уряду доручалося розробити та внести на розгляд Верховної Ради України ряд законопроектів, зокрема про внесення змін до законодавчих актів України: щодо вдосконалення механізмів контролю за дотриманням водного законодавства на землях водного фонду; щодо посилення відповідальності за перевищення встановлених дозволами на спеціальне водокористування лімітів або здійснення спеціального водокористування без дозволів; щодо порядку зміни цільового призначення земель водного фонду та земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на яких розташовані та функціонують меліоративні системи; щодо збільшення розміру штрафних санкцій за порушення законодавства в сфері охорони природи, використання природних ресурсів, посилення відповідальності за злочини проти довкілля та проектів інших законодавчих та нормативно-правових актів¹.

Виконання вказаного вище Рішення було проаналізовано на засіданні РНБО України через чотири роки – у квітні 2013 року. У прийнятому Рішенні констатувалося, що унаслідок неналежного виконання завдань «ситуація щодо забезпечення населення якісною питною водою позитивних змін не зазнала, а в деяких регіонах спостерігаються тенденції до її ускладнення»².

¹ Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України: Рішення РНБО України від 27.02.2009 р. (введено в дію Указом Президента від 06.04.2009 р. № 221/2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-09#Text>

² Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави

З огляду на нагальну необхідність здійснення заходів щодо істотного поліпшення стану джерел питного водопостачання, забезпечення населення якісною питною водою в необхідних обсягах, удосконалення нормативно-правової бази Кабінету Міністрів знову було доручено розробити низку проєктів законів, а саме:

- про внесення змін до Водного кодексу України, передбачивши впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами, делімітації річкових басейнів, гідрографічного та водогосподарського районування території України;

- про внесення змін до Земельного кодексу України та Закону «Про землеустрій» щодо вдосконалення процедур погодження проєктів землеустрою стосовно додержання режиму обмежень у використанні земельних ділянок водоохоронних зон і прибережних захисних смуг водних об'єктів, зокрема малих річок;

- про внесення змін до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» щодо застосування стандартів і посилення державного контролю у вказаній сфері;

- про державне регулювання використання синтетичних миючих засобів та товарів побутової хімії, передбачивши поступове припинення використання на території України таких засобів на основі фосфатів;

- про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму забезпечення функціональної цілісності водогосподарсько-меліоративного комплексу.

Крім того, це Рішення РНБО передбачало здійснення ще ряду організаційно-господарських заходів, спрямованих на поліпшення систем водопостачання і водовідведення, забезпечення ощадливого використання водних ресурсів, запровадження сучасних методів очищення (демінералізації) шахтних вод тощо¹.

та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України»: Рішення РНБО України від 25.04.2013 р. (введено в дію Указом Президента від 25.06.2013 р. № 350/2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-13#Text>

¹ Там само.

Указом Президента України від 23 березня 2021 року № 111/2021 було визнано таким, що втратив чинність, Указ Президента від 25.06.2013 р. № 350/2013, і отже втратило чинність і введене тим Указом у дію Рішення РНБО від 25.04.2013 року. Натомість новим Указом Президента було введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони від 23.03.2021 р. «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»¹.

У передбаченому цим Рішенням комплексі заходів щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України значне місце відведено і заходам щодо раціонального використання та охорони водних ресурсів. Зокрема, Кабінету Міністрів доручено: внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів щодо водовідведення стічних вод населених пунктів та щодо внесення змін до Закону України «Про курорти» стосовно забезпечення охорони та відновлення екосистем, пов'язаних із водою; підготувати та затвердити водну стратегію України на період до 2050 року; затвердити план заходів щодо поетапного зменшення обсягів скидання надлишків зворотних вод у річку Інгулець, поліпшення якості води у басейні зазначеної річки, Карачунівському водосховищі, водозаборі Інгулецької зрошувальної системи на період до 2025 року; опрацювати питання стосовно запровадження сучасних методів очищення (демінералізації) шахтних вод; забезпечити розробку та затвердження правил охорони підземних вод².

Зважаючи на виклики та загрози національній безпеці України у сфері забезпечення водної безпеки держави, Прези-

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»: Указ Президента України від 23.03.2021 р. № 111/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021#Text>

² Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації: Рішення РНБО України від 23.03.2021 р. (введено в дію Указом Президента від 23.03.2021 р. № 111/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>

дентом України у серпні 2021 року було введено дію Рішення РНБО, цілковито присвячене вирішенню комплексу питань поліпшення стану водних ресурсів України. У цьому Рішенні, на додаток до раніше намічених заходів, Уряду, зокрема, доручалося розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів щодо внесення змін до: Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу стосовно посилення відповідальності за порушення водного законодавства, Податкового кодексу України стосовно встановлення рентної плати за спеціальне використання морської води, Закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року», передбачивши продовження строку її дії, а також до законів України стосовно посилення відповідальності суб'єктів господарювання за буріння та використання свердловин для добування підземних вод без належних дозвільно-погоджувальних документів та за незабезпечення належного ліквідаційного санітарно-технічного тампонажу свердловин для добування підземних вод після припинення їх експлуатації. Крім того, Державній екологічній інспекції України вказувалося на необхідність вжити додаткових заходів щодо забезпечення належного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства підприємствами, що здійснюють скидання стічних вод до водних об'єктів, які є джерелами питного водопостачання¹.

Розгляд цих директивних документів свідчить, що хоча далеко не все із наміченого виконувалося вчасно і в повному обсязі, в Україні було в основному забезпечено створення правових засад для адаптації національного законодавства з питань використання, відтворення та охорони водних ресурсів до вимог європейського законодавства.

¹ Про стан водних ресурсів України: Рішення РНБО України від 30.07.2021 р. (введено в дію Указом Президента від 13.08.2021 р. № 357/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0049525-21#Text>

Міжнародні стандарти та рекомендації міжнародних організацій щодо вдосконалення національного водного законодавства

Міжнародне водне право спрямоване на впорядкування відносин, попередження і розв'язання конфліктних ситуацій та розвиток співробітництва між державами у галузі використання та охорони транскордонних водних ресурсів. Воно містить загальні принципи та настанови, якими мають керуватися суб'єкти відповідних правовідносин.

Норми міжнародного водного законодавства відображено у численних конвенціях, стороною яких є Україна. Серед них, зокрема, можна згадати такі важливі документи, як Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадках аварій, які призводять до забруднення нафтою¹, Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами², Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року³, Конвенція ООН з морського права⁴, Конвенція з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер⁵, Конвенція про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків⁶. Ряд конвенцій було прийнято на регіональному рівні, серед яких Україною підписано Конвенцію про захист Чорного моря від забруднення⁷, Кон-

¹ Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадках аварій, які призводять до забруднення нафтою, від 29.11.1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_049#Text

² Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами, від 29.12.1972 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_127#Text

³ Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896_009#Text

⁴ Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права, від 10.12.1982 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057#Text

⁵ Конвенція з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, від 17.03.1992. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_273#Text

⁶ Конвенція про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків, від 21.05.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_323#Text

⁷ Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, від 21.04.1994 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065#Text

венцію щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай¹.

Варто зазначити, що основоположні норми міжнародного водного законодавства було сформульовано у розроблених Асоціацією міжнародного права Гельсінських правилах користування водами міжнародних річок (1966 р.)² та Берлінських правилах щодо водних ресурсів (2004 р.)³. Хоча ці правила і не є для держав обов'язковими, саме на підставі їхніх положень було укладено чимало міжнародних угод. Принагідно слід підкреслити, що у Берлінських правилах, які за своїм змістом замінили Гельсінські, визначено основні принципи міжнародного права з управління усіма водами, а саме:

- держави вживають заходів для забезпечення того, щоб особи, які можуть постраждати, могли брати участь у процесах прийняття рішень щодо управління водами;

- держави докладають максимум зусиль для уніфікованого і комплексного управління поверхневими, підземними та іншими відповідними водами;

- держави докладають максимум зусиль, щоби належним чином інтегрувати управління водами та управління іншими ресурсами;

- держави вживають усіх належних заходів для сталого управління водами;

- держави вживають усіх належних заходів для запобігання або зведення до мінімуму шкоди навколишньому середовищу.

Крім того, Берлінські правила врегульовують питання: управління водами міжнародного водозбірного басейну; забезпечення прав особи на доступ до достатньої, безпечної, доступ-

¹ Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай), від 01.06.1994 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_800#Text

² The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers. URL: https://web.archive.org/web/20070625012949/http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/pdf/educational_tools/course_modules/reference_documents/internationalregionconventions/helsinkirules.pdf

³ International Law Association Berlin Conference. (2004). Water Resources Law. Berlin Rules on Water Resources. URL: http://www.cawater-info.net/library/eng/1/berlin_rules.pdf

ною фізично і матеріально води для задоволення насущних потреб людини; охорони екологічної цілісності водного середовища; оцінювання впливу програм, проєктів або діяльності, яка може мати значний вплив на водне середовище або сталий розвиток вод; реагування на надзвичайні ситуації; управління підземними водоносними горизонтами; дозволу на вільне судноплавство усім країнам, які мають спільну водну систему, та його розумне обмеження; охорони вод і водогосподарських споруд під час війни або збройного конфлікту; міжнародного співробітництва, головним чином, держав, розташованих у спільному водозбірному басейні, та їхньої відповідальності за порушення норм міжнародного права¹.

У міжнародному водному законодавстві значну увагу приділено забезпеченню якості питної води. Ці питання знайшли відображення у прийнятому у Лондоні у 1999 та ратифікованому Україною у 2003 році Протоколі про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року. Мета цього міжнародного документу полягає у тому, щоби на всіх відповідних рівнях, як у загальнодержавному масштабі, так і у транскордонному та міжнародному контексті, сприяти охороні здоров'я та благополуччю людей на індивідуальній і колективній основі згідно із принципами сталого розвитку шляхом удосконалення управління водними ресурсами, включаючи охорону водних екосистем, а також шляхом попередження, контролю і зниження поширення захворювань, пов'язаних з водою. Положення Протоколу застосовуються до усіх видів вод: поверхневих прісних, ґрунтових, прибережних, стічних вод, естуаріїв (затоплюваних ліжкоподібних гирл річок), вод у процесі забору, транспортування, очистки або постачання, замкнутих, придатних до купання водойм².

¹ International Law Association Berlin Conference. (2004). Water Resources Law. Berlin Rules on Water Resources. URL: http://www.cawater-info.net/library/eng/l/berlin_rules.pdf

² Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_030#Text

Починаючи з 80-х років минулого століття Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) розроблено та оприлюднено чотири видання Керівництва із забезпечення якості питної води, що слугує основним стандартом, на підставі якого країни розробляють національні нормативи. У цьому документі викладено прийнятні мінімальні вимоги безпечної практики для охорони здоров'я споживачів та/або отримання чисельних «нормативних величин» для складових елементів води і показників її якості. Тобто, наведені тут вимоги носять рекомендаційний характер, а стандарти питної води можуть змінюватися залежно від країн і регіонів¹.

Для визначення обов'язкових обмежень бажано, як вказується у Керівництві, розглядати його в контексті місцевих або національних екологічних, соціальних, економічних та культурних умов. Хоча Керівництво дає опис якості води, придатної для вживання протягом усього життя, в ньому підкреслюється, що не варто знижувати цю якість до рекомендованих нормативних величин, а «навпаки, слід постійно докладати зусилля з метою підтримання якості питної води на найвищому можливому рівні»².

Вимоги до безпечності та якості питної води зафіксовано у затверджених МОЗ України Державних санітарних нормах та правилах «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»³. Порівняння цих вимог з рекомендованими вищезгаданим Керівництвом ВООЗ гранично допустимими концентраціями (ГДК) вмісту окремих хімічних речовин у воді засвідчує, що вітчизняні нормативи в основному відповідають або ж щодо ряду речовин (бензапірен, бор, залізо, мідь, цинк та інш.) є навіть жорсткішими за міжнародні стандарти.

¹ Руководство по обеспечению качества питьевой воды. Четвертое издание. Всемирная организация здравоохранения, 2017 г. URL: <https://wsportal.org/wp-content/uploads/sites/3/2017/09/9789244548158-rus.pdf>

² Там само. С. 3.

³ Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСан-ПіН 2.2.4-171-10): Наказ МОЗ України від 12.05.2010 р. № 400 (в ред. від 28.12.2019 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10#Text>

Лише за деякими позиціями, наприклад вмістом сульфатів, до 2022 року в окремих випадках, пов'язаних з особливими природними умовами та технологією підготовки питної води, допускається перевищення рекомендацій ВООЗ¹.

Разом із тим, деякі дослідники вказують на «нереалістичність» виконання в Україні відповідних нормативів в сучасних умовах, а також на те, що «система моніторингу водних ресурсів і контролю якості питної води в Україні все ще не відповідає міжнародним та європейським стандартам»². Саме з огляду на неможливість дотримання ГДК через нестачу належних засобів вимірювання, фінансових і людських ресурсів, або ж через відсутність відповідних технічних рішень Комітет з екологічної політики Європейської екологічної комісії пропонує країнам Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА) «переглянути діючі стандарти якості поверхневих та підземних вод і потім у разі необхідності скорегувати, відмінити або розробити заново». При цьому рекомендується використовувати відповідні документи, узгоджені на міжнародному рівні, наприклад, згадане Керівництво із забезпечення якості питної води та Керівництво з безпечної якості водних об'єктів, використовуваних для рекреації³.

¹ Крисінська Д. О. До проблеми вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази в галузі питного водопостачання як одного з основних чинників підвищення екологічної безпеки питної води. Таб. 3. URL: <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/technogen/2012/203-191-10.pdf>

² Основні засади управління якістю водних ресурсів та їхня охорона: навч. посібник / за ред. В. К. Хільчевського. К.: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 52. URL: https://geo.knu.ua/images/doc_file/navch_lit/kafedra_gidrol_lit/5_n_lit_gidrol.pdf.pdf; Верзун О. М. «Аналіз актуальних чинників погіршення якості питного водопостачання в контексті національної безпеки України». Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/analiz-aktualnikh-chinnikov-pogirshennya-yakosti-pitnogo>

³ Руководящие принципы разработки национальных стратегий использования мониторинга качества воздуха и воды как средства экологической политики. Восточная Европа, Кавказ, Центральная Азия и Юго-Восточная Европа. ООН, ЕЭК, Нью-Йорк и Женева, 2012. С. 33--34. URL: https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE.CEP_168.r.pdf

Пропозиції науковців щодо вдосконалення національного водного законодавства

Питання сучасного стану та подальшого удосконалення водного законодавства України розглядаються в роботах таких вітчизняних науковців, як С. Є. Антонова, А. П. Гетьман, В. О. Джуган, С. С. Левківський, Н. В. Локтева-Маклашова, С. С. Маліков, О. В. Процевський, А. К. Соколова, М. А. Хвесик, О. М. Шуміло, А. В. Яцик та інших.

У наукових публікаціях, зокрема, звертається увага на «недостатнє напрацювання законодавчої бази», «низьку, у ряді випадків, якість нормативно-правових документів», «відсутність координації водокористування між різними секторами економіки і суб'єктами економічної діяльності», «недосконалість економічних механізмів у сфері використання та охорони водних об'єктів»¹. Зазначається, що «чинне законодавство України не повною мірою забезпечує врегулювання відносин... в процесі раціонального використання та охорони вод», що воно «не стало на заваді бурхливого погіршення стану водних ресурсів у багатьох регіонах», що «невирішеним в законодавстві залишається досягнення оплати послуг водопостачання за тарифами, які покривають всі витрати водозабезпечення населення»².

Вказується й на інші прогалини у водному законодавстві, зокрема, на неадекватне відображення у Водному кодексі України здійсненого у межах відомчого реформування переходу до басейнового принципу управління водними ресурсами³, на відсутність законодавчого визначення поняття «водне джерело» та неоднозначність у правовому регулюванні порядку викори-

¹ Раціональне використання водних ресурсів як фактор забезпечення національної безпеки України / За заг. ред. В. В. Оскольського. К., 2012. С. 7. URL: <http://seu.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/voda.pdf>

² Мелех Л. В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsy/01_2013/13mlvrgz.pdf; Антонова С. Є. Організаційно-правове забезпечення в сфері державного управління водозабезпечення населення. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=718>

³ Соколова А. К. Правові аспекти державного управління в галузі охорони вод і відтворення водних ресурсів. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8488/1/22.pdf>

стання джерельної води, що призводить до занедбаності водних джерел¹.

Висловлюється і чимало пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного водного законодавства. Пропонується, зокрема, доповнити Водний кодекс України «нормами, які б визначали основні засади реалізації права загального водокористування громадян при передачі водного об'єкта в оренду певному суб'єкту за умови їх погодження із державними органами охорони навколишнього природного середовища і водного господарства», законодавчо закріпити «можливість здійснення права загального землекористування при встановленні правового режиму земель... водного фонду»².

Особливо наголошується на необхідності провести у законодавчому полі «реформування економічних інструментів управління водними ресурсами», забезпечити цільову спрямованість платежів за використання водних ресурсів «на формування цільових бюджетних фондів», вирішити «питання щодо амортизаційної політики у водному господарстві», переглянути «нормативи якості питної води» та встановити «більш суворішу відповідальність за порушення водного законодавства»³.

Вносяться також пропозиції щодо «вдосконалення системи загальнодержавного моніторингу стану водних ресурсів» та «створення на основі такого моніторингу ефективної динамічно діючої моделі інтегрованого управління водними ресурсами... на основі басейнового принципу»⁴. Зазначається, що

¹ Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. URL: https://www.researchgate.net/publication/326835772_Problems_of_legal_regulation_of_the_use_of_water_sources_in_Ukraine

² Локтева-Маклашова Н. В. Правове регулювання загального водокористування. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/34564/%CD>

³ Рациональне використання водних ресурсів як фактор забезпечення національної безпеки України / За заг. ред. В. В. Оскольського. К., 2012. С. 10–11. URL: <http://seu.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/voda.pdf>; Антонова С. Є. Організаційно-правове забезпечення в сфері державного управління водозабезпечення населення. URL: <http://www.dynayka.com.ua/?op=1&z=718>

⁴ Бондар О., Кузьмінський В., Кузьмінський В., Савчук Д. Проблеми використання водних ресурсів потребують негайного розв'язання. URL: <http://www.golos.com.ua/article/306442>

«назріла гостра об'єктивна необхідність розробки Концепції розв'язання екологічних проблем малих річок України, зокрема оздоровлення стану їхніх басейнів». На основі такої концепції має бути розроблена та затверджена відповідна Загальнодержавна програма відновлення й оздоровлення малих річок України. Науковці наголошують на тому, що «норми Водного кодексу мають превалювати над нормами містобудівної документації. Такий пріоритет повинен бути однозначно відображеним в усіх законодавчих актах України, які стосуються водних чи земельних відносин»¹.

Лейтмотив же більшості пропозицій полягає у якнайшвидшому забезпеченні гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу, наближенні національних стандартів і нормативів якості води, а також засобів вимірювання та методів її оцінки до відповідних стандартів і методів ЄС².

Зарубіжний досвід регулювання суспільних відносин у сфері охорони та використання водних ресурсів

Для **країн Європейського Союзу** керівним документом в галузі управління водними ресурсами є прийнята у 2000 році Європейським парламентом і Радою Директива 2000/60/ЄС, яка встановила основи діяльності Співтовариства в сфері водної політики і вважається Водною рамковою директивою. Вона передбачає: комплексний підхід до захисту усіх водних об'єктів – річок, озер, прибережних і підземних вод; управлін-

¹ Бондар О., Кузьмінський В., Кузьмінський В., Савчук Д. Проблеми використання водних ресурсів потребують негайного розв'язання. URL: <http://www.golos.com.ua/article/306442>

² Див., напр.: Бредіхіна В. Л., Карпенко Д. Р. Деякі питання інтеграції водного законодавства України до законодавства ЄС. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/14591/14020>; Черкашина М. К. Правова політика Європейського Союзу у сфері охорони та раціонального використання вод. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233584311.pdf>; Мепарішвілі Х. Н. Управління водними ресурсами на засадах спільної політики України та Європейського Союзу: дис. ... канд. наук з держ. упр. / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2019. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31772.pdf>

ня водними ресурсами за басейновим принципом; посилення транскордонного співробітництва прибережних країн (один річковий басейн – єдиний план управління); ефективно використання водних ресурсів за принципом «забруднювач платить»; тісну співпрацю і послідовні дії на рівні Співтовариства, держав-членів та регіонів із залученням громадськості, включаючи користувачів. У Директиві зазначається, що встановлений нею 15-річний термін досягнення «доброго стану» для всіх вод може бути подовжений «за умови, що стан ураженого масиву води не погіршується», і що всі необхідні покращення не можуть бути досягнуті з ряду технічних, фінансових чи природних причин¹.

Хоча Директива ЄС не має прямої юридичної сили, держави-члени мали привести своє законодавство у відповідність до її вимог та надати Європейській Комісії тексти головних положень національного законодавства, ухваленого у галузі, яку впорядковує ця Директива. Разом із тим, маючи однакові цілі і завдання щодо використання та охорони водних ресурсів, законодавчі акти країн ЄС відрізняються між собою за формами і заходами досягнення і дотримання обов'язкових показників.

Принципам зазначеної Директиви ЄС чи не найбільшою мірою відповідає чинне водне законодавство **Франції**. Згідно із прийнятим ще у 1964 році Законом про режим і розподіл води та боротьбу з її забрудненням територію країни було поділено на 6 гідрографічних басейнів, у кожному з яких утворено басейнові комітети і агентства. Басейнові комітети (свого роду «водні парламенти»), до складу яких залучено представників усіх заінтересованих сторін, були наділені правами визначення політики розвитку басейну і встановлення платежів за водокористування. Басейнові ж агентства одержали статус державних виконавчих фінансово-технічних органів, що забезпечують реалізацію басейнової політики на умовах самофінансування шляхом застосування економічних важелів – регулювання рівнів

¹ Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text

платежів і субсидій¹. Вважається, що цей Закон є одним з джерел екологічного права і одним з основоположних текстів сучасного водного права. Стверджують, що його зміст послужив підставою для Водної рамкової директиви ЄС і низки природоохоронних законодавчих актів європейських та інших країн².

У 1992 році було прийнято новий Закон Франції про воду, який проголосив її «складовою загального надбання нації» та, на відміну від попереднього Закону, мав більшу водоохоронну спрямованість. Зокрема, у ньому передбачалося включення до пріоритетів управління водними ресурсами басейну вирішення екологічних завдань на основі цільових показників, запровадження спільного управління поверхневими і підземними водами, розробка басейновими комітетами генеральних планів розвитку і управління водогосподарським комплексом басейну, а також планів розвитку суббасейнів (басейнів приток). Законом було чітко визначено розподіл повноважень щодо управління водними ресурсами між центральними і місцевими органами влади (муніципалітетами, департаментами)³.

Нарешті, у грудні 2006 року, після напружених, майже трирічних дебатів, Парламентом Франції на заміну попереднього Закону було прийнято Закон про воду і водне середовище, який остаточно імплементував у французьке національне законодавство положення Водної рамкової директиви 2000/60/ЄС.

Цей Закон складається з п'яти розділів та містить 102 статті. У ньому прописані правила збереження водних ресурсів та доступу до них, забезпечення водопостачання та водовідведення у кількісному і якісному вимірах, ціноутворення на відповідні комунальні послуги, нормативи щодо складання планів

¹ Loi n 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. URL: https://www.oieau.org/eaudoc/system/files/documents/44/224442/224442_doc.pdf

² La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives / Ouvrage collectif Sous la direction de Bernard Drobenko. Copyright Éditions Johanet, 2015, Paris. P. 5–6. URL: https://www.editions-johanet.net/fichiers/numerique/version_num/262_loi-eau-de-1964-bila-bernard-drobenko.pdf

³ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, Version initiale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000173995>

розвитку і управління водними ресурсами в масштабах річкових басейнів та суббасейнів, повноваження центрального державного органу з управління водними ресурсами і водним середовищем та місцевих водних агентств, а також норми щодо контролю за дотриманням водного законодавства та санкцій за його порушення. Положення зазначеного Закону в основному розміщено у розділі I «Вода та водне і морське середовище» книги II «Фізичне середовище» Законодавчої частини Екологічного кодексу Франції (статті L210-1 – L229-23)¹.

Чи не першою країною Європи, де було застосовано басейнове управління водними ресурсами, стала **Іспанія**, в якій ще у 1926 році було утворено 14 басейнових конфедерацій. Започаткування таких перетворень пояснюється насамперед посушливим кліматом та гідрографічними особливостями країни і, відповідно, необхідністю проводити іригаційні роботи, регулювати річковий стік. Варто зазначити, що з часом у здійсненні в Іспанії басейнового управління стала проявлятися невпорядкованість, у методах діяльності різних конфедерацій виникли суттєві розбіжності.

Значною мірою упорядкував водні відносини в країні прийнятий 1985 року Закон про воду. Цей Закон складався із семи розділів, нараховував 113 статей та 20 перехідних, додаткових і заключних положень. Він відмінив аналогічний Закон, який діяв ще з 1879 року, проголосив усі водні ресурси державною власністю і запровадив національне комплексне керівництво ними на основі планування, басейнового управління та платності водокористування. Басейнові конфедерації було підпорядковано Національній водній раді і, відповідно до покладених на них функцій, мали встановлювати ціни на воду, видавати дозволи на водокористування (забір і скидання), здійснювати моніторинг водних об'єктів та контроль за дотриманням встановлених норм споживання води (за кількістю і якістю). Згід-

¹ Code de l'environnement (Version en vigueur au 01 avril 2021), Partie législative, Livre II : Milieux physiques, Titre Ier: Eau et milieux aquatiques et marins (Art. L210-1 à L219-18). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143737/2021-04-01

но із Законом у структурі конфедерацій створювалися комісії з різних напрямків водогосподарської діяльності, на місцевому рівні функціонували товариства іригації, які тісно співробітничали з муніципалітетами у питаннях розподілу гідроресурсів та збирали плату за користування водою¹.

Проте, на думку іспанської громадськості, вказаний Закон поступово перестав задовольняти нові потреби щодо використання водних ресурсів «як за кількістю, враховуючи експоненціальне зростання їх споживання, так і за якістю, беручи до уваги очевидну необхідність у поглибленні та поліпшенні механізмів їх охорони». До того ж «надзвичайно сильна посуха», від якої Іспанія постраждала у 90-х роках минулого століття, вимагала «пошуку альтернативних рішень, які, незалежно від перерозподілу наявних ресурсів за допомогою механізмів планування, дозволять, з одного боку, збільшити виробництво води за рахунок використання нових технологій, надання правового статусу правовому режиму процедур опріснення або повторного використання, а з іншого, – підвищити ефективність використання води для забезпечення необхідної гнучкості»².

Ці обставини в основному і обумовили прийняття у 1999 році Закону, що змінює (модифікує) Закон про воду. Він мав вже вісім розділів та 120 статей. По суті ж це була нова редакція Закону 1985 року, до тексту якого додатково включили восьмий розділ – «Гідравлічні роботи»³.

Однак, і цей оновлений Закон діяв недовго. Вже через два роки король Іспанії, пославшись на заключне положення вказаного Закону, постанову Конституційного Суду, за пропозицією міністра навколишнього середовища, за погодженням з Дер-

¹ Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (Texto original). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16661>

² Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, Exposición de Motivos. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l46-1999.html

³ Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/12/14/pdfs/A43100-43113.pdf>

жавною радою та після обговорення Радою міністрів Іспанії видав Королівський законодавчий указ, що затверджує переглянутий текст Закону про воду.

За понад 20-ти річний термін дії до вказаного тексту було внесено чимало змін та доповнень, зокрема, щодо імплементації до іспанського законодавства положень Рамкової водної директиви ЄС та Директиви 2007/60/ЄС про оцінку і управління ризиками, пов'язаними з повеннями. Нині затверджений Указом Закон складається з восьми основних розділів, більшість з яких поділено на глави, містить близько 140 статей та 30 перехідних, додаткових і заключних положень. У Законі визначено:

- які водні ресурси становлять суспільне гідравлічне надбання, а які можуть перебувати у приватній власності;
- повноваження і функції органів управління водними ресурсами на різних його рівнях, застосування цими органами загальних принципів поведінки з такими ресурсами;
- цілі, критерії та порядок ведення гідравлічного планування;
- встановлення сервітутів (прав власності) на водні об'єкти та правила користування ними, надання їх у концесію, ведення басейнових водних реєстрів, діяльності співтовариств користувачів водних ресурсів;
- цілі охорони та екологічного захисту водних ресурсів від забруднення, ведення моніторингу та контролю за їхнім станом, порядок надання дозволів на скидання неочищених вод та відходів у водні об'єкти, а також притягнення до відповідальності за несанкціоновані скиди, надання державної допомоги на заходи, що поліпшують якість води;
- застосування економіко-фінансового механізму відшкодування витрат за послуги, пов'язані з управлінням водними ресурсами, стягнення плати за регулювання поверхневих або підземних вод, водокористування, скидання неочищених вод, використання вод для виробництва електроенергії тощо;
- санкції за порушення положень цього Закону, накладання штрафів в залежності від класифікації правопорушення в розмірі від 10 тис. до 1 млн євро;

- правовий режим гідротехнічних робіт та вимоги до державних компаній з їх виконання, а також повноваження щодо ведення, управління та експлуатації гідротехнічних споруд¹.

Цікавими видаються події, пов'язані із застосуванням положень прийнятого 1988 року Закону Іспанії про узбережжя. У цьому Законі, згідно із нормою Конституції Іспанії про те, що до державної власності у будь-якому випадку належить «прибережна зона, пляжі, територіальні води, природні ресурси економічної зони і континентального шельфу»², було визначено 100-метрову захисну берегову зону, в якій заборонялося розташування та будівництво житлових будинків, доріг, прокладання ЛЕП, скидання сміття, будь-яка реклама. Тут допускалися тільки ті види діяльності, які неможливі на інших територіях (порти, видобуток піску, каменя, гравію), проте і на проведення цих робіт був потрібен спеціальний дозвіл, одержання якого не звільняло від суворого контролю³.

Як зазначали ЗМІ, протягом багатьох років після прийняття цього Закону про нього забували, і узбережжя активно забудовувалося. Проте уряд, який прийшов до влади у 2004 році, вирішив про цей Закон нагадати. Будинки, побудовані у прибережній зоні (а це майже півмільйона домоволодінь та тисячі торговельних закладів), було вирішено зносити не тільки без жодних компенсацій власникам – більше того, часто за рахунок самих власників. Такі наміри не могли не викликати жорсткого опору з боку не лише дрібних домовласників та працівників сфери обслуговування, а й дуже впливових осіб.

У результаті у травні 2013 року парламентом Іспанії було прийнято Закон про захист і раціональне використання берего-

¹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Aguas (Última actualización publicada el 25/06/2021). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276>

² Constitución Española, – Art. 132. URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t7>

³ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Última actualización publicada el 11/12/2015, Texto consolidado), – Art. 23-41. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

вої лінії та внесення змін до Закону про узбережжя¹, яким захисну берегову зону зменшено зі 100 до 20 метрів, що зберегло від наміченого знесення понад 150 тисяч будинків. Проте все ще відкритим залишається питання щодо виплати компенсації власникам будинків на узбережжі, які вже було знесено або конфісковано державними органами. За наявними даними, судові позови потерпілих осіб мають вкрай незначний успіх і в 98 % випадків вирішуються на користь держави².

На відміну від інших європейських країн водне законодавство **Великої Британії** видається занадто складним і багатогранним. Правові норми щодо використання та охорони водних ресурсів, забезпечення населення питною водою, управління річковими басейнами розосереджено по численних законодавчих актах, урядових документах, а також правилах, керівних принципах, розроблених різними державними та регіональними комісіями, агенціями, природоохоронними організаціями тощо. До того ж правові акти Шотландії та Північної Ірландії стосовно водного господарства мають певну специфіку порівняно з аналогічними актами Англії і Уельсу.

Зазначимо, що чотири ключові закони з водного регулювання в Англії і Уельсі британським парламентом було прийнято у 1991 році. Це, насамперед, Закон про водні ресурси, в якому ретельно регламентовано питання ліцензування, контролю, фінансових відносин у водогосподарському комплексі, викладено вимоги щодо якості води, а також захисту від повеней, визначено, на підставі принципу «забруднювач платить», правопорушення, пов'язані із забрудненням води³.

По-друге, це Закон про водне господарство, який регулює діяльність компаній, підприємств водопостачання і каналізації та містить законодавчі положення щодо обов'язків забезпечен-

¹ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Texto original). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>

² Ley de Costas de España. URL: https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Costas_de_España

³ Water Resources Act 1991 (Latest available). URL: <https://www.legislation.gov.uk//ukpga/1991/57>

ня постачання води для пожежогасіння, дозволів на скидання забруднених вод у громадську каналізацію, оплати за надання послуг з водопостачання і водовідведення¹.

Третій акт – Закон про дренаж земель вносить проведення меліоративних осушувальних робіт, що з огляду на стан британських ґрунтів має неабияке значення для продуктивності сільськогосподарського виробництва. У Законі містяться правила щодо складення схем спорудження і реконструкції водовідведень, здійснення нагляду за рівнем ґрунтових вод, визначено вимоги до місцевих органів влади у забезпеченні осушення земель, прописано фінансові положення стосовно функціонування дренажних систем².

Нарешті, у Законі щодо консолідації ресурсів про воду (супутні положення) у зв'язку з регламентацією певних питань стосовно вод у щойно прийнятих актах – Законі про водні ресурси, Законі про водне господарство, Законі про дренаж земель та деяких інших законах було передбачено внесення змін і доповнень до низки раніше виданих законодавчих актів, прописано деякі перехідні положення, а також визнано такими, що втратили чинність, окремі законодавчі акти³.

Безумовно, що за три десятиліття дії ці чотири закони зазнали чималих змін, окремі статті і навіть глави та розділи було відмінено, проте саме їх й досі варто вважати опорою британського водного законодавства.

Важливе значення для регулювання у Сполученому Королівстві відносин щодо використання вод мають і прийняті на урядовому рівні нормативно-правові акти на кшталт: «Положення про екологічні дозволи (Англія і Уельс)», у якому оновлено правила надання дозволів на скидання зворотних вод, використання підземних вод, викладено конкретний перелік

¹ Water Industry Act 1991 (Latest available). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/contents>

² Land Drainage Act 1991 (Latest available). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/59/section/14>

³ Water Consolidation (Consequential Provisions) Act 1991 (Original, As enacted). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/60/enacted>

правопорушень, пов'язаних із забрудненням води¹, або програмний документ «Політика уряду з 2010 по 2015 рік: послуги водопостачання і каналізації», де прописано положення щодо ефективності використання води, вимоги стосовно забезпечення безпеки питної води, напрями вдосконалення діючої системи управління водними ресурсами, заходи щодо подальшого розширення та реконструкції каналізаційних мереж і дренажних систем².

Слід також зазначити, що функції з економічного регулювання водного сектору починаючи з 1989 року, коли в Англії і Уельсі було приватизовано галузь водопостачання та каналізації, безпосередньо виконує неурядова установа – Офіс водних послуг (Office for Water Services – Ofwat), яка фінансується за рахунок ліцензійних зборів, що стягуються з компаній водопостачання та водовідведення³. Принагідно зауважимо, що інтереси таких компаній представляє досить впливова організація «Вода Сполученого Королівства» («Water UK»), метою якої проголошено сприяння умовам, необхідним для надання споживачам та громадам послуг світового класу шляхом лідерства у зближенні людей, проведенні дебатів і генерації ідей⁴.

Примітною ознакою водного законодавства **Німеччини** є певна його подвійність, тобто те, що одночасно із загальнодержавним федеральним водним законодавством у кожній із 16 федеральних земель діють і власні закони про воду або про водні ресурси. Відповідно, і повноваження з управління водними ресурсами розподілено між федеральним урядом і урядами земель.

¹ The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/675/pdfs/ukxi_20100675_en.pdf

² Policy paper «2010 to 2015 government policy: water and sewerage services». URL: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-water-and-sewerage-services/2010-to-2015-government-policy-water-and-sewerage-services#appendix-3-water-resource-management-current-system>

³ Ofwat, Who we are. URL: <https://www.ofwat.gov.uk/about-us/who-we-are/>

⁴ Water UK. URL: <https://www.linkedin.com/company/water-uk>

Провідним законодавчим актом ФРН, в якому зосереджено основну частину положень федерального водного законодавства, є Закон про упорядкування водного господарства, який набув чинності 1 березня 2010 року (в редакції від 31 липня 2009 року). Цей Закон складається з шести глав, містить понад 120 статей (з урахуванням доданих після 2010 року) та два додатки. Переважну увагу в ньому приділено унормуванню управління водними ресурсами, зокрема положень щодо застосування принципів басейнового управління, дозвільної системи на користування водними об'єктами, особливостей управління поверхневими, прибережними, морськими та підземними водами. У Законі також містяться особливі правила комунального водопостачання, видалення стічних вод, поводження з небезпечними для води речовинами, зведення водогосподарських і водозахисних споруд, запобігання та боротьби з повеннями, виплати постраждалим компенсацій за матеріальну шкоду, завдану водою, вимоги до складання програм заходів і планів управління водними ресурсами. Крім того, тут сформульовано завдання щодо нагляду за водоймами та захисними спорудами, передбачено притягнення до відповідальності винних у порушенні вказаних норм водного законодавства¹.

На федеральному рівні в Німеччині стосовно водних ресурсів прийнято також закони «Про податок за скидання стічних вод у водойми», «Про екологічну сумісність миючих і чистячих засобів», «Про водно-ґрунтові асоціації», «Про завдання федерального уряду в галузі морського судноплавства», «Про водні шляхи»² та ряд урядових постанов. Загалом, федеральними

¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG). URL: <https://www.buzer.de/s1.htm?g=WHG&f=1>

² Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/abwag/>; Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/wrmg/>; Gesetz über Wasser- und Bodenverbände. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/wvvg/>; Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bseeschg/BJNR208330965.html>; Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/BJNR201730968.html>

нормативно-правовими актами встановлено національну систему оподаткування за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, порядок здійснення екологічного контролю у сфері водокористування, запроваджено правові норми щодо водоохоронних зон, у яких забороняється або обмежується здійснення певних дій, що можуть призвести до забруднення вод, тощо.

Водночас під законодавчим регулюванням федеральних земель перебувають численні системи водопостачання і каналізації, діяльність станцій очищення стічних вод, питання ліцензування водозбору і скидання відходів, визначення водоохоронних зон для ґрунтових вод. Платежі за воду та кошти від оподаткування скидів забруднюючих речовин також надходять на рахунки земельних органів, які, у свою чергу, зобов'язані спрямовувати їх на фінансування діяльності водогосподарських служб та забезпечення якості водних ресурсів. Зазначимо, що вагому роль у здійсненні координації і узгодження правових рішень між органами федеральних земель, відповідальними за управління водними ресурсами, та федеральним Міністерством довкілля, охорони природи і безпеки ядерних реакторів виконує федерально-земельна Робоча група щодо води (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser – LAWa).

Водокористування у **Республіці Польща** регулюється низкою законодавчих актів, серед яких провідне місце посідає прийнятий Сеймом після тривалих і запеклих дебатов у 2017 році Закон «Водне право». Є усі підстави вважати, що за своїм змістом і значенням цей Закон є чи не найповнішим у світі законодавчим актом з водного господарювання. Він містить понад 570 статей та складається з 13 розділів, а саме: I – Основні правила; II – Водокористування; III – Охорона вод; IV – Управління ризиками повеней і протидія наслідкам посухи; V – Водне будівництво та водовідведення; VI – Управління майном (власністю) Державної скарбниці (регламентовано питання щодо прав власності на води, оргструктури, повноважень та фінансового менеджменту новоутвореної державної установи «Польські води» /«Polish Waters»/); VII – Управління водними ресурсами

(питання щодо планування водогосподарської діяльності, інформаційної системи, контролю та моніторингу водного господарства); VIII – Водні установи (питання щодо повноважень міністра, відповідального за водне господарство, президента «Польських вод», Державної водної ради, а також державних гідрологічної, метеорологічної, гідрогеологічної служб та служби безпеки гребельних споруд); IX – Дозволи водного права; X – Компанії водопостачання та спілки гребель; XI – Компенсаційна відповідальність; XII – Кримінальні положення; XIII – Зміни у нормативно-правових актах, перехідні, адаптаційні та заключні положення¹.

Крім означеного Закону, водні відносини у Польщі регулюються законами «Про громадське водопостачання та відведення стічних вод», «Про державний санітарний нагляд»², а також низкою розпоряджень міністерств довілля та охорони здоров'я стосовно вимог до води, що використовується для споживання людьми, про нагляд за якістю води, за місцями для купання тощо.

Аналіз змісту законопроектів з питань використання та охорони водних ресурсів

На розгляді у Верховній Раді України дев'ятого скликання перебуває низка законопроектів, які стосуються різних аспектів правового регулювання охорони та раціонального використання водних ресурсів, що свідчить про наміри народних депутатів домогтися удосконалення законодавчих норм у цій сфері.

1. Розробленим Мінрегіоном України законопроектom «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах теплопостачання, централізо-

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001566>

² Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010720747/U/D20010747Lj.pdf>; Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850120049>

ваного водопостачання та водовідведення» (реєстр № 4215 від 13.10.2020 р.) шляхом внесення змін до семи законів України та визнання таким, що втратив чинність, Закону «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» передбачено провести перерозподіл повноважень щодо ліцензування господарської діяльності у вказаних сферах, встановлення тарифів на теплову енергію та комунальні послуги і тим самим створити умови для забезпечення самоокупної діяльності відповідних підприємств.

Поділяючи висловлену у законопроекті позицію щодо передачі повноважень із регулювання діяльності підприємств тепло-, водопостачання і водовідведення від НКРЕКП до місцевих органів влади, вважали би за доцільне зазначити наступне.

По-перше, у ст. 10 і 11 Закону «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» до повноважень Кабінету Міністрів України передбачено включити *«затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності»* та *«порядків формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення»*, а до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, інших державних органів у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення, (Мінрегіону України) – розроблення цих ліцензійних умов. На наш погляд, було би доцільно доповнити вказані формулювання нормою про затвердження і, відповідно, про розробку **порядку контролю за додержанням на місцевому рівні згаданих ліцензійних умов та тарифів.**

Принагідно, у новому абзаці, яким пропонується доповнити ст. 12 Закону «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення варто віднести здійснення контролю не лише *«за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання*

та централізованого водовідведення», а й за додержанням тарифів на відповідні послуги.

Подібні зміни щодо **порядку здійснення контролю** за додержанням на місцевому рівні згаданих ліцензійних умов та тарифів доцільно було би передбачити у відповідних статтях Закону України «Про теплопостачання».

По-друге, запропоноване доповнення частини першої ст. 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» третім, четвертим та п'ятим абзацами видається зайвим, оскільки порушені у них питання щодо економічної обґрунтованості цін (тарифів) на комунальні послуги, включення до їх складу інвестиційної складової, гарантій, що надаються суб'єктам господарювання під час державного регулювання цін (тарифів) загалом чітко внормовано у Законі України «Про ціни і ціноутворення»¹.

По-третє, на наш погляд, запропоноване законопроектом визнання Закону «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» таким, що втратив чинність, обумовлює необхідність передбачити не лише передачу від НКРЕКП місцевим органам влади лівової частки повноважень з ліцензування господарської діяльності у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення і, відповідно, встановлення тарифів на теплову енергію та комунальні послуги, а й вирішення питання про покладання на інший орган влади певних нинішніх функцій цієї Комісії (зокрема, таких, як розробка та затвердження правил користування тепловою енергією, приєднання до теплових та водопровідних мереж, встановлення порядку формування оплати за підключення до мереж суб'єктів природних монополій тощо). Із такими функціями могло би впоратися Міністерство розвитку громад та територій України.

2. Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони та збереження особливо цінних ділянок природних водойм та водотоків» (реєстр. № 5413 від 21.04.2021 р.) передбачено запровадження у національне зако-

¹ Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 р. № 5007-VI (в ред. від 16.10.2020). Ст. 12, 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text>

нодавство окремої правової категорії «*особливо цінна ділянка природних водойм та водотоків*», встановлення вимог щодо визначення належності територій та об'єктів до таких ділянок, а також щодо їх охорони та використання.

Не ставлячи під сумнів надзвичайно важливе національне та міжнародне природоохоронне значення збереження унікальних ділянок природних водойм і водотоків, які й досі перебувають у відмінному екологічному стані, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Термін «*особливо цінна ділянка природних водойм та водотоків*» в українському законодавстві досі не використовувався. Водночас у відповідних природоресурсних кодексах наведені визначення «особливо цінних земель»¹, «особливо захисних лісових ділянок»², «ділянок надр, що становлять особливу наукову або культурну цінність»³. У Водному ж кодексі України в такому ж сенсі виділяються «водні об'єкти, що мають особливе державне значення, наукову або культурну цінність», користування якими може бути частково або повністю заборонено⁴.

Очевидно, запроваджуючи до Водного кодексу поняття «*особливо цінних ділянок природних водойм та водотоків*», які «*мають природоохоронну та/або наукову, пізнавальну, культурну цінність*», варто узгодити його із застосуванням чинного терміну «водні об'єкти, що мають особливе державне значення, наукову або культурну цінність».

У законопроекті пропонується передбачити, що «*віднесення ділянок природних водойм та водотоків до особливо цінних*

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (в ред. від 28.10.2021 р.). Ст. 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

² Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII (в ред. від 08.08.2021 р.). Ст. 39¹, 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

³ Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР (в ред. від 26.08.2021 р.). Ст. 59. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>

⁴ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (в ред. від 02.10.2021 р.). Ст. 54, 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>

є підставою для оголошення їх та прилеглих територій *прибережних захисних смуг територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України*. Між тим у визначеному в Законі «Про природно-заповідний фонд України» Порядку **створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду такої підстави не вказано**¹. Цю прогалину потрібно було би виправити, внівши відповідні зміни і до згаданого Закону.

Нарешті, є підстави вважати, що при наміченому додаванні до ст. 60 Земельного кодексу України положення про подвоєння для особливо цінних ділянок природних водойм та водотоків мінімальної ширини прибережної захисної смуги, слід внести зміни і до ст. 88 Водного кодексу, в якій також визначаються розміри прибережних захисних смуг.

3. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проведення робіт на землях водного фонду» (реєстр. № 5442 від 29.04.2021 р.)*, як впливає з пояснювальної записки до нього, спрямовано на упорядкування і спрощення проведення руслоочисних робіт в руслах малих і гірських річок та одночасно унеможливлення несанкціонованого видобутку там мінеральної сировини.

Поділяючи занепокоєння ініціаторів законопроекту щодо підтримання у належному стані малих річок України, особливо з огляду на суттєве зменшення їх кількості протягом останніх років², слід зазначити суперечливий характер запропонованих змін.

По-перше, не можна погодитися з оновленою редакцією ст. 86 Водного кодексу України, відповідно до якої скасовується необхідність погодження з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (Держгео-

¹ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2656-XII (в ред. від 08.08.2021 р.). Ст. 51–55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

² Пиріг В. За останні 25 років зникло близько сотні українських річок. URL: <http://www.golos.com.ua/news/140052>

надрами), не лише проєктів очисних робіт в руслах малих та гірських річок, а й загалом усіх видів робіт на землях водного фонду, пов'язаних «з будівництвом гідротехнічних, лінійних та гідрометричних споруд, інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій, поглибленням дна для судноплавства, видобуванням корисних копалин (крім піску, гальки і гравію в руслах малих та гірських річок), розчисткою русел річок, каналів і дна водойм, прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій»¹.

По-друге, неприйнятною видається й передбачена у частині другій нової ст. 23¹ Кодексу України про надра відміна отримання спеціального дозволу на видобування мінеральної сировини, що утворюється під час здійснення розчистки русел малих та гірських річок. У такому разі суб'єкт господарювання, з яким місцевою владою укладено договір щодо виконання руслоочисних робіт, матиме змогу і буде зацікавленим при їх проведенні безконтрольно видобувати будь-які корисні копалини у якомога більшій кількості, що навряд чи піде на користь згаданим річкам. Між тим треба враховувати й те, що згідно з чинною ст. 86 Водного кодексу в руслах малих та гірських річок заборонено проводити роботи, пов'язані з видобуванням піску, гальки і гравію², а відповідно до ст. 23 Кодексу про надра без спеціальних дозволів та гірничого відводу землевласники і землекористувачі мають право видобувати лише корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, а також підземні води (крім мінеральних) за умови, що обсяг видобування цих вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 кубічних метрів на добу³.

4. Проєктом Закону «Про внесення змін до Водного кодексу України щодо вжиття органами державної влади та місцевого

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (в ред. від 02.10.2021 р.). Ст. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>

² Там само.

³ Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР (в ред. від 26.08.2021 р.). Ст. 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>

самоврядування заходів із запобігання стихійному лихові, спричиненому шкідливою дією вод, аваріям на водних об'єктах та ліквідації їх наслідків» (реєстр. № 5545 від 21.05.2021 р.) передбачено унормувати на законодавчому рівні визначення термінів «затоплення» та «підтоплення», а також вказати обласним, Київській, Севастопольській міським та районним державним адміністраціям на їхній обов'язок «у разі загрози стихійного лиха, пов'язано-го із шкідливою дією вод, ...вжити невідкладних заходів щодо запобігання лихові, а в разі його настання – щодо негайної ліквідації його наслідків відповідно до законодавства України».

Необхідність законодавчого утвердження таких змін видається досить сумнівною.

По-перше, визначення «затоплення» як «тимчасового покриття території водою під час повені чи паводка, а також затоплення, спричиненого гірськими потоками, морськими змінно-нагінними явищами, за винятком затоплення зворотними водами» вже вживається у Методиці попередньої оцінки ризиків затоплення та Методиці розрахунку можливих втрат від затоплення, затверджених наказами, відповідно, МВС і ДСНС України¹, і в принципі відповідає визначенню «повені», наведеному у Директиві № 2007/60/ЄС про оцінку і управління ризиками, пов'язаними із повенями².

Визначення терміну «підтоплення» як «комплексного природно-техногенного процесу підвищення рівня ґрунтових вод і збільшення вологості порід зони аерації» співпадає з визначеннями, що містяться у багатьох джерелах – Великій українській енциклопедії, Геологічному словнику, Вікіпедії³. Між тим у ди-

¹ Про затвердження Методики попередньої оцінки ризиків затоплення: Наказ МВС України від 17.01.2018 р. № 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0153-18/ed20180117#n17>; Про затвердження Методики: Наказ ДСНС України від 21.09.2018 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0552388-18/ed20180921#n17>

² Директива № 2007/60/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про оцінку і управління ризиками, пов'язаними з повенями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b29#Text

³ Підтоплення / Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/Підтоплення>; Підтоплення / Геологічний словник. URL: <https://geodictionary.com.ua/node/3538>; Підтоплення. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Підтоплення>

рективах і резолюціях Євросоюзу визначення «підтоплення» (англ. – «underflooding») відшукати не вдалося. Відсутнє визначення цього терміну і в екологічних кодексах Франції, Швеції, польському «Водному праві», законодавстві інших європейських країн. Це можна пояснити тим, що загальноновизнані тлумачення не потребують додаткового правового трактування.

По-друге, не вбачається особливої потреби і у доповненні частини першої ст. 108 Водного кодексу України вимогою до обласних, Київської, Севастопольської міських та районних державних адміністрацій вжити *«у разі загрози стихійного лиха, пов'язаного із шкідливою дією вод, ...невідкладних заходів щодо запобігання цьому лихові, а в разі його настання – щодо негайної ліквідації його наслідків»*. Справа в тому, що згідно зі ст. 19 Кодексу цивільного захисту України до повноважень місцевих державних адміністрацій належить, зокрема, й «організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», а до таких ситуацій цим же Кодексом віднесено «обстановку на... водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення» і спричинена стихійним лихом¹. Тобто місцеві держадміністрації вже законодавчо зобов'язані виконувати відповідні функції.

5. Прийнятим за основу у листопаді 2021 року *проектом Закону «Про Загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022 – 2026 роки»* (реєстр. № 5723 від 02.07.2021 р.) передбачено затвердити вищеназвану програму на заміну аналогічної програми, термін дії якої завершився у 2020 році.

Мета, структура та зміст цих програм в основному співпадають. Це видається цілком виправданим, особливо з огляду на те, що через недостатній рівень фінансування заходів, намічених попередньою Програмою, її було виконано всього на 13,2 відсотка і, відповідно, не відбулося кардинального покращення.

¹ Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI (в ред. від 10.06.2021). Ст. 1, 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

щення технічного та фінансово-економічного стану підприємств питного водопостачання і централізованого водовідведення, а отже і підвищення якості наданих ними послуг.

Цілковито погоджуючись з тезою схваленої Урядом Концепції нової Програми про те, тільки її фінансування у повному обсязі, який в розрахунку на п'ять років має втричі перевищити намічене фінансування десятирічної попередньої Програми, дасть змогу забезпечити комплексне розв'язання цієї проблеми¹, вважали би за можливе зауважити наступне.

Насамперед звертає на себе увагу, що у запропонованому проєкті Програми не передбачено заходів щодо її нормативно-правового та науково-технічного забезпечення. Якщо у минулій Програмі було намічено розробити 34 нормативно-правові акти у сфері питного водопостачання та водовідведення відповідно до стандартів Європейського Союзу, то у новій – жодного, хоча чинні в Україні нормативи щодо безпечності та якості питної води, а також проведення контролю за цим не повною мірою відповідають міжнародним стандартам.

Аналогічно у поданому проєкті Програми проігноровано необхідність здійснення науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, спрямованих на підвищення якості питної води, не згадується і про потребу проводити інвентаризацію очисних споруд водовідведення. Викликає сумнів і заплановане суттєве скорочення порівняно з попередньою Програмою показників щорічної кількості впровадження станцій (установок) доочищення питної води і лабораторій контролю якості води та стічних вод, оснащених сучасним контрольно-аналітичним обладнанням.

Залишається відкритим питання про те, чи проходив проєкт Програми державну експертизу та стратегічну екологічну оцінку, які, відповідно до Закону «Про державні цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових

¹ Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2022–2026 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 р. № 388-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-р#Text>

програм, мав забезпечити її державний замовник¹ – у даному випадку Мінрегіон України. У пояснювальній записці до законопроекту та у схваленій Кабінетом Міністрів Концепції Програми згадки про це немає.

Викликає питання, чому фінансово-економічні розрахунки до запропонованого законопроекту представлено лише на 2022–2024 роки? До того ж протягом цих трьох років на виконання Програми заплановано витратити лише 16 445,6 млн грн, або 57,5 % вказаного у проекті Програми орієнтовного загального обсягу її фінансування. Між тим у Законі «Про державні цільові програми» визначено, що проект державної цільової програми має містити розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування з розбивкою за роками².

6–7. Два взаємопов'язані законопроекти «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» (реєстр. № 5202-д від 13.08.2021 р.) та «Про внесення змін до статті 133 Податкового кодексу України щодо особливостей неприбуткового статусу організацій водокористувачів» (реєстр. № 5203 від 04.03.2021 р.) спрямовані на правове забезпечення створення організацій водокористувачів для ведення гідротехнічної меліорації на земельних ділянках сільськогосподарського призначення з метою, як зазначено у пояснювальних записках до них, «збільшення площі землі, на якій застосовується гідротехнічна меліорація; підвищення ефективності сільського господарства; зменшення собівартості поливу земельних ділянок; мінімізація ризиків припинення подачі/відведення води під час вегетаційного сезону; зменшення витрат держави на адміністрування системи меліорації; недопущення деградації

¹ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV (в ред. від 24.10.2020 р.). Ст. 5, 8, 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>; Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 (в ред. від 24.04.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п#Text>

² Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV (в ред. від 24.10.2020 р.). Ст. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>

ґрунтів», а також створення правових механізмів для внесення інвестицій в існуючу меліоративну інфраструктуру та будівництва нової меліоративної інфраструктури, передачі організаціям водокористувачів функцій управління частиною об'єктів такої інфраструктури, забезпечення можливості отримання цими організаціями неприбуткового статусу в розумінні податкового законодавства.

Зазначимо, що Верховна Рада України двічі – у квітні та липні 2021 року розглядала та направляла для підготовки до повторного першого читання законопроект № 5202, а у вересні того ж року доопрацьований варіант було прийнято у першому читанні¹. Утворення передбачених цим проектом організацій водокористувачів та визначення правових засад їхньої діяльності є досить актуальним та доцільним, особливо з огляду на триваючі кліматичні зміни, глобальне потепління, загрозу опустелювання значних територій нашої країни, збільшення ролі зрошувальних земель у виробництві сільськогосподарської продукції, обмеженість державних коштів на масштабне проведення меліоративних робіт. Водночас, низка запропонованих законопроектами положень викликають застереження.

1. Сумнівною видається слушність наведених у ст. 1 законопроекту № 5202-д формулювань термінів *«канал державного значення»* та *«канал на зрошувальних і осушувальних системах»*. По-перше, *«канал державного значення»* трактується як один з видів каналів на тих же *«зрошувальних і осушувальних системах»* і вживається цей термін по суті ще лише один раз – у ча-

¹ Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель : Постанова Верховної Ради України від 27.04.2021 р. № 1421-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1421-20#Text>; Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель : Постанова Верховної Ради України від 15.07.2021 р. № 1670-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1670-20#Text>; Про прийняття за основу проекту Закону України про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель : Постанова Верховної Ради України від 08.09.2021 № 1717-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1717-20#Text>

стині п'ятнадцятій ст.21 запропонованого Закону. По-друге, впадає в очі неузгодженість цих термінів з положеннями Водного кодексу України, де «канал» розглядається передусім як вид водних об'єктів, серед яких «загальнодержавне значення» мають ті, «що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області»¹.

2. Визначення у тій же ст.1 терміну *«організація водокористувачів»* також видається не дуже вдалим, оскільки її засновниками названо не водокористувачів, а *«власників та/або користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення»*. Можливо, варто дещо відкоригувати це визначення і викласти його приблизно так: ***«організація водокористувачів (далі – організація) – неприбуткова юридична особа, створена водокористувачами з метою надання послуг щодо гідротехнічної меліорації земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у їхній власності та/або користуванні»***. Редакційних змін потребують і положення статей 5 та 8 проєкту Закону, де йдеться про засновників та членів організацій водокористувачів. Якщо цього не зробити, вказані об'єднання мали б одержати назву «організації власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на яких здійснюється водокористування для потреб гідротехнічної меліорації».

3. На наш погляд, досить проблематичними і неоднозначними є положення, що містяться у статтях 5, 6, 21 та 26 законопроєкту № 5202-д, стосовно додаткового включення до складу Державного земельного кадастру відомостей про меліоративну мережу та її складову частину. За визначенням Земельного кодексу України, Державний земельний кадастр – це «єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (в ред. від 02.10.2021 р.). Ст. 1, 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-vr#Text>

власниками і користувачами»¹. Отже, у Державному кадастрі можуть міститися відомості про відповідні властивості земельних ділянок, а не про розташовані на них інфраструктурні об'єкти. Якщо включати до Земельного кадастру відомості про меліоративну мережу, то можна зобов'язати наводити у ньому дані про інші мережі – транспортну, водопровідно-каналізаційну, електричну, газову тощо.

4. Певні питання викликає використання у законопроекті № 5202-д терміну *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідротехнічної меліорації земель»* (усього в тексті він вживається близько 20 разів). Проте, такого центрального органу в Україні не існує. Натомість, Держводагентство, згідно з Положенням про нього, «є центральним органом виконавчої влади, ...який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів» і відповідно до покладених на нього завдань, у тому числі «проводить моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель, а також ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем, ...організовує розроблення оперативних та довгострокових прогнозів зміни екологічного стану водних об'єктів і меліорованих земель, вносить... пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель»².

Навряд чи доречно позбавляти Держводагентство України повноважень щодо меліорації і утворювати ще один центральний орган виконавчої влади, що опікуватиметься суто питаннями реалізації гідротехнічної меліорації земель, як це пропонується законопроектом у змінах до Закону України «Про меліорацію земель».

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (в ред. від 28.10.2021 р.). Ст. 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

² Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 393 (в ред. від 29.05.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-п#Text>

5. Потребують доопрацювання і уточнення положення законопроекту № 5202-д щодо безоплатного набуття організаціями водокористувачів прав власності на об'єкти інженерної інфраструктури меліоративних систем, що перебувають у державній чи комунальній власності або є безхазайними. Намагання обійти заради цього чинні норми Цивільного кодексу та Закону України «Про управління об'єктами державної власності»¹ шляхом внесення до них відповідних змін виглядають недостатньо переконливими. У прикінцевих та перехідних положеннях запропонованого Закону (п. 4 частини 4 ст. 26) викликає запитання припис Кабінету Міністрів України, з посиланням на *«частину шосту статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»*, оскільки ця стаття вказаного Закону має лише п'ять частин², а внесення жодних змін до даного Закону законопроектом № 5202-д не передбачено.

6. Навряд чи доцільні й певні зміни до деяких інших законодавчих актів:

- виключення *«каналів на зрошувальних і осушувальних системах»* з водних об'єктів та водного фонду України (ст. 1, 3 Водного кодексу України);

- вилучення питань *«меліорації земель»* з відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (ст. 16 Водного кодексу України, ст. 1, 9, 14, 16, 20, 24, 29 Закону України «Про меліорацію земель»);

- позбавлення Кабінету Міністрів України повноважень щодо затвердження проєктів будівництва (реконструкції) за-

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV (в ред. від 28.10.2021). Ст. 182, 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>; Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V (в ред. від 24.11.2021 р.). Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

² Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII (в ред. від 06.10.2021). Ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>

гальнодержавних меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, прийняття рішень про зупинення або припинення будівництва (реконструкції) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури у разі здійснення будівництва (реконструкції) з порушенням вимог законодавства про меліорацію земель, а також у разі виникнення надзвичайних ситуацій (ст. 13 Закону України «Про меліорацію земель»);

- позбавлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, повноважень щодо проведення державної екологічної експертизи проєктів державних цільових, міждержавних і місцевих програм меліорації земель, передпроектної і проєктно-кошторисної документації на будівництво (реконструкцію) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, проєктів нормативно-правових актів та методичних документів з питань меліорації земель (ст. 14 Закону України «Про меліорацію земель»);

- позбавлення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, повноважень щодо забезпечення здійснення державного контролю за ефективністю сільськогосподарського використання меліорованих земель (ст. 14 Закону України «Про меліорацію земель»);

- позбавлення органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій повноважень щодо здійснення на відповідних територіях державного контролю за використанням та охороною меліорованих земель та видачі дозволів на спеціальне водокористування для потреб меліорації земель у разі використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення (ст. 15 Закону України «Про меліорацію земель»);

- позбавлення сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів повноважень щодо здійснення в установленому порядку державного контролю за додержанням законодавства з питань меліорації земель, зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва (реконструкції) меліоративних сис-

тем місцевого значення та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, яке проводиться з порушенням вимог проєктів і може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу (ст. 18 Закону України «Про меліорацію земель»);

- скасування необхідності погодження замовником до початку розроблення проєкту, що передбачає водокористування для потреб меліорації земель, його технічних умов з органами виконавчої влади з регулювання відносин у сфері меліорації земель (ст. 21 Закону України «Про меліорацію земель»);

- виключення трубопроводів внутрішньогосподарських меліоративних систем з об'єктів будівництва меліоративних систем (ст. 22 Закону України «Про меліорацію земель», ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

- скасування вимоги до проєктної документації на проведення меліорації земель містити в обов'язковому порядку матеріали оцінки впливу на навколишнє природне середовище і довідку про екологічні наслідки запроєктованої діяльності (ст. 31 Закону України «Про меліорацію земель»).

7. Запропоноване законопроектом № 5203 внесення змін до пункту 133.4 ст. 133 Податкового кодексу України має підтвердити особливість неприбуткового статусу організацій водокористувачів на кшталт об'єднань та асоціацій об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельних кооперативів. Безумовно, цей проєкт може розглядатися на пленарному засіданні Верховної Ради лише після прийняття законопроекту № 5202-д, в якому містяться установчі положення стосовно дотримання передбачених Податковим кодексом умов неприбутковості вказаних організацій щодо розпорядження їхнім майном у разі припинення діяльності – передачі його іншій організації водокористувачів або у державну власність. Хоча можна було би розподілити майно організації, що ліквідується, між її членами відповідно до їхніх вступних та цільових внесків.

Прийняття згаданих законопроектів означатиме створення правових засад реформування сфери меліорації земель. Вважали би за доцільне вивчити зарубіжний досвід регулювання

діяльності організацій і асоціацій водокористувачів, звернувши особливу увагу на визначення повноважень керівництва цих об'єднань, їх взаємодію з державними та місцевими органами, порядок збирання членських внесків, дотримання угод щодо водопостачання і графіків поливів, запобіжники виникнення конфліктних ситуацій та процедури розв'язання суперечок.

8. *Проектом Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання зменшення скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти» (реєстр. № 3543 від 27.05.2020 р.)* передбачено поступове (впродовж дев'яти років) збільшення у 10 разів ставок екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, а також 10-тикратне підвищення цих ставок у разі перевищення встановлених лімітів та відсутності дозволів на скидання забруднюючих речовин.

Поділяючи позицію щодо необхідності стимулювання суб'єктів господарювання до скорочення обсягів виробничих забруднень, вважали би за можливе зазначити наступне.

Викликають сумніви намічені розміри збільшення екологічного податку. Враховуючи, що найбільшими забруднювачами водних об'єктів в Україні є підприємства комунального господарства та металургійні комбінати¹, а також з огляду на усталену практику перекладання податків виробниками на споживачів продукції, значне підвищення податкових ставок за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти може призвести до зростання комунальних тарифів за користування водою та вартості металургійної продукції. Загалом, встановлення за надто високих ставок податків здатне спонукати суб'єктів господарювання до ухилення від їх сплати або до підвищення цін на свою продукцію.

До попереднього розгляду законопроекту доцільно було би залучити представників Української асоціації підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, об'єднання «Укрметалургпром», а також Асоціації споживачів енергетики та комунальних послуг.

¹ Антирейтинг підприємств-забруднювачів водойм за 2019 рік від Держводагентства. URL: <https://www.davr.gov.ua/news/antirejting-pidpriyemstvzabrudnyuvachiv-vodojm-za-2019-rik-vid-derzhvodagentstva>

9–11. Три системно взаємопов'язані законопроекти, а саме: «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання зменшення обсягів скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, викидів в атмосферне повітря та розміщення відходів» (реєстр. № 3543-1 від 11.06.2020 р.), «Про внесення змін деяких законодавчих актів України щодо стимулювання зменшення обсягів скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, викидів в атмосферне повітря та розміщення відходів» (реєстр. № 3631 від 11.06.2020 р.) та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо стимулювання зменшення обсягів скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, викидів в атмосферне повітря та розміщення відходів» (реєстр. № 3632 від 11.06.2020 р.) спрямовані на «закріплення оптимального, якісного, ефективного та цільового механізму використання коштів (екологічного податку) для проведення виключно цільових природоохоронних заходів, а також стимулювання екологічних інвестицій для покращення екологічної ситуації в Україні».

Пропонується поетапне (впродовж 10 років) підвищення на 20 відсотків ставок екологічного податку при одночасному запровадженні так званих «компенсаційних заходів», тобто надання підприємствам, установам та організаціям права на зменшення до 70 % платежів (нарахувань) екологічного податку у разі реалізації ними проєктів екологічної модернізації та/або інших заходів, спрямованих на запобігання, відвернення, уникнення, зменшення або усунення значного негативного впливу на довкілля.

Загалом підтримуючи доцільність запровадження податкових пільг для стимулювання здійснення заходів, спрямованих на зменшення забруднення довкілля, слід зазначити наступне.

1. Зайвими видаються запропоновані законопроектом № 3631 доповнення статей 5, 6 та 13 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначенням компенсаційних заходів як таких, «здійснення (реалізація) яких дає підстави для зменшення обчисленої суми екологічного податку у порядку, передбаченому Податковим кодексом України», оскільки питання опо-

даткування не відносяться до сфери застосування цього Закону¹.

Закон «Про оцінку впливу на довкілля» розроблено на виконання зобов'язань України у рамках Угоди про асоціацію між нею та Євросоюзом щодо імплементації до національного законодавства Директиви 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище, основні положення якої увійшли до цього Закону. Між тим у згаданій Директиві відсутні будь-які норми, що стосуються екологічного оподаткування².

2. Не вбачається за доцільне і намічене законопроектом № 3631 доповнення ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» пунктом «є» про *«надання права підприємствам, установам або організаціям на зменшення, в порядку передбаченому Податковим кодексом України, сум платежів (нарахувань) екологічного податку у разі реалізації... проєктів екологічної модернізації підприємства та/або інших заходів, спрямованих на запобігання, відвернення, уникнення, зменшення або усунення значного негативного впливу на довкілля»*, оскільки у пункті «а» цієї ж статті передбачено «надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища»³.

3. Викликає сумнів передбачене законопроектом № 3543-1 скасування податку на викиди окису вуглецю на тій підставі, що такі викиди, як вказано у пояснювальній записці, *«напрямую*

¹ Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2029-VIII (в ред. від 20.08.2021 р.). Ст. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

² Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (Text with EEA relevance). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0092>

³ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.199 р.1 № 1264-XII (в ред. від 01.01.2021 р.). Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

залежать від ефективності спалювання палива... та в більшості розвинених країн світу і ЄС» їх регулювання «відбувається за рахунок суто економічних показників роботи установки».

Варто зазначити, що справляння екологічного податку в країнах ЄС і в Україні має суттєві відмінності. В Євросоюзі до його складу входять платежі: енергетичні (за використання електроенергії, нафтопродуктів, вугілля тощо), транспортні (за ввезення, експлуатацію, утилізацію, продаж транспортних засобів), ресурсні (за видобуток корисних копалин, спеціальне водокористування тощо) та за забруднення навколишнього середовища (за викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та водні об'єкти). Причому левову частку надходжень екологічного податку (біля 75 %) становлять енергетичні платежі¹.

У ряді європейських країн запроваджено також екологічні податки на продукцію, що містить екологічно шкідливі речовини, на упаковку, на авіаперевезення та ін. Водночас, при здійсненні екологічного оподаткування застосовуються й різноманітні види пільг, зокрема, знижені ставки на електрику, вироблену відновлюваними джерелами енергії або малопотужними генераторами, що забезпечують незначні викиди вуглецю, на використання екологічно чистих транспортних засобів тощо². Натомість в Україні, згідно з її Податковим кодексом, екологічний податок справляється лише з фактичних обсягів викидів в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів та фактичного обсягу радіоактивних відходів³.

¹ Глущенко А. Екологическое налогообложение в Украине и ЕС: черты сходства и различия. URL: <https://gmk.center/posts/ekologicheskoe-nalogooblozhenie-v-ukraine-i-es-cherty-shodstva-i-razlichiya/>

² Чижикова О. А., Евтюшина А. Э. Анализ современного экологического налогообложения в Украине и в ЕС. URL: <http://os.xpdf.ru/20mehnika/682759-1-analiz-sovremennogo-ekologicheskogo-nalogooblozheniya-ukraine-chizhiko.php>; Тобота Ю. С. Проблемні аспекти екологічного оподаткування в Україні. Досвід країн ЄС. URL: <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/5/problemni-aspekti-ekologichnogo-opodatkovannya-v-ukrayini-dosvid-krayin-yes/>

³ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (в ред. від 02.07.2021 р.). Пп. 14.1.57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

При цьому слід враховувати, що окис вуглецю (CO) є отруйним (чадним) газом, який утворюється, головним чином, внаслідок неповного згоряння природного газу, вугілля або інших видів природного палива у спалювальних установках, а отже саме суб'єкти господарювання мають забезпечувати справність, дотримання технологічних нормативів та модернізацію такого обладнання. До речі, у ст. 11 Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди визначено принципи регулювання основних обов'язків операторів, які експлуатують або контролюють об'єкт чи установку згоряння, спалювання відходів, а у переліку забруднюючих речовин, для яких встановлено гранично допустимі викиди (додаток II), вказано і окис вуглецю¹.

4. Крім того, враховуючи, що передбачене вказаними законопроектами зменшення розмірів екологічного податку, у разі реалізації підприємствами, установами та організаціями «компенсаційних заходів», швидше за все призведе до скорочення надходжень до державного та місцевих бюджетів, до них мали би бути додані відповідні (хоча б орієнтовні) розрахунки, а також експертні висновки Кабінету Міністрів України, як це вимагається ст. 91 Регламенту Верховної Ради України² та ст. 27 Бюджетного кодексу України³.

12. Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення встановленого режиму зон санітарної охорони водних об'єктів» (реєстр. № 5594 від 01.06.2021 р.) передбачає значне збільшення штрафних санкцій за порушення правил водокористування, охорони водних ресурсів, експлуатації водогосподарських споруд і при-

¹ Директива Європейського парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2010_75_ЄС.pdf

² Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI (в ред. від 05.08.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

³ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (в ред. від 10.11.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

строїв, а також надання додаткових повноважень посадовим особам органів внутрішніх справ, співробітникам Державної екологічної інспекції України, власникам підприємств, установ, організацій або уповноваженими ними органами та громадським інспекторам з охорони довкілля щодо складання протоколів про відповідні адміністративні правопорушення.

При розгляді цього законопроекту насамперед привертає увагу запропоноване досить різке підвищення розмірів штрафів (на громадян у 70–100 разів, тобто до 5100–8500 грн та на посадових осіб у 120–125 разів – до 10200–17000 грн). Таку пропозицію можна пояснити тим, що санкції за відповідні правопорушення не переглядалися майже 25 років, протягом яких гривня девальвувала більш як у 5 разів, а ціни на споживчі товари зросли у 17,5 рази. Ґрунтовного перегляду в бік збільшення, на наш погляд, потребують й інші розміри штрафів за порушення **у сфері охорони природи та використання природних ресурсів**, встановлені понад п'ять–десять років тому і вказані у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що Кодексом правопорушень Республіки Польща, наприклад, за «забруднення води, призначеної для вживання людьми», або за постачання такої води, якщо вона «не відповідає вимогам, викладеним в положеннях про громадське водопостачання і видалення стічних вод», передбачено стягнення штрафу в розмірі від 20 до 5000 злотих (в гривнях це – від 140 до 35000 грн) або винесення догани¹.

Стосовно повноважень щодо складання протоколів про відповідні адміністративні правопорушення, додаткове наділення ними співробітників Національної поліції і Державної екологічної інспекції України не викликає застережень, а щодо власників підприємств, установ, організацій та громадських інспекторів з охорони довкілля, на наш погляд, варто бути обе-

¹ Kodeks wykroczeń : Ustawa z 20 maja 1971 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 281), – Art. 19, 24, 109, § 1. URL: <https://www.portaloswiatowy.pl/bezpieczenstwo-w-szkole/ustawa-z-20-maja-1971-r.-kodeks-wykroczen-tekst-jedn.-dz.u.-z-2021-r.-poz.-281-9698.html>

режим, оскільки це може призвести до зловживань і некомпетентних рішень.

Висновки та пропозиції

На особливу увагу заслуговують правове забезпечення суттєвого скорочення скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, зменшення водомісткості продукції, підвищення продуктивності очисних споруд, унормування відповідних податкових відносин.

Разом із тим, наявність значної кількості розрізнених проєктів законів із водної проблематики свідчить про недостатню системність у їх підготовці та вимагає впорядкування запроваджуваних положень, узгодження їх між собою та із чинними правовими актами. Все більш актуальною стає й потреба у використанні досвіду європейських країн, адаптації вітчизняного законодавства до вимог директив та регламентів Євросоюзу.

3.2. Реформування законодавства України щодо здійснення публічних закупівель

Аналіз стану законодавства у сфері публічних закупівель

Державні закупівлі в Україні становлять значну частину державних витрат, здійснюваних органами державної влади та органами місцевого самоврядування для забезпечення суспільних потреб та власної діяльності. Чіткі правила й процедури державних закупівель сприяють вчасному та прийнятному на договірних засадах забезпеченню суспільства товарами, роботами та послугами у потрібній кількості й належної якості. Метою правового регулювання відносин у сфері публічних закупівель є забезпечення економічної ефективності – досягненні найкращого результату, з огляду на наявні ресурси, забезпечення вільного доступу до процесу закупівель, конкуренції між зацікавленими суб'єктами.

Законодавство у сфері публічних закупівель в Україні виступає фундаментальною основою, що визначає принципи, поняття та процедури закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти. Питання проведення державних закупівель регулюється Конституцією України, Цивільним Кодексом України, Господарським Кодексом України, Кримінальним Кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення в частині відповідальності, базовими законами: «Про публічні закупівлі» (2019 р.) та «Про оборонні закупівлі» (2020 р.).

Варто відзначити також міжнародні угоди, що впливають на формування українського законодавства, в частині унормування процедур публічних закупівель. Це, зокрема, Закон України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі COT», згідно якого відбулося приєднання до Світової Організації Торгівлі (далі – COT) на умовах Рішення Комітету з державних закупівель COT GPA/133 від 16.11.2015 р., включаючи Додатки А і В до зазначеного Рішення, а також до Угоди про дер-

жавні закупівлі, укладеної 15.04.1994 р. у м. Марракеші (Марокко), зі змінами, внесеними Протоколом про внесення змін до Угоди про державні закупівлі, вчиненим 30.03.2012 р. у м. Женеві (Швейцарія)¹. Основні принципи діяльності COT в частині публічних закупівель покладено в основу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Система закупівель функціонує за допомогою певної інституційної структури. Це, зазвичай, замовники та учасники – суб'єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь в закупівлях, державні органи, що забезпечують координацію та контроль у цій сфері, а також інші державні органи (Міністерство економіки, Державна фінансова інспекція/аудиторська служба, Антимонопольний комітет України, Державне казначейство та інші). Процес електронних торгів здійснюється через систему ProZorro – відображення тендерного процесу в електронних публічних та державних закупівлях в Україні².

Законом України «Про публічні закупівлі» унормовано правові засади здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів, економного і раціонального їх використання та запобігання проявам корупції у цій сфері. Ним започатковано поетапне впровадження фактично нової концепції в сфері закупівель – електронних закупівель.

Закон України «Про оборонні закупівлі» визначає правові засади забезпечення матеріально-технічних і наукових потреб сектору безпеки і оборони, шляхом ефективного та прозорого здійснення оборонних закупівель із дотриманням заходів захисту національних інтересів, створення конкурентного середовища, запобігання корупції у сфері оборонних закупівель.

Деякі закони регулюють окремі аспекти процесу державних закупівель опосередковано, наприклад: «Про антимонопольний комітет України» (1993 р.); «Про державну таємницю» (1994 р.); «Про захист економічної конкуренції» (2001 р.);

¹ Закон України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі COT». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-19#Text>

² URL: prozorro.gov.ua

«Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.); «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.); «Про запобігання корупції» (2014 р.); «Про електронні довірчі послуги» (2017 р.) тощо.

Крім згаданих законів, законодавство щодо закупівлі за державні кошти, включає комплекс нормативно-правових актів, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України, серед них: від 24.02.2016 р. № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків»; від 11.10.2016 р. № 710 «Про ефективне використання державних коштів, зі змінами»; від 04.12.2019 р. № 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти»; від 01.08.2013 р. № 631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України»; від 22.04.2020 р. № 292 «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження» та ін.

Крім того, діють накази Уповноваженого органу – Міністерства економіки, зокрема: наказ від 13.04.2016 р. № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації» (у частині, що не суперечить положенням Закону України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» в чинній редакції); наказ від 23.12.2015 р. № 1749 «Про затвердження національного класифікатора України ДК 021:2015 та скасування національного класифікатора України ДК 021:2007» та інші.

Накази Державного підприємства «ProZorro», з них, наприклад, від 19.03.2019 р. № 10 «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».

Здійснення закупівель через Централізовані закупівельні установи регламентуються такими документами: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1216 «Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.09.2019 р. № 846-р та від 24.03.2021 р. № 233-р «Про визначення державного підприємства «Українські спеціальні системи» централізованою закупівельною організацією»; Регламент (або порядок, правила) взаємодії замовників з Державною установою «Професійні закупівлі» з питань організації, підготовки та проведення закупівель централізованою закупівельною організацією, затверджений наказом Державної установи «Професійні закупівлі» від 17.08.2020 р. № 16; Регламент взаємодії замовників з Державним підприємством «Українські спеціальні системи» від 25.03.2021 р. № 39 та ін.

Використовуються також листи інформативного характеру та роз'яснення Міністерства економіки, наприклад: «Щодо набрання чинності та введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі»; «Стосовно визначення поняття Замовників та публікації річних планів»; «Щодо оскарження, здійснення контролю та моніторингу закупівель»; «Щодо здійснення закупівлі робіт»; «Щодо здійснення закупівель філіями та участі філій у процедурах закупівель» та ін.

В Україні триває удосконалення нормативно-правової бази у сфері публічних закупівель. По-перше, впровадження електронної системи закупівель поліпшує прозорість процедури проведення торгів завдяки вільному контролю з боку громадськості і бізнесу та дозволяє заощаджувати бюджетні кошти. По-друге, спрощення процедури публічних закупівель є важливим кроком у наближенні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн ЄС, наприклад, в частині оборонних закупівель – до положень Директиви 2009/81/ЄС.

Проте, аналіз стану системи публічних закупівель свідчить про низку проблем, що перешкоджають створенню в Україні повністю ліберального економічного середовища, тотожного сформованому у державах ЄС і необхідного для підвищен-

ня ефективності управління державним сектором в частині контролю за здійсненням публічних закупівель.

Практика проведення закупівель засвідчила, що значна частка тендерів здійснюються на неконкурентній основі через механізм прямих переговорів; у переважній більшості торгів беруть участь не більше 3 претендентів, а в середньому від 2 до 3; у 43 % випадків, у разі відхилення пропозицій учасників не вказується причина, що слід розцінювати як певну дискримінацію окремих суб'єктів. Система ProZorro розраховує економію лише як різницю між очікуваною вартістю закупівлі, оголошеною замовником та фактичними результатами торгів. Так, за понад чотири перші роки функціонування системи електронних закупівель, відсоток економії бюджетних коштів склав лише 2,8 % від очікуваної вартості торгів та й цей відсоток щороку знижується¹.

Для вирішення зазначених проблем Верховною Радою України 19.09.2019 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель». Його метою стало забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції. Законом, зокрема, передбачено: зниження порогів для закупівель товарів та послуг з 200 до 50 тис. грн; запровадження терміну «аномально низька ціна»; заміна колективної відповідальності уповноважених осіб замовника за результати закупівель на індивідуальну².

Водночас, зміни до законодавства щодо закупівель робіт на загальну вартість, що не перевищує 1,5 млн грн, можуть здійснюватися шляхом прямих переговорів. Такі види робіт, як будівельні та монтажні, на практиці мають значну частку (до 40 %)

¹ Публічний модуль аналітики Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>

² Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : Закон України від 19.09.2019 р. № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>

у загальному грошовому обсязі публічних закупівель та є однією з галузей з найбільшою кількістю виявлених порушень. Практика свідчить, що допорогові закупівлі робіт фактично створюють умови для лобювання інтересів певних бізнесових груп.

Згідно вищезгаданих нормативно-правових актів, уповноваженим органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель (Міністерство економіки України), а органом оскарження – Антимонопольний комітет України. Рахункова палата, Антимонопольний комітет та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Держаудитслужба), здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених законодавством.

В цілому вищезазначені зміни до законодавства оцінюються фахівцями як позитивні. Значно збільшився обсяг проведення відкритих торгів, чинна процедура оцінюється як відносно проста, прозора і достатньо відкрита, однак потребує певних коригувань. Участь у відкритих торгах мають право брати всі учасники, запрошені замовником, шляхом публікації оголошення в інформаційних системах. У зв'язку із зазначеним, одним із актуальних напрямів підвищення ефективності державних закупівель є вдосконалення системи контролю за дотриманням принципів прозорості та справедливої конкуренції на всіх стадіях процесу закупівель.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо здійснення державних закупівель

Постановою від 12.06.2020 р. № 471 Уряд затвердив Програму діяльності Кабінету Міністрів України, у якій пунктом 5.3 «Відновлення вітчизняної промисловості» передбачається: «Стимулювання діяльності національного товаровиробника, в тому числі шляхом застосування механізмів публічних закупівель»¹.

¹ Програма діяльності Уряду 5.3 «Відновлення вітчизняної промисловості» / Єдиний урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/programma-diyalnosti-uryadu>

З метою створення правових умов для ефективного проведення публічних закупівель в електронній системі та однозначного тлумачення положень Закону України «Про публічні закупівлі», пунктом 97 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 р. № 1165-IX, заплановано розроблення та прийняття Закону про удосконалення здійснення публічних закупівель¹.

Загалом реформування публічних закупівель в Україні здійснюється відповідно до Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») від 24.02.2016 р. № 175-р², метою якої є створення сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у цій сфері в Україні, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань держави, шляхом послідовної адаптації вітчизняного законодавства до стандартів ЄС протягом 2015–2022 років.

Реформу порядку державного регулювання публічних закупівель поділено на 5 етапів, а саме:

перший – шість місяців з дати набрання чинності Угоди про асоціацію. Включає імплементацію статті 150 глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію, являє собою основу інституційної структури, згідно зі стандартами ЄС і можливість взаємного доступу суб'єктів господарювання до ринку публічних контрактів на закупівлю товарів центральними органами ЄС та України, згідно стандартів ЄС (статті 150 і 151 Угоди про асоціацію);

другий – три роки. Включає внесення до законодавства України змін щодо термінології, стандартів процедур;

третій – чотири роки. Має бути гармонізовано правила укладення договорів закупівлі товарів, робіт чи послуг суб'єк-

¹ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: постанова ВРУ від 02.02.2021 р. № 1165-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF#w1_1

² Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

тами господарювання та відкриття взаємного доступу до ринків державних контрактів на поставку товарів підприємств-замовників, які діють у певних галузях (газопостачання, електроенергетики, водопостачання, поштових послуг та транспорту);

четвертий – шість років. Забезпечення можливості функціонування моделі централізованої закупівлі, широкого застосування рамкових угод та електронних засобів закупівлі;

п'ятий – вісім років. Забезпечення доступу до ринків товарів, робіт і послуг, які закупаються не лише для потреб державних замовників, але і підприємств, що забезпечують функціонування економічної інфраструктури на підставі спеціальних прав у галузях енергетики, водопостачання, транспорту, поштових послуг тощо.

Стратегією передбачено оперативний перехід до виконання Україною положень Угоди про асоціацію завдяки наступним затвердженням напрямам:

1. Гармонізація законодавства України.

2. Інституційний розвиток:

- 1) Міністерства економіки України – методологічна допомога і роз'яснення, політика держзакупівель, правове забезпечення;

- 2) Антимонопольного комітету України – посилення незалежності, електронне оскарження, оприлюднення скарг, питання оцінки збитків, через електронну систему закупівель Prozorro;

- 3) створення Централізованої закупівельної організації – пілотний режим, подальші ініціативи (у тому числі на місцевому рівні);

- 4) діяльність контролюючих органів (Рахункової палата України, Державної аудиторської служби України тощо).

3. Створення та впровадження системи електронних закупівель.

4. Професіоналізація функції державних закупівель.

5. Міжнародне співробітництво.

Для досягнення зазначених результатів необхідно забезпечити прозорий, чітко структурований, комплексний економіч-

ний аналіз та моніторинг функціонування системи публічних закупівель.

На «євроінтеграційному» засіданні Уряду (20.11.2019 р.) прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 1005¹, якою внесено зміни до Плану заходів із виконання Угоди про асоціацію (далі – План) (постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106), який було розроблено Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції разом з міністерствами та іншими органами державної влади та який має на меті підвищення ефективності координації та просування євроінтеграційного процесу. Кожне із завдань Плану відповідає окремій статті Угоди або імплементує визначені норми права (Acquis) Європейського Союзу. Найбільшими розділами Плану стали ті, що визначають завдання для виконання розділу IV «Торгівля і питання пов'язані з торгівлею» та відповідають за запуск повної та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, яка, в тому числі, включає перехід до європейських стандартів здійснення закупівель за державні кошти.

Міжнародні стандарти у сфері здійснення державних закупівель

Механізм державних закупівель, з урахуванням приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних правил Світової Організації Торгівлі, до якої приєдналася Україна 2008 року, полягає у імплементації Угоди СОТ про державні закупівлі з урахуванням міжнародних та європейських стандартів та усунення недоліків у вітчизняній сфері державних закупівель.

Угода про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement (далі – GPA) – це багатостороння угода в рамках СОТ, яка регулює закупівлю товарів, робіт та послуг держав-

¹ Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 1005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005-2019-%D0%BF#Text>

ними органами Сторін Угоди на основі принципів відкритості, прозорості та недискримінації. Основною її метою є взаємне відкриття ринків державних закупівель між її Сторонами. Сторони GPA взаємно відкрили свої ринки державних закупівель для міжнародної конкуренції обсягом 1,7 трлн дол США щорічно. Наразі Угода охоплює 48 членів СОТ, 36 країн-спостерігачів та 12 країн, що знаходяться в процесі приєднання до Угоди. У межах СОТ та ЄС створено всеохоплюючу регулятивну базу для державних закупівель, вартість яких перевищує певні порогові показники. Усі країни-члени цих організацій зобов'язані дотримуватися положень директив та вносити їх базові положення до національного законодавства. ЄС розглядає правила закупівель не тільки як інструмент задоволення певних потреб держави, а як елемент соціальної політики. Зокрема, у Комюніке ЄС «Про законодавство Євроспільноти щодо державних закупівель...» зазначається, що під час укладення контрактів для державних потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі¹.

На виконання правил СОТ, для приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів 25.12.2015 р. було прийнято вищезгаданий Закон «Про публічні закупівлі». Статтею 152 Угоди про асоціацію Україна – ЄС (питання державних закупівель охоплені Главою 8 (Статті 148–156) та пов'язаним із нею Додатком XXI) на Україну було покладено зобов'язання з розробки комплексної Дорожньої карти для імплементації цієї глави Угоди.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (далі – КПК ООН) є провідним міжнародно-правовим актом, що задає рамкові умови формування національного законодавства про публічні закупівлі. Цей документ закликає до створення належних систем публічних закупівель, на основі головних принципів прозорості, конкуренції та об'єктивних критеріїв прийняття рішень.

КПК ООН відіграє важливу роль у безперервній роботі Управління Організації Об'єднаних Націй з удосконалення сис-

¹ Державні закупівлі міжнародні аспекти. *Міжнародне приватне право*. URL: <https://shag.com.ua/mijnarodne-privatne-pravo-teoretichni-ta-prikladni-aspekti.html?page=35>

тем закупівель у світі. Текст та дух КПК ООН містить наступні реформи.

Держави законодавчо закріплюють та публікують власні правила закупівель, а також запроваджують свої процедури закупівель, які є більш передбачуваними та прозорими. Завдяки цим реформам представникам громадянського суспільства стало простіше здійснювати моніторинг, а постачальникам – брати участь у громадських закупівлях. Багатьма державами створено електронні системи закупівель, що дозволяє не тільки економити державні кошти, а й підвищити прозорість процесу.

Закупівлі, за яких мали місце прояви корупції, підлягають оскарженню у судах або регуляторних органах держав (залежно від національного законодавства). Це корелюється із прямим закликом КПК ООН забезпечувати системи оскарження у державах-учасниках.

У відповідності до КПК ООН держави оптимізують свої правила, що стосуються етичної поведінки як державних посадовців, так і підрядників при укладанні контрактів.

Згідно вимог КПК ООН держави мають підвищити підзвітність систем закупівель, вводяться санкції проти підрядників, що замішані у корупції та шахрайстві, практикується усунення їх від участі у торгах. Держави, за підтримки міжнародних організацій, також підвищують професійний рівень фахівців у сфері закупівель.

Зміни, прийняті Комісією Організації Об'єднаних Націй з прав міжнародної торгівлі (далі – ЮНСІТРАЛ), які набрали чинності 2005 року, зіграли значну роль у доопрацюванні типового закону ЮНСІТРАЛ про публічні закупівлі¹, який використовується багатьма урядами у різних країнах як модельний для формування національного законодавства. Цей Закон про державні закупівлі відображає провідний досвід у сфері державних закупівель у всьому світі, та дозволяє урядам адаптувати його до місцевих особливостей.

¹ Типовий Закон Комісії Організації Об'єднаних Націй з права міжнародної торгівлі з міжнародної комерційної погоджувальної процедури. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_117#Text

Рекомендації міжнародних організацій щодо здійснення державних закупівель

Правова база для здійснення електронних закупівель в Європі визначається Директивами ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС, згідно яких публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення та надання послуг, пропорційності і прозорості. Країни Європейського Союзу оперують електронною системою управління контрактами¹, згідно якої електронні повідомлення про закупівлі є обов'язковими для переважної більшості країн ЄС, електронне надання пропозицій та електронне інвойсування обов'язкове у кількох країнах. Електронний аукціон застосовують практично всі «старі» члени ЄС та низка «нових», наприклад, Естонія, Кіпр, Мальта, Словаччина. Зазвичай застосовуються аукціони у формі відкритих торгів, обмежених торгів, переговорної процедури.

Більшість країн з розвинуеною економікою мають значну питому вагу держзакупівель у структурі ВВП – від 8 % у Швейцарії, до 21 %² у Нідерландах. Тобто, держзакупівлі справляють істотний вплив на ринки товарів (послуг), а в окремих країнах навіть формують їх. Крім того, в окремих секторах державні закупівлі є джерелом продажів стратегічних чи соціально-критичних товарів чи послуг (наприклад зброї, військової техніки, авіаційної техніки, засобів протиповітряної оборони, медичного обладнання, енергетичного обладнання, певних видів медпрепаратів, соціальної сфери тощо).

Фундаментальною метою прийняття згаданих правил у ЄС є створення конкуренції в процесі закупівель у державному секторі для отримання найкращої пропозиції за гроші платників податків. Водночас, ризики корупційних дій у процесі закупівель все ще існують та усвідомлюються євроспільнотою, однак корупція розглядається тільки як одна з кількох можливих

¹ Електронна система управління контрактами. URL: [ted.europa/eu](http://ted.europa.eu)

² Цибульник Н. О. Досвід країн ЄС щодо публічних закупівель. URL: <http://www.vestnik-pravo-mgu.od.ua/archive/juspradenc28/26.pdf>

причин відсутності конкуренції у державних закупівлях. Адже державний сектор як покупець не тотожний звичайному, орієнтованому на найвищу якість за найнижчу ціну. Відсутність комерційного підходу до закупівель у державному секторі може проявлятися:

- у наданні переваг своєму (вітчизняному) постачальнику, навіть якщо той не є найбільш конкурентоспроможним на ринку;

- обмеженість вибору постачальників із залученням лише місцевих підприємств, з метою сприяння працевлаштуванню місцевого населення і податкових надходжень або розвитку місцевого товаровиробника;

- рішенні про закупівлі не із комерційних міркувань – через корупцію.

З усіма цими проблемами вже зтикалися країни ЄС. Як результат, директиви ЄС, по суті, зобов'язують державний сектор проводити закупівлі на конкурсній основі на загальних підставах, із застосуванням прозорих процедур, що ґрунтуються на заздалегідь встановлених об'єктивних критеріях.

Директиви ЄС поширюються тільки на договори вище певного рівня вартості (т. зв. «порогового»), через те, що саме такі договори становлять інтерес у контексті міжнародної торгівлі, оскільки закупівлі нижче порогових величин, зазвичай, не цікаві для міжнародної торгівлі. Відтак, основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів у цілому. Але це не означає, що директиви надають національному законодавству повну свободу щодо присудження контрактів нижче порогової вартості – для договорів про державні закупівлі, вартість яких нижче вартості, зазначеної в директивах. Згідно директив, оприлюднення наміру укласти договір про закупівлі і використання об'єктивних і попередньо оголошених критеріїв є також обов'язковим.

Водночас, існують договори, на які законодавство ЄС не поширюється – в основному через їхню невелику вартість як таких, що напевно не повинні зацікавити постачальників з інших країн-членів ЄС. З огляду на це, багато країн-членів ЄС запрова-

дили особливі процедури для контрактів меншої вартості, які є більш гнучкими щодо, наприклад, термінів і вимог до документації. Постає питання існування межі, нижче якої правила не застосовуються. Втім, у більшості країн ЄС існують вимоги щодо належного управління державними фінансами, які запобігають випадкам очевидного фаворитизму, корупції і покривають навіть найменші контракти.

Дія директив ЄС про державні закупівлі поширюється на органи державної влади та інших учасників державного сектору. Директиви ЄС розрізняють діяльність на комерційній основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб. Якщо суб'єкт комерційно орієнтований, необхідності в застосуванні особливих правил закупівель ЄС не вбачається (хоча для України або інших країн із високим рівнем корупції цього не можна стверджувати напевно). Вважається, що комерційний замовник, зазвичай, зацікавлений у тому, щоб отримати кращу якість за нижчу ціну. І хоча інколи важко розрізнити суб'єкт за його діяльністю, важливо не те, чи фінансується він державою чи ні, а чи регулюється підприємство органами державної влади, адже для закупівель, у більшості випадків, залучаються саме бюджетні кошти.

Проте існують особливості закупівель для підприємств, що працюють в комунальному господарстві, таких як енергозабезпечення, тепло- та водопостачання, транспорт. У різних країнах регулювання закупівель підприємств, що працюють у зазначених галузях, відбувається по-різному. Наприклад, якщо розглядати залучення приватного бізнесу, чітко встановлено, що саме державний сектор повинен гарантувати доступність, стабільність та надійність послуг населенню, незалежно від природи власності виконавця.

Вимоги директив ЄС також стосуються технічної специфікації – опису вимог до того, що повинно бути виконано згідно з договором про державні закупівлі. Технічна специфікація є важливим елементом тендерної документації, яка надається учасникам тендеру і на основі якої вони готують пропозиції.

Директиви ЄС вимагають, аби закупівельні організації використовували технічні специфікації, засновані виключно на

європейських чи міжнародних стандартах, зокрема ISO. Як відомо, ISO – це міжнародна організація зі стандартизації, метою якої є ратифікація розроблених стандартів. Питання сертифікації ISO у публічних закупівлях не є однозначним. На сьогодні сертифікація ISO не є обов'язковою на території України, а її вартість (від 30 тис. грн та більше), тривалість процесу отримання такого сертифіката може становити близько місяця. У разі відсутності сертифіката ISO, якого вимагає замовник, учаснику потрібно нести додаткові витрати для оформлення документа, який може бути необов'язковим у його сфері діяльності. Такий стан речей для певних учасників окремими фахівцями оцінюється як дискримінаційний.

Метою сертифікації є забезпечення високого ступеня відповідності пропозиції заявника інтересам ринку, в тому числі міжнародного. Для зручності та заохочення участі заявники також можуть використовувати у своїх пропозиціях альтернативні стандарти за умови, що їхня відповідність європейським / міжнародним стандартам може бути задокументована.

Крім вимог щодо якості, директивами ЄС також встановлено критерії визначення кращої пропозиції, за якої принцип вільної конкуренції не порушується, якщо в її основу закладено оцінку групи показників, таких як функціональність, економічність, післяпродажне обслуговування та інші якісні аспекти, а не лише ціни. Існує думка, що застосування якісних критеріїв при проведенні торгів автоматично несе ризики зловживань. Не заперечуючи можливість такого ризику, слід зауважити – якщо якісні критерії сформульовані надто загально («якість», «функціональність»), замовник має широкий люфт у прийнятті остаточного рішення. У результаті є безліч прикладів оскарження (і навіть анулювання) результатів тендерів країн-членів ЄС через використання критеріїв, які були занадто розпливчастими та неконкретними.

Інша особливість закупівель ЄС, на яку варто звернути увагу, – це їхнє використання як інструменту для реалізації екологічних та інших політик, таких як охорона праці, т. зв. «зелені» закупівлі. Прецедентне право ЄС налічує багато прикладів,

коли вимоги до систем екологічного управління (наприклад, про викиди, енергозбереження та вторинну переробку) були включені до основних вимог у процесі державних закупівель.

Реформою 2014 року до директив внесено уточнення про те, як екологічні вимоги можуть бути включені до процесу закупівель не лише на етапі вибору постачальника, але й на інших його етапах (в тому числі попередньої кваліфікації, технічних специфікацій і договірних вимог до продуктивності), не створюючи перешкод для торгівлі.

Внаслідок згаданої реформи, до директив ЄС про державні закупівлі включено додаткові положення щодо регулювання електронних закупівель (або «е-закупівель»), які передбачають застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів та пристроїв у системі державних закупівель. Розвиток системи електронних закупівель у різних країнах-членах ЄС перебуває на різних етапах.

Моніторинг виконання Україною Угоди про асоціацію здійснюється на постійній основі інформаційно-аналітичною системою моніторингу її виконання – «Пульс Угоди» (далі – Система). Основним маркером її виконання є План заходів з імплементації розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. Окремим розділом Системи «Публічні закупівлі» на 2020 рік передбачалося запровадження процедур укладання договорів концесії згідно з принципами та положеннями Директиви 2014/24/ЄС, запровадження процедури інноваційного партнерства (стаття 31 Директиви 2014/24/ЄС), визначення порядку проведення творчих конкурсів з проектування, а на 2021 рік – підготовка та надання необхідної інформації спільному інституційному органу щодо підтвердження виконання заходів, передбачених четвертим етапом цього плану заходів. З набранням чинності 26.06.2021 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель» враховано вимоги Директиви, в тому числі до проєктів, що здійснюються на умовах концесії.

Станом 12.10.2021 р. Міністерством економіки України розроблено проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів щодо удосконалення здійснення публічних закупівель», у якому враховано положення плану на 2021 р.

У ЄС відзначено прогрес України у сфері електронних закупівель, зокрема досвід використання в Україні системи ProZorro, яка отримала винагороду на міжнародному конкурсі World Procurement Awards 2016 року, та потрапила до списку фіналістів цієї премії 2017 року. З 2018 року ЄБРР включив український кейс у свій гід як один з найкращих практик щодо запровадження електронних закупівель, завдяки поєднанню ключових принципів реформи (відкритий код, відкриті дані і міжнародний стандарт «open contracting»). З метою висвітлення та запобігання можливим зловживанням під час проведення закупівель 2016 року створено систему громадського моніторингу у державних закупівлях (моніторинговий портал DoZorro). Звітуйте про сферу закупівель можна прослідкувати на офіційному веб-сайті Міністерства економіки України (www.me.gov.ua)

З метою імплементації положень статей 37 і 38 Директиви 2014/24/ЄС, прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 928 щодо централізованої системи закупівель. У подальшому реалізація пілотного проєкту була продовжена, а робота Централізованої закупівельної організації була визнана ефективною.

Актуальним є впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи. Для допомоги українським експортерам у виході на іноземні ринки 2016 року створено Офіс з просування експорту (ЕРО) як консультативно-дорадчий орган при Міністерстві економіки України, який виконує завдання щодо розвитку експортних компетенцій українського бізнесу; промоції українських товарів та послуг за кордоном; допомоги в налагодженні співробітництва та партнерства між українським та закордонним бізнесом.

До 7-ї річниці підписання економічної частини Угоди про асоціацію Україна-ЄС представники українського уряду вперше представили звіт виконання зазначеної угоди. У Звіті, зокрема зазначається, що найбільший прогрес досягнуто, в тому числі, у сфері державних закупівель (85 %). Україна запровадила європейські правила у сфері держзакупівель, відтак тепер вони можливі лише через електронну систему ProZorro, мінімізуючи людський фактор і корупційні ризики. Завдяки запровадженню цієї системи держава зекономила мільярди гривень.

Пропозиції науковців з питань державних закупівель

Великий внесок у розвиток досліджень в галузі державних закупівель внесли закордонні вчені С. Арроусміт¹, С. Паппас². Більшість зарубіжних науковців висловлюють думку, що лише законодавче забезпечення контролю за дотриманням вільної конкуренції та вільного доступу до процесу державних закупівель різних суб'єктів, іноземних компаній, забезпечує мінімізацію корупційних ризиків та ефективне використання державних коштів. Приділяється увага також необхідності врахування у правовому забезпеченні закупівель соціальних, суспільних, екологічних та місцевих аспектів регіонів країн, наприклад, депресивних, при виборі постачальника. Зазначається прийнятність, як аргументованого виключення, не найкращих цінових пропозицій, за умови вирішення країнами згаданих проблем.

Дослідження питань публічних закупівель у теоретичних працях вітчизняних науковців, переважно носять прикладний характер. Серед авторів слід відзначити: Асхабова О.³, Дзюбу О.⁴,

¹ Серіков С. І. Теоретична економіка в світлі її сучасних проблем. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5_2021/81.pdf

² Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель: Навч. посіб. / Програма Tacis Європейського Союзу в Україні. К.: ІМБ КНУ ім. Т. Шевченка, 2005. 126 с.

³ Асхабов О. Г. Актуальні проблеми законодавства України про здійснення державних закупівель. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Askhabov.pdf>

⁴ Дзюба О. М. Моніторинг публічних закупівель. URL: <https://blog.liga.net/user/aolifir/article/26339>

Колосок С.¹, Меметову О.², Олефіра А.³, Смиричинького В.⁴, Стародубцева О.⁵, Ткаченко Н.⁶, Шатковського О.⁷.

Серед наявних публікацій, зокрема, Меметова О. й Олефір А. проаналізували проблеми публічних закупівель з урахуванням європейського досвіду, довели необхідність ІТ-аудиту та загальноорганізаційного аудиту усіх етапів електронних закупівель, з метою підвищення рівня державного контролю, забезпечення конкурентоспроможності національних підприємств за допомогою заходів державної інвестиційно-стимулюючої політики, створення економічних, нормативно-правових, технологічних умов для участі вітчизняних підприємств у міжнародних тендерних процедурах та розвитку процедури відкритих торгів. У своєму дослідженні Олефір А. слушно акцентує увагу і на негативних чинниках, які можуть бути перепорою ефективного впровадження механізму державних закупівель на умовах приєднання до Угоди про державні закупівлі СОТ, зокрема значних корупційних ризиків, обмеженні конкуренції, невеликій кількості учасників тендерів, що значною мірою дис-

¹ Колосок С. І., Панченко О. В., Іорданов А. А. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4230&i=7>

² Меметова І., Паламарчук Д., Шаповал Н. Річниця ProZorro: що змінила реформа публічних закупівель. URL: [https://voxukraine.org/uk/richnitsya\\$prozorro\\$ua/](https://voxukraine.org/uk/richnitsya$prozorro$ua/)

³ Олефір А. Публічні закупівлі: щодо заборони замовнику вчиняти певні дії. Правові позиції Вищого господарського суду України щодо застосування заходів забезпечення позову шляхом заборони замовнику вчиняти певні дії. Справа № 910/5820/16. Постанова Вищого господарського суду України. URL: <https://blog.liga.net/user/aolifir/article/26339>

⁴ Смиричинський В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: наукове видання. Тернопіль: Картбланш, 2014. 390 с.

⁵ Стародубцев О. Історія реформи публічних закупівель. URL: https://prozorro.gov.ua/news/istoriya_reformy_publichnyh_zakupivel

⁶ Ткаченко Н. Трансформація публичных закупок в Украине. *Економіка України*. 2018. № 9. С. 123–138.

⁷ Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник в сфері державних закупівель*. № 5 (44). Травень 2015. С. 44–48 URL: [https://eupublicprocurement.org.ua/wp\\$-content/uploads/2015/05/Radn](https://eupublicprocurement.org.ua/wp$-content/uploads/2015/05/Radn)

кредитує чинну систему публічних закупівель. Відзначається також негативний вплив на закупівлі необхідність дотримання правил СОТ щодо недопущення конкурентних переваг для вітчизняних учасників (товарів, послуг).

Смиричиньким В. проаналізовано ступінь дотримання Україною угоди СОТ про державні закупівлі, який відзначив, що наближення українських норм у сфері закупівель до правил СОТ і ЄС впливає на ступінь доступу іноземних учасників до ринку закупівель, залежно від країни походження.

Загалом науковцями відзначено недосконалість діючої системи державних закупівель, а практика правозастосування засвідчила, що ризики корупції виникають радше не на стадії власне закупівель, а в ході обрання претендентів на участь у них. Зафіксовано непоодинокі випадки перемог у тендерах окремих суб'єктів через попереднє визначення умов закупівель в інтересах певного потенційного виконавця (особливо при реалізації ліквідних земельних ділянок під будівництво або надання права окремим юридичним особам щодо матеріального чи харчового забезпечення української армії), що доводить необхідність удосконалення діючої системи закупівель за державні кошти. Як зазначалося вище, наприклад, Олефір А. бачить вирішення цієї проблеми через проведення ІТ-аудиту та загально-організаційного аудиту на усіх етапах електронних закупівель.

Зарубіжний досвід у сфері державних закупівель

Польща. Порядок здійснення закупівель регулюється Законом «Про публічні закупівлі» з 2004 року, який був адаптований до відповідних директив ЄС щодо державних закупівель (№ 2014/24/UE, № 2014/25 UE). У Законі визначаються всі загальні норми сфери публічних закупівель, роль і функції Агентства публічних замовлень, контрольні та інші повноваження державних органів у сфері закупівель. Дія Закону поширюється на закупівлі понад 30 тис. євро. Також встановлено межі для обов'язкового проведення міжнародних тендерів (з публікацією у спеціальному електронному бюлетені ЄС), відповідно 418 тис. євро (нові вартісні межі ЄС з 2016 року) для товарів і

послуг та 5,225 тис. євро – для робіт. Суб'єктами, на які поширюється дія Закону, є як державні органи, установи, організації, що фінансуються з бюджету Польщі, так і підприємства, які діють в окремих, визначених Законом секторах (комунальні послуги, газо-, електропостачання тощо). Закон детально описує всі необхідні процедурні етапи закупівель, зокрема оприлюднення, вимоги до тендерної документації, хід публічних закупівель, вимоги до укладення договору про закупівлю тощо. Переважне застосування для понадпорогових закупівель має процедура відкритих торгів (близько 80 %). Однак, передбачені також процедури обмеженого тендеру, переговорів без оголошення та з оголошенням, можливості застосування яких визначені Законом. Ним також запроваджено обов'язкове оприлюднення річного плану закупівель.

На відміну від України, закупівлі у Польщі до 2021 року переважно здійснювалися у паперовій формі. На вимогу ЕС, з 2018 року поступово здійснено перехід на електронну форму. Ще однією цікавою особливістю є обов'язкове застосування нецінових критеріїв оцінки при проведенні процедури відкритих торгів. Вага цінового критерію у цьому випадку не повинна перевищувати 60 %. На думку польських експертів, така практика дає можливість акцентувати більшу увагу на якісних характеристиках предмета закупівлі.

11.03.2019 р. прийнято нову редакцію Закону, яка набрала чинності з 01.01.2021, де передбачено, що у 2021 році має бути створена єдина національна електронна платформа e-Zamówienia (аналог українського ProZorro), яка покликана налагодити діалог між замовниками та постачальниками.

У Польщі замовник може приймати пропозиції через власний закупівельний портал, комерційні платформи або спеціальні електронні сервіси Польського Агентства Державних Закупівель. Наприклад, свої портали мають Польська залізниця, Університет м. Лодзь та Польський Економічний Інститут.

Законодавство Польщі також передбачає обов'язкову публікацію оголошення про закупівлі у Центральному порталі Бюлетеню публічних закупівель (Portal Centralny Biuletynu

Zamówień Publicznych, BZP) польською мовою. З січня 2021 року платформу e-Zamówienia запущено у тестовому режимі.

Незважаючи на певне відставання Польщі від України в частині електронних торгів, у цій країні більш ретельно забезпечується контроль за здійсненням закупівель.

Контрольні функції щодо публічних закупівель мають декілька органів. Насамперед, це – Агентство публічних замовлень, що існує з 1995 року і має статус окремого центрального органу виконавчої влади, яке координується Міністерством економіки. Вагомі повноваження має Вища палата контролю Польщі контролює використання коштів, як державного, так і місцевих бюджетів, а також питання використання державного майна. До ключових органів, що здійснюють нагляд і контроль необхідно також віднести: Апеляційну палату оскаржень (орган оскарження), яка здійснює досудовий розгляд претензій учасників щодо організації замовниками процедур закупівель та Відомство захисту конкуренції та прав споживачів, яке проводить розслідування щодо наявності змов (аналог – АМКУ в Україні).

У підпорядкуванні Міністерства фінансів Польщі функціонує апарат уповноважених з контролю за використанням державних фінансів, у тому числі на закупівлі. Уповноважені розглядають звернення щодо можливих порушень при витрачанні коштів та встановлюють відповідальність конкретних посадових осіб за порушення.

Окремий додатковий контроль здійснюється за закупівлями, фінансування яких повністю чи частково здійснювалося за рахунок коштів ЄС. Такий контроль здійснює спеціальний департамент, що входить до складу Агентства публічних замовлень.

Відомство з питань конкуренції та захисту прав споживачів розслідує тендерні (закупівельні) змови. Правова підстава реалізації цієї функції визначена Законом Польщі «Про конкуренцію». Відповідно до конкурентного законодавства Польщі, відомство самостійно проводить моніторинг ринків, зокрема встановлює рівень конкуренції на цих ринках, аналізує інфор-

мацію із засобів масової інформації, а також має власну методику розрахунку штрафів в залежності від серйозності порушень і завданих неконкурентними діями збитків

Разом із тим, у Польщі, на відміну від інших європейських держав, практично відсутня практика застосування централізованих закупівель, відсутнє поняття «моніторингу» у розумінні української системи закупівель, як оперативної перевірки відповідності дотримання законодавства. Водночас фактично саме такі функції (законодавчо врегульовані), виконує Агентство публічних замовлень.

Чеська Республіка. Замовники мають публікувати повідомлення про закупівлі на Порталі тендерних оголошень National Electronic Tool (далі – NEN). Для участі та подання пропозицій будь-який економічний оператор (місцевий чи закордонний повинен бути зареєстрований або безпосередньо на порталі NEN, або на одній із 5 приватних електронних платформ. У таких випадках досить зручно використовувати інтегровану електронну платформу FEN, що об'єднує згадані 5 платформ.

Мета FEN – максимально полегшити доступ постачальників до тендерних процедур, щоб вони могли знайти тендер і подати документи на участь у ньому з одного місця та з одного облікового запису користувача. Різниця між державною платформою NEN та приватною FEN полягає в якості та рівні послуг для учасників торгів. FEN забезпечує розширені пошукові та додаткові послуги, що допомагають швидше та простіше підготувати тендерну пропозицію, але за певну плату. Водночас NEN безкоштовний як для замовників, так і для бізнесу.

Угорщина. У цій країні оголошення про закупівлі, що перевищують національний поріг та пороги ЄС, необхідно публікувати в Official Procurement Journal, тоді як відповідні документи оприлюднюються в базі даних про закупівлі Органу державних закупівель. Варто також зазначити, що інформацію можна знайти не лише у профільних журналах. Із 2018 року закупівельники мають здійснювати закупівлі через онлайн-платформу Портал електронних закупівель «EKR», який знаходиться в

управлінні Офісу Прем'єр-Міністра. Там публікують інформацію про підписання контрактів, закупівельні плани та усі відкриті актуальні закупівлі.

Латвія. Згідно прийнятого 2015 року Закону Латвії «Про публічні закупівлі»¹, для перевірки претендентів запитуються докази того, що претендент не підпадає під дію наступних умов:

- не перебуває у процедурі визнання неплатоспроможним;
- призупинено його підприємницьку діяльність чи порушено кримінальне провадження чи провадження про банкрутство, чи процедуру ліквідації;
- має наявну кредиторську заборгованість понад певні, визначені законом, величини;
- наявна заборгованість зі сплати податків, включаючи виплати на соцстрах у сумі понад 150 євро;
- середня погодинна заробітна платня співробітників, хоча би по одній із професій, не досягає 80 % від середньої погодинної ставки за попередні 12 місяців (крім трьох останніх).

У разі виявлення хоча б однієї із наведених умов, на день закупівлі, претендент відсторонюється від торгів. Обмеження щодо погодинної платні застосовуються з метою відсіву компаній, що платять зарплатню у конвертах, адже в такому разі у претендента є можливість за рахунок економії на сплаті податків на зарплатню претендувати на продаж за меншу ціну. Такий захід сприяв добровільному відсіву компаній, не зацікавлених у відкритості, адже подаючи пропозицію на тендер, до нього додається довідка з Електронної системи декларування доходів (EDS).

Електронну систему держзакупівель у Латвії створили ще 2005 року – Латвія з країн Балтії зробила це першою. У 2020 році обороти в цій системі сягнули 64 млн євро. На 2021 рік планувалось ввести до системи вдосконалення, що дозволить повністю перевести процес закупівель в електронний формат. Зокрема, установам можна буде в електронному вигляді опублікувати положення про конкурси та подавати інші документи.

¹ URL: https://iub.lv/?object_id=33062

Аналіз законопроектів з питань здійснення державних закупівель

Масив законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради дев'ятого скликання, щодо удосконалення законодавства про публічні закупівлі можна розділити на кілька груп.

Переважна більшість законодавчих пропозицій містить зміни до законодавства, які мають на меті або непоширення конкурентної процедури на закупівлю окремих товарів, послуг або заміну її переговорною, власне теж неконкурентною. Всі такі законопроекти не відповідають Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, а саме: положенням Глави 8 «Державні закупівлі» та Глави 10 «Конкуренція» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» та Додатка XXI Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Директиві 2014/24/ЄС від 26.02.2014 р. про державні закупівлі, Рішенням № 1/2018 Комітету Асоціації Україна – ЄС у торговельному складі від 14.05.2018 р. щодо «Оновлення Додатка XXI до Глави 8 «Державні закупівлі» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію і надання позитивного висновку стосовно Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)» визначено Директиву 2014/24/ЄС. Виконання згаданої Директиви 2014/24/ЄС є прямим зобов'язанням України по Угоді про асоціацію.

Крім того, всі законопроекти цієї групи (крім урядових) потребують висновків Кабінету Міністрів України, відповідно до вимог статті 116 Конституції, згідно якої економічна та бюджетна політика є прерогативою Уряду України.

Серед таких законопроектів:

1. *«Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо спрощення організації та проведення процедур закупівель сільськими, селищними радами, міськими територіальними громадами» (реєстр. № 5289 від 19.03.2021 р.)*, яким пропонується здійснювати закупівлі товарів для забезпе-

чення задовольняння необхідних потреб громади з отримання послуг, насамперед освіти та охорони здоров'я, шляхом надання їм можливості провадити такі закупівлі без проведення тендерів.

2. Законопроект «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо скасування тендерних процедур для закупівлі медичних засобів, товарів, послуг і робіт для здійснення санітарних та протиепідемічних заходів при виникненні інфекційних та масових неінфекційних захворювань» (реєстр. № 3217 від 16.03.2020 р.), яким пропонується не поширювати положення Закону України «Про публічні закупівлі» на закупівлю медичних засобів, товарів, послуг і робіт для здійснення санітарних та протиепідемічних заходів при виникненні інфекційних та масових неінфекційних захворювань. Вбачається за доцільне подібні виключення здійснювати тільки у разі прийняття окремого рішення щодо запровадження карантинних заходів.

3. Навряд чи можна підтримати пропозицію проекту «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей здійснення закупівель громадських послуг з перевезення пасажирів» (реєстр. № 5185 від 02.03.2021 р.), яким пропонується шляхом внесення змін до статей 40, 41 Закону України «Про публічні закупівлі» застосовувати замовником переговорну процедуру закупівлі, як виняток, у разі наявності передбачених законом підстав для закупівлі громадських послуг з перевезення пасажирів без застосування конкурентних процедур. Оскільки ринок пасажирських перевезень в Україні є достатньо конкурентним та динамічно розвивається, застосування переговорної процедури, яка є неконкурентною, створює ризики корупції в частині обрання певних перевізників без конкурентної процедури.

4. Важко погодитися з пропозицією про застосування переговорної процедури закупівлі при загрозі виникнення надзвичайних ситуацій та скороченні строків проведення такої закупівлі через переговорну процедуру, як пропонується проектом Закону України «Про внесення змін до статті 40 Закону України

«Про публічні закупівлі» (щодо проведення процедур закупівель в умовах загрози виникнення надзвичайної ситуації)» (реєстр. № 3392 від 24.04.2020 р.). Оскільки переговорна процедура, у принципі є неконкурентною, а випадки її проведення, у разі виникнення надзвичайної ситуації, вже унормовано законодавством, застосування такої ж процедури при загрозі виникнення надзвичайної ситуації не уявляються достатньо обґрунтованими, оскільки:

- загроза надзвичайної ситуації не означає її виникнення напевно;

- виникають надто високі корупційні ризики спекулювання на настанні «загрози» для закупівлі товарів (послуг) у конкретного учасника.

5. Метою законопроекту *«Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо підтримки наукової і науково-технічної діяльності (реєстр. № 5500 від 18.05.2021 р.)* є забезпечення можливості українським науково-дослідним установам закуповувати сучасне наукове обладнання, компоненти та реактиви до нього у повній відповідності до вимог конкретних наукових проєктів, та брати участь у розробці інноваційного наукового обладнання шляхом співпраці із компаніями – виробниками високотехнологічного обладнання. Законодавчою пропозицією вносяться зміни до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо непоширення дії цього Закону на випадки, якщо предметом закупівлі є наукові прилади, обладнання, спеціалізовані транспортні засоби та інші матеріали для забезпечення проведення українських антарктичних експедицій та забезпечення діяльності української антарктичної станції «Академік Вернадський». Непоширення дії Закону на закупівлі для антарктичних експедицій порушує принцип вільної конкуренції при закупівлі обладнання, що створює ризики придбання не надто передового обладнання для полярників. Крім того, такий порядок, на наш погляд, є неприйнятним, коли йдеться про закупівлю витратних матеріалів до обладнання, транспортних засобів, спеціальної літератури тощо.

6. Законопроект *«Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо спрощення деяких процедур закупівлі»*

(реєстр. № 4497 від 15.12.2020 р.) спрямовано на спрощення системи електронних закупівель у частині обов'язку для замовників оприлюднювати звіт про укладені договори в системі електронних закупівель, якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 25 тис. грн, а не становить від 1 копійки до 50 тис. грн, як у чинній редакції, як впливає з матеріалів до проєкту – з метою організації ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та оперативного здійснення купівлі товарів, робіт та послуг.

Пропозиція виглядає досить контроверсійно. Дійсно, при закупівлях на невеликі суми, може сповільнюватися процес. Разом із тим, якщо йдеться про оприлюднення звітів в електронній формі, для забезпечення контролю та відкритості закупівель та беручи до уваги необхідність цифровізації усіх етапів процесу, наразі послаблення контролю за здійсненням закупівель на суми до 25 тис. грн є навряд чи доцільним.

Низка законодавчих ініціатив спрямовані на поширення дії Закону «Про публічні закупівлі» на додаткові сфери.

7–8. Законопроєктами «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо закупівель суб'єктів природних монополій» (реєстр. № 5020 від 04.02.2021 р., № 5020-1 від 19.02.2021 р.) уточнюються положення Закону України «Про публічні закупівлі» щодо суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з розподілу природного і нафтового газу трубопроводами, розподілу електричної енергії електромережами, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, транспортування теплової енергії. Якщо законопроєктом № 5020 пропонується усі природні монополії, що здійснюють згадані види діяльності віднести до «замовників», які здійснюють закупівлі, відповідно, визначеного Законом «Про публічні закупівлі» порядку, то законопроєктом № 5020-1 передбачається поряд із цим надати таким замовникам право здійснення закупівель із використанням будь-яких електронних систем, включаючи власні електронні майданчики, відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі». Крім того, пропонується уточнити, що операції із закупівлі елек-

тричної енергії, яка купується та продається на ринку електричної енергії оператором системи розподілу, здійснюються відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії». Передбачається, це опосередковано позитивно впливатиме на формування тарифів на електричну енергію. Вбачається за доцільне встановити єдиний для всіх суб'єктів господарювання порядок здійснення публічних закупівель без будь-яких виключень, тобто взяти проєкт № 5020 за основу, доповнивши його зобов'язанням здійснювати закупівлі природними монополіями через систему ProZorro, що, на наш погляд, забезпечить відкритість процесу публічних закупівель енергозабезпечення, тепло- та водопостачання.

9. Близьким за предметом унормування *законопроєктом «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо захисту прав побутових споживачів природного газу» (реєстр. № 4639 від 25.01.2021 р.)* пропонується внесенням змін до статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» – поширити процедури з проведенням електронних аукціонів на суб'єктів господарювання сфери забезпечення транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору) та постачання природного газу на користь третіх осіб (замовників), видобутку природного газу та надання послуг установки LNG (підземних газосховищ). З огляду на те, що це не порушує принципи публічних закупівель, сформовані 24 та 25 Директивами ЄС, покращує конкурентне середовище на енергетичних ринках та забезпечує відкритість процесу закупівель, законодавча пропозиція, на нашу думку, заслуговує на підтримку. Даний законопроєкт можна розглядати разом із згаданими проєктами № 5020, 5020-1.

10. Вважали би за доцільне підтримати конкурентну процедуру закупівель у разі придбання замовником товарів, робіт і послуг, без застосування спрощеної процедури закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, що передбачена чинним законодавством, якщо закупівля товарів і послуг здійснюється за рахунок коштів спеціального фонду – пропонується *законопроєктом «Про внесення*

зміни до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо уточнення деяких положень закупівлі товарів і послуг, що здійснюється закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти» (реєстр. № 5097 від 18.02.2021 р.).

11. Доволі контроверсійною уявляється пропозиція проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо вдосконалення правового регулювання предмету закупівель (реєстр. № 3954 від 04.08.2020 р.), якою з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі» пропонується вивести вчинення нотаріальних дій у межах, визначених Законом України «Про нотаріат».

Погоджуючись із тим, що приналежність діяльності нотаріусів до Закону «Про публічні закупівлі» у законодавстві прописано нечітко, слід зазначити, що визначений законодавством порядок публічних закупівель встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель через конкурентне середовище. Законом визначається вичерпний перелік випадків непоширення дії Закону на закупівлі певних товарів, робіт та послуг (частина п'ята та шоста статті 3 Закону). Хоча вчинення нотаріальних дій не входить до цього переліку, поширення цих дій на види діяльності, що не підпадають під дію згаданого Закону, може призвести до неефективного витрачання бюджетних коштів, обмеження конкуренції. Чисельні випадки використання «ручних» нотаріусів з метою отримання певних економічних та інших переваг свідчать про необхідність застосування законодавчого запобіжника у сфері нотаріальних дій. При цьому в Україні забезпечується підтримка конкуренції та забороняється вчинення дій, зокрема органами державної влади, проти конкуренції (стаття 42 Конституції України та статті 18 і 25 Господарського кодексу України). Договори про закупівлю укладаються відповідно до норм ЦК та ГК України з урахуванням особливостей, визначених Законом. Поряд із цим, частиною 7 статті 179 ГК України визначено, що господарські договори укладаються за правилами, встановленими Цивільним кодексом України з урахуванням особливостей, передбачених ГК України, іншими нормативно-правовими актами щодо окремих

видів договорів, тобто включаючи договори на вчинення нотаріальних дій. Згідно згаданого Закону – учасник процедури закупівлі/спрощеної закупівлі – це фізична особа, фізична особа – підприємець чи юридична особа, а отже, учасником процедури закупівлі може бути будь-яка особа, у тому числі нотаріус, яка подала тендерну пропозицію/пропозицію або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі. З огляду на зазначене, непоширення дії Закону «Про публічні закупівлі» на вчинення нотаріальних дій, не вбачається за доцільне.

Два проекти присвячено удосконаленню чинного законодавства щодо закупівель в інтересах держави, в частині поліпшення законодавчого врегулювання відкритості та контролю за процедурою публічних закупівель на всіх її етапах.

12. *Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо посилення контролю та відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель, забезпечення належного захисту прав учасників публічних закупівель» (реєстр. № 4394 від 17.11.2020 р.)* передбачається посилення прозорості публічних закупівель та громадського контролю за публічними закупівлями, а також покращення механізмів притягнення замовників до відповідальності за порушення законодавства. Для цього пропонується визначити термін «очікувана вартість предмета закупівлі» та порядок оприлюднення обґрунтування такої вартості разом з інформацією про закупівлю, встановивши нову підставу для проведення моніторингу публічних закупівель – за зверненням учасника закупівлі. Проект також пропонує надати Державній аудиторській службі України можливість притягати недобросовісних Замовників до адміністративної відповідальності за порушення, встановлені у відповідних рішеннях Антимонопольного комітету України або суду, наділити органи державного фінансового контролю повноваженнями з отримання персональних даних порушників у володільців або розпорядників такої інформації, встановлюється механізм отримання таких даних, а також відповідальність.

Підтримуючи мету законодавчої пропозиції щодо окремих положень, слід зазначити наступне.

Пропозиція – доповнити визначення (статті 1 Закону «Про публічні закупівлі») поняттям «очікувана вартість предмета закупівлі» є доволі сумнівною, оскільки пропонований її юридичний зміст відмінний від пункту 11 частини 1 ст. 9 згаданого Закону, якою вже передбачено механізм визначення очікуваної вартості предмета закупівлі Уповноваженим органом.

Зміни до пунктів 1, 2 частини 1 статті 1 неповною мірою відповідають змісту абзацу першого частини 1 статті 10 згаданого Закону, оскільки «обґрунтування очікуваної вартості предмета закупівлі в довільній формі» не відповідає такому положенню Закону: «оприлюднює інформацію про закупівлю в електронній системі закупівель у порядку, встановленому Уповноваженим органом та цим Законом», що не тотожне пропонованій «довільній формі».

Редакція нової ст. 10-1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» стосовно питань, пов'язаних із отриманням персональних даних, порядку до їх доступу, регулюються Законом України «Про захист персональних даних». Відтак, вбачається за доцільне привести законопроект у відповідність до норм цього Закону.

13. *Проектом «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо користування державними інформаційно-телекомунікаційними системами (реєстр. № 2463 від 18.11.2019 р.)* пропонується забезпечення прямого та безоплатного користування державними електронними системами у сферах публічних закупівель, малої приватизації, банкрутства тощо, а також внесення, розміщення, оприлюднення, передавання інформації до них або з них, користування їх сервісами (у тому числі онлайн-сервісами). Водночас, у розділі II «Прикінцеві положення» пропонується доручити Кабінету Міністрів передбачити у Державному бюджеті України видатки на фінансування заходів, пропонованих проектом Закону, що суперечить аргументації стосовно відсутності додаткових фінансових витрат. Відтак законопроект потре-

бує приведення у відповідність до вимог статті 27 Бюджетного кодексу України, статті 91 Регламенту Верховної Ради України на предмет фінансово-економічного обґрунтування, а також висновків Кабінету Міністрів України, який згідно статті 116 Конституції України здійснює бюджетну політику в державі.

Частину законопроектів присвячено удосконаленню окремих аспектів процедури закупівлі на певних, важливих для держави напрямках, зокрема.

14. *Проект Закону «Про внесення зміни до статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі» (реєстр. № 5338 від 06.04.2021 р.)* містить слушну пропозицію щодо доповнення пункту 2 частини 5 статті 41 Закону, згідно якого істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами у повному обсязі, крім випадків закупівлі бензину та дизельного пального, газу, електричної енергії та продуктів харчування. Законопроект враховує коливання цін, зокрема і на продукти харчування, зважати на які, на нашу думку, є доцільним з метою продовження дії довгострокових договорів на закупівлю харчів для державних установ між замовником та надійним виконавцем.

15. Важко погодитися із пропозицією, яка міститься у законопроекті *«Про внесення змін до статті 31 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо уточнення випадків, коли тендерна пропозиція учасника відхиляється у зв'язку з закінченням строку її дії» (реєстр № 5423 від 23.04.2021 р.)*, згідно якої, якщо закінчився строк дії тендерної пропозиції, вона відхиляється лише за умови, що замовник до закінчення цього строку вимагав від учасника продовження строку дії тендерної пропозиції і учасником не було продовжено її строк». Пропонована новація фактично продовжує термін тендерної пропозиції на необмежений час, що створює ризики корупції через можливе сповільнення процесу закупівель в інтересах певних учасників, а також маніпуляцій замовником при виборі тендерних пропозицій.

16. Метою прийняття *проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей закупівлі послуг, необхідних для забезпечення ефективної ді-*

альності *Експортно-кредитного агентства*» (реєстр. № 5092 від 17.02.2021 р.) є створення умов для оперативної закупівлі послуг, пов'язаних із здійсненням Приватним акціонерним товариством «Експортно-кредитне агентство» (далі – ЕКА) перестрахування для забезпечення виконання боргових зобов'язань за укладеними ЕКА договорами страхування.

Законопроектом пропонується внести зміни до п. 8 частини другої статті 40 Закону України «Про публічні закупівлі», доповнивши перелік випадків застосування переговорної процедури, у разі закупівлі послуг з перестрахування ризику, за договорами страхування, згідно Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлювання кредитування експорту».

Доповнення переліку винятків, за яких застосовується переговорна процедура закупівлі, у разі закупівлі ЕКА послуг із перестрахування ризику виконання обов'язків перед страхувальниками є доволі контрверсійним. Погоджуючись із аргументами авторів законопроекту, що це спростило б та пришвидшило процес перестрахування, він не стимулюватиме ЕКА до мінімізації ризиків від настання випадків, які потребуватимуть перестрахування. На нашу думку, такі ризики мають бути передбачені та мінімізовані ЕКА на стадії обрання суб'єктів господарювання для експорту та на стадії укладення договорів, включаючи партнерів-страховиків. Важко погодитися з обґрунтуванням, що переговорна процедура при перестрахуванні замість стандартної якось вплине на належний захист українських експортерів від ризику неплатежів та фінансових втрат, пов'язаних із виконанням (а радше невиконанням) зовнішньоекономічних договорів (контрактів). Пропонований підхід може створити ґрунт для корупційних дій, у зв'язку із тим, що переговорна процедура, у принципі, є неконкурентною, а також існування ризиків обрання певного (неконкурентного) партнера для надання страхових послуг.

17. Обґрунтованою уявляється пропозиція урядового законопроекту «Про внесення зміни до статті 3 Закону України

«Про публічні закупівлі» (реєстр. № 4332 від 05.11.2020 р.) щодо непоширення чинного порядку публічних закупівель на послуги адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також послуги перекладачів (сурдоперекладачів), які залучаються для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги у встановленому порядку. Оскільки послуги правової допомоги громадяни України мають отримувати безкоштовно, а за роботу адвокатів платить держава, що означає – сплата їхніх послуг по суті тотожна трансферту населенню соціальних послуг. Відтак, поширення загальних правил закупівель на такі послуги вбачається зайвим.

Висновки та пропозиції

Процес удосконалення законодавства щодо закупівель за державні кошти триває у напрямку його приведення у відповідність до директив ЄС, в частині зобов'язань щодо їхньої імплементації до національного законодавства, – імплементації Глави 8 Угоди про асоціацію Україна – ЄС та «Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)), згідно якої відбувається впровадження стандартів Угоди СОТ про державні закупівлі за сприяння ЄС.

Наразі європейськими партнерами відзначено значний прогрес у здійсненні заходів, відповідно згаданих документів, зокрема, запровадження роботи системи електронних закупівель ProZorro, а також створення системи централізованих закупівель.

Із законопроектів, запропонованих на розгляд шостої сесії дев'ятого скликання Верховної Ради України, частина з них має на меті або виведення з-під чинної конкурентної процедури закупівлі окремих товарів, послуг або заміна її переговорною, власне теж неконкурентною процедурою, що, до того ж, може створити корупційні ризики при здійсненні публічних закупівель. Такі пропозиції здебільшого не відповідають вимогам згаданої Директиви 24/ЄС та суперечать положенням угоди СОТ «Про державні закупівлі». Пропонується також поширити

конкурентну процедуру на сфери діяльності, не охоплені нею. Водночас, недостатньо уваги приділено посиленню контролю за здійсненням закупівель на всіх етапах процедури.

3.3. Перспективи розвитку будівельної галузі та сфери містобудування

Цей звіт підготовлено на доповнення до подібного звіту, наданого у 2020 році за розширеною структурою. Оскільки основні розділи вже були висвітлені у згаданому звіті, з метою уникнення дублювання, у даному розділі представлено тільки доповнення з аналізом тих законопроектів, які не були висвітлені в попередній роботі.

У даному розділі розглянуто законопроекти у сфері будівництва та містобудування, що знаходяться на опрацюванні в комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Законодавчі пропозиції внесені до Верховної Ради України впродовж дев'ятого скликання.

Аналіз законопроектів у сфері будівництва і містобудування

1–2. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування» (реєстр. № 3875 від 16.07.2020 р.) спрямовано на врегулювання колізії в діяльності органів Державної архітектурно-будівельної інспекції України (ДАБІ) щодо об'єднання функції з видачі дозволів (адміністративних послуг) з інспекційними функціями. У вересні 2021 року органи ДАБІ припинили свою діяльність, і замість них створено новий орган – Державна інспекція архітектури та містобудування. Наразі зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. № 5655 від 11.06.2021 р.), який визначає умови функціонування нового органу контролю. У зв'язку з цим подальший розгляд законопроекту № 3875 є недоцільним.

3. Проект Закону «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою населених пунктів» (реєстр. № 4111 від 17.09.2020 р.) має на меті введення мора-

торію строком на 5 років на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою в населених пунктах з метою забезпечення прав громадян на життя у сприятливому довкіллі та захисту зелених насаджень у населених пунктах України. Автори вважають, що протягом останніх років дедалі частіше спостерігається руйнування довкілля та, зокрема, об'єктів рослинного світу, внаслідок антропогенного впливу. Зазначене не обмежується територією міста Києва. Причинами цього, серед іншого, є відсутність належного нормативно-правового регулювання, яке би відповідало на факти зловживання під час забудови.

Даний законопроект з певними відмінностями дублює норми чинного Закону України «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва» від 02.12.2010 р. Запропонований механізм збереження зелених насаджень у населених пунктах України шляхом запровадження мораторію на їхнє видалення на окремих об'єктах благоустрою не узгоджується з нормами чинного законодавства. Зокрема, це стосується строку дії такого обмеження.

Стаття 51 Земельного кодексу України містить склад земель, які віднесені до рекреаційного призначення, в тому числі «земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів». У частині 3 статті 52 визначено, що на землях рекреаційного призначення забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель та допускається будівництво відповідно до чинної містобудівної документації об'єктів житлового та громадського призначення, що не порушують режим використання земель рекреаційного призначення.

У другому абзаці частини 2 статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що за наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі, якщо будівельні роботи виконуються без залучення суб-

підрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається. Термін дії дозволу на будівництво не пов'язаний з обмеженнями на п'ятирічний строк. Разом із тим слід зазначити, що стаття 2 цього Закону визначає сутність планування і забудови територій – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає, в тому числі: «9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень».

Слід звернути увагу на те, що абзацом другим частини 1 статті 1 Закону «Про благоустрій населених пунктів» до об'єктів благоустрою віднесено сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів благоустрою населених пунктів: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту, що при наявності слів «та інших об'єктів» дозволяє відносити до об'єктів благоустрою практично будь-які земельні ділянки у межах населених пунктів. Разом із тим, Водним кодексом України, законами України «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини» для окремих об'єктів встановлюється обмеження господарської діяльності, але щодо заборони видалення зелених насаджень прямих норм немає, тим більше норм, які б мали конкретний п'ятирічний термін дії.

4. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо Національного військового меморіального кладовища» (реєстр. № 4225 від 16.10.2020 р.)* має на меті внесення змін до законів України «Про поховання та похоронну справу» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон «Про поховання та похоронну справу» пропонується доповнити новою статтею 23-1. Національне військове меморіальне кладовище, від-

повідно до якої Національне військове меморіальне кладовище є об'єктом права державної власності та не підлягає приватизації або передачі в оренду. Відповідно у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується виключити зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування питань, що стосуються Національного військового меморіального кладовища.

До законопроекту є ряд незначних зауважень щодо дотримання вимог законодавчої техніки та приведення у відповідність до чинного законодавства термінології, що використовується у законопроекті, які не впливають на зміст та спрямованість законопроекту.

5. *Проект Закону «Про введення тимчасової заборони (мораторію) на видачу дозволів на виконання будівельних робіт по будівництву нових багатопверхових споруд в радіусі 500 метрів навколо об'єктів культурної спадщини в місті Києві» (реєстр. № 4235 від 20.10.2020 р.)* спрямований на введення тимчасової заборони (мораторію) на видачу дозволів на виконання будівельних робіт по будівництву нових багатопверхових споруд в радіусі 500 метрів навколо об'єктів культурної спадщини в місті Києві до затвердження у відповідності із чинним законодавством України історико- архітектурного опорного плану міста Києва.

Законопроект має обмежений у часі термін дії до затвердження історико- архітектурного опорного плану міста Києва. Проте, в даний час історико- архітектурний опорний план міста Києва вже пройшов погодження Міністерства культури та інформаційної політики України. У зонах, де не розроблялися режими використання території історичних ареалів, передбачається тимчасова заборона нового будівництва та реконструкції зі збільшенням наявних об'ємно-просторових параметрів будівель (крім об'єктів інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури). Заборона діятиме до моменту розроблення і затвердження окремої науково-проектної документації «Межі та режими використання території історичних ареалів міста Києва».

Отже, потреба у прийнятті окремого закону з цього питання втратила актуальність.

6. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до технічних умов та їх оприлюднення»* (реєстр. № 4524 від 18.12.2020 р.) передбачає зміну умов доступу до інформації щодо технічних умов, які є комплексом умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам щодо водопостачання (з урахуванням потреб забезпечення пожежогасіння), тепло-, електро- і газопостачання, водовідведення, зовнішнього освітлення, відведення зливових вод та телекомунікації. Наразі, відповідно до частини 2 статті 30 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», фізична чи юридична особа, яка має намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває в її власності або користуванні, має право на одержання технічних умов згідно із поданою нею заявою. Надання технічних умов носить зобов'язальний характер, і законом визначено строки їхньої видачі та відповідальність за порушення цих вимог. Також передбачено, що інформація про технічні умови розміщується в електронному кабінеті. Проте, ця інформація не міститься у відкритому доступі.

Необхідно більш чітко визначити форму доступу до такої інформації: оприлюднення та надання відповідної інформації за запитом чи оприлюднення інформації про надані технічні умови безпосередньо у формі відкритих даних на сайті особи, яка є розпорядником такої інформації. При цьому доцільно враховувати суспільну значимість такої інформації для різних категорій фізичних і юридичних осіб – для тих, хто бере участь у проектуванні або спорудженні об'єкта будівництва, представників громадських організацій та інших груп населення.

7. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності та реформування державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»* (реєстр. № 5071 від 16.02.2021 р.) спрямовано на реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду з урахуванням успішного досвіду закордонних країн та національних особливостей розвитку суспільних відносин у галузі будівництва. Також передбачається

страхування (співстрахування) професійної відповідальності осіб, які пройшли професійну атестацію у сфері містобудівної діяльності та отримали кваліфікаційний сертифікат (архітекторів, інженерів-проектувальників, експертів, інженерів технічного нагляду, інженерів-консультантів тощо), що стане інструментом підвищення їхньої відповідальності, створить додаткові гарантії для замовників та суспільства, забезпечить виплату штрафів у випадку допущення помилок чи порушень при видачі позитивного висновку комплексної експертизи, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів тощо. Запроваджується новий порядок реєстрації права на виконання будівельних робіт, зокрема, наявність позитивного висновку комплексної експертизи проектної документації. Висновок створюється в Реєстрі будівельної діяльності та засвідчується кваліфікованими підписами всіх експертів та керівника експертної організації, генерується в дозвільний документ, що дає право на виконання будівельних робіт, і не потребує отримання ніяких додаткових дозволів.

Законопроект містить ряд недоліків. Серед основних слід назвати спробу передати на законодавчий рівень питання створення органів виконавчої влади та управління ними, що належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Це суперечить Конституції України. Крім того, законопроект передбачає порушення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади. Так, протоколи, акти, приписи органів державного будівельного контролю (які підпорядковані органам місцевого самоврядування) можуть бути оскаржені до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування. Передбачається також передати ряд функцій органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, проте не передбачена передача відповідних фінансових ресурсів з державного бюджету до місцевих бюджетів.

Основне, на що слід звернути увагу – 11 червня 2021 року було зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери місто-

будівної діяльності (реєстр. № 5655), який присвячений вирішенню тих самих проблем з реформування органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. З огляду на це, законопроект № 5071 доцільно розглядати з урахуванням стану розгляду цього законопроекту.

8. Метою проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. № 5655 від 11.06.2021 р.) є забезпечення реалізації реформи державного регулювання у сфері містобудівної діяльності шляхом зниження корупційних ризиків при наданні адміністративних послуг, забезпечення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності державними реєстраторами, публічності надання таких послуг, побудова прозорої та ефективної системи містобудівного контролю і державного містобудівного нагляду, застосування принципу альтернативності вибору органу з містобудівного контролю, посилення контролю за самочинним будівництвом виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, удосконалення норм про відповідальність у сфері містобудування. До важливих аспектів реформування містобудівної сфери автори відносять побудову прозорої, ефективної системи управління, поетапне послаблення механізмів державного управління, як невід'ємної умови для забезпечення стійкого соціально- економічного зростання, а також побудову якісної системи державного містобудівного контролю і нагляду, залучення юридичних осіб приватного сектору економіки до здійснення містобудівного контролю та їхнє функціональне поєднання. Значною перевагою запропонованих змін автори вважають запровадження державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності шляхом внесення про це запису до Реєстру будівельної діяльності автоматично програмними засобами електронної системи чи державним реєстратором у сфері містобудівної діяльності. При цьому значно розширюється перелік адміністративних послуг, пов'язаний з отриманням права на виконання підготовчих та будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які надаються автоматично з використанням електро-

ної системи. Одночасно скасовується отримання документів дозвільного характеру для отримання права на будівництво та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

У цілому законопроект вирішує низку проблем, пов'язаних із корупційною складовою функціонування попередньої системи державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБІ), які базувалися на дискреції повноважень посадових осіб, розмитості відповідальності та необхідності безпосереднього контакту з працівниками ДАБІ в процесі отримання дозвільних документів. Тому розширення сфери застосування автоматизованих процесів заслуговує на безумовну підтримку.

Разом із тим, певні норми законопроекту потребують суттєвого доопрацювання при підготовці до другого читання. Зокрема, значне занепокоєння викликає можливість функціонування запропонованої Містобудівної ради (стаття 47). До складу містобудівної палати, крім постійних членів, входять представники державних органів влади та місцевого самоврядування, які отримують оплати за основним місцем роботи з коштів відповідних бюджетів, а також представники приватних експертних організацій, виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, базових організацій у будівництві. Такі функції мають здійснюватися на громадських засадах та при періодичній ротації членів. На засіданнях палати мають прийматися доленосні для певних суб'єктів професійної діяльності рішення, зокрема про анулювання кваліфікаційного сертифікату, зупинення (поновлення, припинення) реєстрації експертної організації, реєстрації права на здійснення містобудівного контролю уповноваженої особи з містобудівного контролю та ряду інших. При цьому достатність рівня кваліфікації непостійних членів містобудівної палати для прийняття подібних рішень нічим не підтверджується.

У висновку Національного антикорупційного бюро України зазначено, що у законопроекті виявлено корупціогенні фактори, які зумовлюють потребу в його доопрацюванні для гарантування прозорої системи містобудівного контролю і державного містобудівного нагляду.

У даний час законопроект знаходиться на розгляді у Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і готується до другого читання, а його текст ще не розміщено на сайті Верховної Ради України. До законопроекту надійшло майже 2800 пропозицій народних депутатів. Тому слід очікувати, що підготовлений до другого читання законопроект, буде мати суттєві відмінності від прийнятого у першому.

9. *Проект Закону «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (реєстр. № 5091 від 17.02.2021 р.)* має на меті створення правових механізмів для гарантування державою речових прав на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості, право на виконання будівельних робіт, щодо яких таке право отримано з дати набрання чинності проектом Закону. Автори законопроекту зазначають, що усі визначені законом шляхи інвестування та фінансування будівництва об'єктів нерухомості не можуть повною мірою захистити права інвесторів у будівництво, забезпечити прозоре залучення коштів, та роблять ринок будівництва непривабливим як для внутрішніх, так і зовнішніх інвесторів, захищаючи права інвесторів лише декларативно. У результаті недосконалості законодавчого регулювання вони тривалий час не можуть отримати у власність об'єкти нерухомого майна або повернути кошти, залучені у будівництво.

Проектом Закону пропонується встановити умови, за яких об'єкти незавершеного будівництва, майбутні об'єкти нерухомості можуть бути об'єктами цивільних прав, визначити особливості інвестування та фінансування об'єктів, що споруджуються з використанням недержавних коштів, визначити особливості договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта, запровадити механізм державної реєстрації права власності на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості; а також запровадити гарантійну частку будівництва об'єкта нерухомого майна – сукупність майбутніх об'єктів нерухомості в одному подільному об'єкті незаверше-

ного будівництва (у кожній черзі будівництва/кожному пусковому комплексі), речові права на які обтяжуються з метою гарантування добудови відповідного об'єкта незавершеного будівництва у випадку фінансової неспроможності замовника будівництва/девелопера будівництва.

Виникають певні застереження, які стосуються основних положень законопроекту. Так, частина 1 статті 2 містить норму, що «до завершення будівництва об'єкта нерухомого майна (створення майна) об'єктами цивільних прав є матеріали, обладнання тощо, які були використані в процесі такого будівництва». Разом із тим, у частині 2 і 3 неподільний (подільний) об'єкт незавершеного будівництва є об'єктом цивільних прав та правочинів за умови, якщо спеціальне майнове право на відповідний об'єкт зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», якщо інше не визначено законом. Стаття 179 Цивільного кодексу України визначає річ як предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки.

У частині 2 статті 3 законопроекту пропонується здійснювати державну реєстрацію права власності відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» після отримання права на виконання будівельних робіт та проведення технічної інвентаризації неподільного об'єкта незавершеного будівництва. Частиною 1 статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що замовник має право виконувати будівельні роботи після подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), а також видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3).

Отже, законопроектом пропонується визнати об'єктом цивільних прав та правочинів об'єкт, який має бути зареєстрований у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно як річ, яку під час реєстрації права на виконання будівельних робіт ще не створено і вона не може належати до предметів матеріального світу.

У зв'язку з цим потребує уточнення визначення терміну «спеціальне майнове право» та сфера його застосування.

Ця неузгодженість норм законопроекту має бути врегульована до його розгляду у другому читанні.

10. *Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо підвищення ролі громадськості у затвердженні на місцевому рівні містобудівної документації)» (реєстр. № 5604 від 03.07.2021 р.)* спрямовано на забезпечення жителям конкретних територій врахування їх дійсних інтересів під час розроблення містобудівної документації на місцевому рівні. Частина 2 статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає, що затвердження на місцевому рівні містобудівної документації без проведення громадського обговорення проєктів такої документації забороняється.

На думку авторів законопроекту, поза межами правового регулювання залишилося питання строку, протягом якого допускається використання результатів громадського обговорення. Вказана прогалина зумовлює можливість застосовувати результати громадських обговорень протягом необмеженого часу, що своєю чергою призводить до звуження прав нових жителів цієї території, які не змогли висловити свою позицію щодо питання, яке буде безпосередньо їх торкатися.

Процедура розроблення і затвердження документації, що визначена Законом та іншими нормативно-правовими актами, не містить чітких строків розгляду і затвердження містобудівної документації на місцевому рівні. Тому непоодинокі випадки, що після розроблення документації та її громадського обговорення минає кілька років до часу, коли орган місцевого самоврядування приймає рішення про затвердження відповід-

ної документації або початку її оновлення. Встановлення обмеження на строк, протягом якого допускається використання результатів громадського обговорення, має сенс для унеможливлення зловживань у використанні документації, що на момент затвердження потребує (може потребувати) актуалізації. Інформація стосовно потреби чи відсутності потреби актуалізації може бути отримана з матеріалів щорічного моніторингу, який здійснюється відповідно до Закону про регулювання містобудівної діяльності.

11. *Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо території населеного пункту, благоустрою об'єктів та інженерного захисту від надзвичайних ситуацій природного характеру» (реєстр. № 5745 від 09.07.2021 р.)* передбачає унормування окремих положень термінологічних визначень, викладених у першій частині статті 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», шляхом розширення змістовної частини. Пропонується також доповнення змісту другої частини статті 28¹ Закону України «Про благоустрій населених пунктів» нормами щодо забезпечення власником або балансоутримувачем експлуатацію вулично-дорожньої мережі в період складних погодних умов.

Запропонована редакція термінів потребує змістовного уточнення і приведення у відповідність до інших законодавчих актів. Так, слова «комплекс **робіт** з інженерного захисту» у чинній редакції Закону передбачає виконання певних дій, пов'язаних із матеріальними об'єктами. Зокрема, частина 2 статті 837 ЦКУ визначає, що договір підряду може укладатися на виготовлення, обробку, переробку, ремонт речі або на виконання іншої роботи з переданням її результату замовникові. У такому контексті робота має наслідком створення або зміну речі (матеріального об'єкту). Натомість, запропоноване у законопроекті визначення «комплекс **заходів** з облаштування та утримання об'єктів благоустрою» може оперувати нематеріальними об'єктами як у формі закону, підзаконного акта, правила, процедури, рішення, адміністративного акта, так і в іншій формі¹. З огляду

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми дер-

на наведене, доцільно залишити благоустрій у сфері матеріального світу, а систему заходів з благоустрою виділити в окрему сферу законодавчого регулювання.

Так само, потребує уточнення наведене у законопроекті визначення території населеного пункту. Земельний кодекс використовує терміни «земельні ділянки» і «землі». Зокрема, у статті 18 ЗКУ визначено, що до земель України належать усі землі у межах її території. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія визначена як частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені у результаті діяльності людей умови і ресурси. Тобто, семантичне значення цих слів не є подібним.

З огляду на наведене, доцільно визначити територію населеного пункту подібно до визначення, наведеного у статті 18 ЗКУ як сукупність земель у межах населеного пункту.

12. *Проект Закону «Про внесення зміни до розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо спрощення розміщення технічних засобів електронних комунікацій» (реєстр. № 5811 від 20.07.2021 р.)* розроблено з метою спрощення процедури отримання мобільними операторами права на користування земельними ділянками для розміщення технічних засобів електронних комунікацій. У мобільних операторів існує проблема з отриманням дозволів, виділенням земельних ділянок та доступом до інфраструктури для будівництва базових станцій мобільного (рухомого) зв'язку. Для покриття зв'язком сільської місцевості потрібно будувати нові базові станції. Автори законопроекту стверджують, що процес отримання дозволів для початку будівництва базових станцій займає від 10 до 20 місяців. Цей термін має бути максимально скорочений для пришвидшення подолання цифрового розриву між міським та сільським населенням, а отже прийняття проекту є невідкладним.

Відповідно до частини 2 статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви. За наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається. При цьому, будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1), право на виконання підготовчих робіт і будівельних робіт на об'єктах, виникає після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідно до частини 1 статті 34 зазначеного Закону.

При належному оформленні документів та наявності оформленого права власності або права користування земельною ділянкою процес отримання дозволів для початку будівництва базових станцій має тривати у строки, визначені законодавством. 15 вересня 2021 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 960 «Питання Державної інспекції архітектури та містобудування» про початок роботи Державної інспекції архітектури та містобудування України, яка має здійснювати контроль і нагляд щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, в тому числі і щодо строків здійснення дозвільних процедур.

Затримки можливі у разі відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, але розробка цих проєктів має передувати отриманню дозволу на будівництво. Розміщення базових станцій мобільного (рухомого) зв'язку без затвердженої містобудівної документації може призвести до використання земельних ділянок не за цільовим призначенням і хаотичної забудови територій населених пунктів та за їх межами.

13. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій уповноважених органів містобудування та архітектури» (реєстр. № 5833 від 30.07.2021 р.)* спрямовано на розмежування функцій уповноважених органів містобудування та архітектури, які є виконавчим органам сільської, селищної, міської ради з питань містобудування та архітектури та структурними підрозділами обласних та районних державних адміністрацій. Переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Запропоновані зміни дозволяють привести у відповідність до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, проте утворення сільськими, селищними, міськими радами виконавчих органів з питань архітектури стримується, як зазначають автори законопроекту, надзвичайно слабкою матеріально-фінансовою базою. Аналіз надходжень до місцевого бюджету (загальний фонд) (2020 рік), наведений на офіційному сайті Міністерства розвитку громад та територій України, показує, що значна частина територіальних громад має річний дохід менше 50 мільйонів гривень на рік, і така тенденція є довготривалою.

У разі вилучення частини другої статті 13 Закону «Про архітектурну діяльність», як це запропоновано законопроектом, можуть значно ускладнитися проблеми реалізації функцій органів містобудування і архітектури на місцевому рівні (територіальних громад і населених пунктів). Вважали би за доцільне залишити зазначену частину без змін.

14. *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження будівельного інформаційного моделювання (BIM-технології) на всіх етапах життєвого циклу об'єктів та науково-технічного супроводу об'єктів, удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку» (реєстр. № 6383 від 03.12.2021 р.)* направлений на запроваджен-

ня загальної цифровізації будівельних процесів на всіх етапах життєвого циклу об'єктів (від проєктування до ліквідації), в тому числі врегулювання питань здійснення науково-технічного супроводу та удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку. Метою прийняття проєкту Закону України є створення правових умов для використання сучасних технологій будівельного інформаційного моделювання, як одного з ключових інструментів для подальшого реформування, модернізації та цифрової трансформації будівельної галузі України.

В цілому, законопроект вирішує завдання, які були визначені Концепцією впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM- технологій) в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 лютого 2021 р. № 152-р, у відповідності до якої його розроблено в частині нормативно-правового регулювання будівельної галузі.

Проте, слід звернути увагу на певні невідповідності задекларованих завдань і отриманих результатів.

Так, визначення будівельного інформаційного моделювання передбачає використання спільного цифрового представлення інформації про об'єкт (у вигляді відповідних наборів даних) для забезпечення процесів його життєвого циклу. Далі у змінах до статті 31 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» наведено наступну норму: «Під час розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, проведення розрахунку вартості життєвого циклу об'єкта будівництва є обов'язковим». Серед зазначених об'єктів значну частину становлять багатоквартирні житлові будинки, при будівництві яких залучаються кошти місцевих бюджетів, а також кошти центральних органів виконавчої влади для забезпечення житлом своїх працівників.

Наслідком цього є необхідність внесення відповідних змін у житлове законодавство, зокрема, Житловий кодекс Української РСР, закони «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», які не тільки регулюють питання експлуатації житлового фонду та потребують проведення розрахунку вартості життєвого циклу об'єкта будівництва на етапі експлуатації, але й регулюють питання прийняття рішень щодо визначення обсягів коштів та механізмів фінансування відповідних витрат.

Слід також звернути увагу на пропозиції щодо нової статті 32¹ «Науково-технічний супровід будівництва», яка потребує доопрацювання та узгодження з нормами щодо технічного нагляду в будівництві та обстеження стану житлових будинків, прийнятих в експлуатацію. В більшості випадків технічний нагляд та обстеження не потребують залучення наукових організацій та працівників, і тому доцільно більш чітко визначити відмінності такого супроводу та критерії здійснення саме науково-технічного супроводу з метою уникнення корупційних ризиків.

3.4. Правове регулювання безпечності та якості продукції

Частина третя статті 42 Конституції України встановлює, що «держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів». Відповідно до частини другої статті 50 Основного Закону кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Історія законодавчого регулювання та аналіз чинного законодавства у сфері безпечності та якості продукції

Першим законом, який визначав вимоги до безпечності та якості продукції, став Закон Української РСР «Про захист прав споживачів» 1991 року. У 1992 році було прийнято Закон «Про ветеринарну медицину», який передбачав, у тому числі, певні вимоги та засади контролю за якістю продукції тваринного походження. 1993 року Кабінетом Міністрів України затверджено декрети «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» та «Про стандартизацію і сертифікацію». Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 року) контроль за якістю харчових продуктів, продовольчої сировини, питної води тощо було покладено на органи Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Відтак, в Україні утворилася громіздка система контролю якості продукції (товарів, робіт, послуг), яка включала в себе органи захисту прав споживачів, органи державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил, органи ветеринарної медицини та санітарно-епідеміологічної служби. Певний контроль якості забезпечувала й система стандартизації (під час затвердження технічних умов) та сертифікації (під час надання сертифікату відповідності на більшість видів продукції).

1997 року було прийнято Закон України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», який нині діє у редакції Закону від 22 липня 2014 року № 1602-VII та називається «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Ним було здійснено першу спробу розмежувати повноваження органів ветеринарної медицини та санітарно-епідеміологічної служби. З іншого боку, держава намагалася дещо лібералізувати систему стандартизації – у 2001 році було прийнято закони України «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності» та «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» (втратили чинність).

2003 року основні вимоги до безпечності і якості продукції було викладено також у Цивільному та Господарському кодексах України та усвідомлено необхідність законодавчого регулювання обігу окремих видів продукції. Перший закон, що регулював такий обіг – Закон «Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами» – було прийнято ще 1995 року. 2002 року було прийнято Закон «Про питну воду та питне водопостачання» (нині діє під назвою «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»), 2003 – Закон «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», 2004 – Закон «Про молоко та молочні продукти», 2005 – Закон «Про виноград та виноградне вино», 2006 – Закон «Про дитяче харчування» (втратив чинність 13 листопада 2021 року).

Розвиток ринкової економіки, необхідність гармонізації системи контролю якості і безпеки продукції із відповідними системами інших країн призвели до необхідності суттєвих змін у законодавстві України. Назріла проблема розмежування контролю за якістю харчової та нехарчової продукції.

Отже, 2006 року було прийнято першу редакцію Закону України «Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності».

Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС реформа системи контролю за якістю та безпечністю продукції набула нового поштовху.

На теперішній час у цій сфері, крім названих, діють закони України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про загальну безпечність нехарчової продукції», «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції», «Про стандартизацію» та «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (2015 року), «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», «Про аквакультуру», «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною», «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів».

Певною мірою питання контролю за якістю і безпекою продукції регулюється законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Питання доступу до інформації у цій сфері вирішують закони «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», «Про інформацію» та «Про рекламу». Відповідальність за порушення у сфері якості та безпечності продукції встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України.

Останніми роками в Україні схвалено низку важливих законів у сфері якості і безпечності продукції. Після прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» було створено єдиний орган контролю у названих сферах –

Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів. На Держпродспоживслужбу також покладено низку повноважень як органу ринкового нагляду (контроль якості і безпечності нехарчової продукції). У поточному році до Закону внесено зміни, покликані врегулювати розмежування повноважень цієї служби та органів ветеринарної медицини (набудуть чинності з 21 березня 2023 року). Закон «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» був затверджений 2018 року на заміну Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» та актуалізував вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, а також засади правового регулювання органічного виробництва, обігу органічної продукції та функціонування ринку органічної продукції. Наприкінці 2018 року також прийнято Закон «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», що встановлює правові та організаційні засади надання споживачам інформації про харчові продукти з метою забезпечення високого рівня захисту здоров'я громадян і задоволення їхніх соціальних та економічних інтересів. 2019 року Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду» значно вдосконалено порядок контролю за якістю та безпечністю нехарчової продукції.

Програмні документи з питань безпечності та якості продукції

У сфері якості та безпечності продукції діяло дві програми, затверджені законами України «Про Загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, на 2010–2015 роки» та «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки». Проте, заходи, передбачені ними, не було належно профінансовано.

Так, Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки профінансована на 13 %, а отже її реалізацію було провалено¹. Відтак, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України подано законопроект «Про Загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022–2026 роки» (реєстр. № 5723 від 02.07.2021 р.), який наразі готується до другого читання.

Стаття 55 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що сторони зміцнюють співробітництво у сфері технічного регулювання, стандартизації, ринкового нагляду, акредитації та робіт з оцінки відповідності з метою поглиблення взаєморозуміння систем та спрощення доступу до ринків. Із цією метою вони можуть започатковувати діалог з нормативно-правових питань як на горизонтальному, так і галузевому рівнях.

Україна вживає необхідних заходів з метою поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС та зобов'язується дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС.

Україна повинна утримуватися від внесення змін до горизонтального законодавства та законодавства з питань торгівлі у певних секторах, крім як з метою поступового приведення законодавства у відповідність до *acquis* ЄС та дотримання такого приведення. Вона інформує Сторону ЄС щодо таких змін у національному законодавстві.

Україна у повному обсязі забезпечує участь національних органів у європейських та міжнародних організаціях зі стандартизації, законодавчої та фундаментальної метрології, оцінки відповідності, у тому числі з акредитації, відповідно до сфери її діяльності та статусу членства у цих організаціях (стаття 56).

Стосовно обов'язкового маркування чи етикетування товарів Сторони домовилися: намагатися звести до мінімуму свої

¹ На програму «Питна вода України» на 2022–2026 роки з бюджету планують виділити 17 мільярдів. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/09/30/678317/>

вимоги щодо маркування чи етикетування, крім тих, які вимагаються для адаптації *acquis* ЄС у цій сфері та маркування чи етикетування з метою захисту здоров'я, безпеки чи навколишнього середовища або для інших важливих потреб державної політики.

Сторона може визначити форму етикетування або маркування, але не може вимагати затвердження, реєстрації або сертифікації етикеток, при цьому Сторони зберігають за собою право вимагати, щоб інформація на етикетці або марках була зазначена певною мовою (стаття 58).

Сторони сприяють здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами між Сторонами, забезпечуючи при цьому охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин, шляхом: забезпечення повної прозорості стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються у торгівлі; наближення законів України до законів ЄС; визнання стану здоров'я тварин і рослин Сторін та застосування принципу регіоналізації; встановлення механізму визнання еквівалентності стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються Сторонами; подальшого впровадження принципів Угоди про застосування санітарних і фітосанітарних заходів; встановлення механізмів і процедур щодо сприяння торгівлі та покращення взаємозв'язку і співробітництва між Сторонами з питань санітарних та фітосанітарних заходів (стаття 59).

Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні заходи щодо охорони тварин до законодавства ЄС. Сторони співпрацюють із питань наближення законодавства та можливостей підвищення потенціалу. Підкомітет з управління СФЗ регулярно проводить моніторинг імплементації процесу наближення, щоби надавати рекомендації стосовно заходів із наближення (стаття 64).

У разі, якщо Сторона-імпортер в межах своєї території вживає заходів стосовно контролю будь-яких обставин, що можуть призвести до значного ризику для здоров'я людей, тварин або рослин, Сторона-експортер вживає еквівалентних заходів, щоб

попередити занесення такого ризику на територію Сторони-імпортера.

На підставі серйозних ризиків для здоров'я людей, тварин або рослин Сторона-імпортер може застосовувати відповідні запобіжні заходи, необхідні для захисту людей, тварин та рослин. Стосовно норм транспортування між Сторонами, Сторона-імпортер приймає найбільш придатні рішення, щоб уникнути непотрібних збоїв під час здійснення торгівлі (стаття 73).

Сторонами узгоджено графіки наближення українського законодавства до законодавства ЄС. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 228-р схвалено Всеохоплюючу стратегію імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Відповідно до статті 465 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС для розгляду питань, пов'язаних з Розділом IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію утворено Комітет асоціації Україна – ЄС у торговельному складі, у рамках якого діє Підкомітет з управління санітарними та фітосанітарними заходами.

З метою адаптації технічних регламентів і впровадження європейських гармонізованих стандартів щодо нехарчової продукції з ЄС ведуться переговори щодо укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (Угода АСАА).

Угода АСАА передбачатиме, що торгівля товарами між сторонами в охоплених нею секторах проводитиметься на тих же умовах, які застосовуються в торгівлі товарами між державами-членами ЄС.

29 жовтня 2020 року було досягнуто домовленостей з європейською стороною про початок роботи попередньої оціночної місії ЄС стосовно готовності інфраструктури якості України до укладення Угоди АСАА. Місія складає перелік законодавчих і регуляторних дій, які можуть бути необхідними для пов-

ної готовності до переговорів щодо АСАА. Буде підготовлено inception report, який консолідує наявну інформацію та очікувані подальші дії, а потім планується ретельна оцінка системи технічного регулювання. За підсумками будуть підготовлені рекомендації, які українська сторона має повністю виконати.

Після звітування Україною про виконання рекомендацій буде проведено офіційну оціночну місію ЄС, і у разі позитивного висновку запуститься процедура отримання мандату від держав-членів ЄС на переговори з Україною щодо АСАА, підписання та виконання процедур із набрання чинності Угодою.

22 вересня 2021 року було затверджено план заходів щодо розвитку системи технічного регулювання на період до 2025 року (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1145-р), який передбачає перегляд законодавства з метою приведення його у відповідність до Регламенту ЄС № 2019/1020 та гармонізацію українських технічних регламентів із сучасними вимогами європейських.

Міжнародні стандарти у сфері безпечності та якості продукції

Що стосується нехарчової продукції, у країнах СOT діє Угода про технічні бар'єри у торгівлі. Вона, зокрема, передбачає, що члени забезпечують, щоби технічні регламенти не розроблялися, не приймалися й не застосовувалися з наміром створення непотрібних перешкод для міжнародної торгівлі. Із цією метою технічні регламенти не мають більш обмежувального впливу на торгівлю, ніж це є необхідним для досягнення законних цілей, з урахуванням ризиків, які виникли би у результаті їхнього невиконання. Такими законними цілями є, *inter alia*: вимоги національної безпеки; запобігання шахрайській практиці; захист здоров'я чи безпеки людей, тварин або рослин, а також захист навколишнього середовища. Під час оцінки таких ризиків до уваги беруться, *inter alia*, такі елементи: наявна наукова й технічна інформація, відповідна технологія обробки або очікуване кінцеве використання продукції.

Для гармонізації технічних регламентів на якомога ширшій основі члени Угоди у межах своїх можливостей беруть пов-

ноцінну участь у розробці міжнародними органами з питань стандартизації стандартів на продукцію, для якої вони прийняли або мають намір прийняти технічні регламенти. Вони також забезпечують негайне публікування всіх прийнятих технічних регламентів або їхню доступність в інший спосіб, щоби заінтересовані сторони у інших країнах мали змогу ознайомитися із ними.

Щодо харчової продукції у СОТ діє Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів, члени якої мають забезпечити, щоби будь-який санітарний чи фітосанітарний захід застосовувався лише в обсязі, необхідному для захисту життя чи здоров'я людини, тварин чи рослин, ґрунтувався на наукових принципах і щоби його дія не продовжувалася без достатніх наукових обґрунтувань. Санітарні та фітосанітарні заходи не повинні застосовуватися у спосіб, який є прихованим обмеженням міжнародної торгівлі.

Із метою гармонізації санітарних та фітосанітарних заходів на якомога ширшій основі члени мають ґрунтувати вказані санітарні чи фітосанітарні заходи на міжнародних стандартах, інструкціях чи рекомендаціях, якщо вони існують.

У ЄС діє низка регламентів та директив у сфері якості та безпечності продукції. Серед них, зокрема, Регламент (ЄС) 765/2008 Європейського Парламенту і Ради від 9 липня 2008 року, який визначає вимоги щодо акредитації та ринкового нагляду, що стосуються реалізації продукції, та скасовує Регламент (ЄЕС) 339/93, Рішення 768/2008/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 9 липня 2008 року щодо загальних рамок реалізації продукції, Регламент (ЄС) 764/2008 Європейського Парламенту і Ради від 9 липня 2008 року, який встановлює процедури, пов'язані із застосуванням окремих національних технічних правил щодо продукції, яка на законних підставах реалізується в іншій Державі-члені, та скасовує Рішення 3052/95/ЄС, Директива Ради ЄС 85/374/ЄЕС від 25 липня 1985 року щодо зближення законів, регламентів та адміністративних положень Держав-членів стосовно відповідальності за дефектну продукцію, Директива 2001/95/ЄС Європейського Парламенту і Ради

від 3 грудня 2001 року щодо загальної безпечності продукції та інші, що встановлюють вимоги до окремих видів продукції.

16 липня 2021 року набув чинності новий Регламент ЄС 2019/1020 від 20 червня 2019 року про ринковий нагляд та відповідність продуктів, а також про внесення змін до Директиви 2004/42/ЄС та Регламенту (ЄС) 765/2008 і Регламенту (ЄС) 305/2011, прийнятий, зокрема, через пандемію коронавірусу та активізацію електронної торгівлі.

Основними змінами, які впроваджує Регламент ЄС 2019/1020, є вимоги щодо наявності на території ЄС відповідального економічного оператора, який має представляти на ринку ЄС підприємство; посилення вимог до ринкового нагляду за інтернет-торгівлею; розширення повноважень органів ринкового нагляду та створення електронного інтерфейсу для обміну інформацією між митними органами та системою інформаційного обміну ринкового нагляду.

Регламент також вводить новий вид економічного оператора (окрім, виробника з ЄС, імпортера та уповноваженого представника) – постачальник фулфілмен-послуг (фізична або юридична особи, що надає щонайменше два види з таких послуг – складське зберігання, упаковка, обробка, відвантаження замовлення без зміни права власника на товар).

Стосовно харчових продуктів діють Регламент (ЄС) 178/2002 Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2002 року про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, створення Європейського органу з безпечності харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпечністю харчових продуктів (так званий Загальний харчовий закон); Регламент (ЄС) 882/2004 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про офіційний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про харчові продукти і корми, правилам щодо здоров'я та благополуччя тварин; Регламент (ЄС) 852/2004 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про гігієну харчових продуктів; Регламент (ЄС) 853/2004 Європейського Парламенту та Ради від

29 квітня 2004 року, що встановлює спеціальні правила гігієни щодо харчових продуктів тваринного походження; Регламент (ЄС) 854/2004 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року, що встановлює особливі правила для організації офіційного контролю продуктів тваринного походження, що призначені для споживання людиною та низка інших настанов.

Рекомендації міжнародних організацій щодо забезпечення безпечності та якості продукції

Виробники та продавці продукції вживають у своїй діяльності міжнародні стандарти, частина яких є рекомендованими для використання. Такі стандарти стають обов'язковими для певного виробника (продавця) у разі, якщо він сертифікований за цим стандартом та маркує ним свою продукцію.

Стандарти Міжнародної організації зі стандартизації серії ISO 9000 «Системи управління якістю» визначають вимоги до систем менеджменту якості, і є універсальними базовими стандартами, які застосовуються, визнаються і затребувані для будь-якої галузі. Сертифікація за міжнародним стандартом ISO 9000 демонструє прихильність керівництва компанії до якості продукту, що випускається, забезпечує стабільну відповідність очікуваним параметрам якості і задоволеності клієнтів, а також постійне вдосконалення системи з урахуванням мінливих вимог зацікавлених сторін.

ISO 9000 визначає ряд вимог до систем управління якістю підприємств: відповідальність керівництва, управління інфраструктурою та виробничим середовищем, планування, управління документацією та записами, управлінням підбором персоналу, його навчанням, підвищенням кваліфікації, процесами вибору постачальників і організації закупівель, проектування продукції, виробничими процесами, контролю виміральної техніки, а також процесам постійного поліпшення (робота з рекламациями, зворотний зв'язок зі споживачами, моніторинг продукції і процесів, проведення внутрішніх аудитів, управління невідповідностями, коригувальні та запобіжні дії).

GMP (GOOD MANUFACTURE PRACTICE або належна виробнича практика) застосовується у ланцюгу виробництва і спо-

живання харчових продуктів та напоїв, косметики, фармацевтичних продуктів, харчових добавок і медичних виробів. Відповідність програми створення попередніх умов GMP означає виконання мінімальних санітарних вимог і вимог до обробки, необхідних для підтримки гігієнічної середовища.

Кодекс Аліментаріус є збірником міжнародно схвалених принципів з безпечності харчової продукції. Ці принципи у багатьох країнах світу закріплені на законодавчому рівні та є обов'язковими до виконання.

Управління Codex Alimentarius здійснюється Комісією Codex Alimentarius, за участі ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН) та ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я ООН). Кодекс Аліментаріус використовується у близько 190 країнах для захисту здоров'я споживачів та дотримання принципів чесної торгівлі з метою гармонізації вимог до безпечності харчових продуктів.

Система HACCP (HAZARD ANALYSIS AND CRITICAL POINTS CONTROL – аналіз ризиків і критичні точки контролю) – це міжнародні принципи, що визначають вимоги до ефективного контролю безпеки харчових продуктів. Починаючи з 2005 року застосування принципів HACCP є обов'язковим для харчових підприємств, які працюють в країнах ЄС, що визначено на законодавчому рівні (Регламент ЄС 178/2002 від 28 січня 2018 року). Також, із цієї дати всі компанії, які експортують продукти харчування до ЄС, повинні виконувати принципи HACCP.

Україна у Законі «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» також ухвалила норми щодо обов'язкового впровадження HACCP на внутрішньому ринку. Порядок впровадження на підприємствах системи HACCP та постійного дотримання її основних принципів описано в Регламент ЄС 852/2004 (так званий гігієнічний пакет).

Стандарти серії ISO 22000 «Системи управління безпекою харчових продуктів» був розроблений, щоб охопити всі процеси харчового ланцюга постачання, починаючи від сільськогосподарських робіт до переробки, транспортування і зберігання, аж до упаковки і роздрібної торгівлі.

Стандарт ISO 22000, який отримав визнання у всьому світі, встановлює вимоги до систем управління безпечністю харчових продуктів, об'єднуючи в собі елементи аналізу ризиків і критичних точок контролю (НАССР), пререквізитних програм (програм створення попередніх умов) та інтерактивний обмін інформацією, в рамках структурованої системи менеджменту.

Місія GFSI – Global Food Safety Initiative (Глобальна ініціати-ва з безпеки харчових продуктів) – це «постійне поліпшення у системі менеджменту харчової безпеки для забезпечення безпечних продуктів харчування споживачам у всьому світі». Харчове підприємство, сертифіковане за однією з визнаних GFSI-схем, отримує можливість постачання своєї продукції відомим брендам із «звільненням» від аудитів іншої сторони, або періодичність таких аудитів значно знижується.

Британська торговельна організація, що представляє інтереси підприємств роздрібної торгівлі Великобританії, створила глобальний стандарт із безпеки харчових продуктів British Retail Consortium (BRC). Він був розроблений для визначення критеріїв безпеки, якості та виробництва, які необхідні виробникам харчових продуктів для забезпечення дотримання нормативних вимог і захисту споживачів та спочатку був призначений для виробників, що поставляють продовольчі товари до Великобританії.

Стандарт вимагає розробки: зобов'язань вищого керівництва, включаючи необхідні ресурси, плану НАССР (аналіз ризиків і критичні точки контролю), покрокового підходу до управління ризиками безпеки харчових продуктів; системи менеджменту якості, яка детально описує організаційні та управлінські політики і процедури, програм попередніх умов, які передбачають загальні, операційні умови і умови робочого середовища у харчовій промисловості, необхідні для виробництва безпечних харчових продуктів. Вони контролюють характерні ризики, які охоплюються Належними виробничими і Належними гігієнічними практиками.

Метою міжнародного стандарту International Food Standard (IFS) є створення послідовної системи оцінки, яка містить уні-

фіковані процедури проведення аудиту для всіх компаній, що постачають брендові харчові продукти у роздріб. Це допомагає встановити високий рівень прозорості по всьому ланцюжку постачання: від якості води, використовуваної на виробництві, до систем контролю стисненого повітря і кондиціонування, від стель і стін приміщень, до розташування обладнання тощо. Сертифікація може охоплювати виробників харчових продуктів, брокерів, спеціалістів з логістики, виробників побутових товарів, предметів особистої гігієни, а також оптових продавців.

Впровадження міжнародних стандартів дозволяє забезпечити вихід на міжнародні ринки продукції без надмірного контролю та аудиту.

Пропозиції науковців щодо забезпечення безпечності та якості продукції

Безпечність та якість продукції стали предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як М. Бортнікова, Н. Головіна, Б. Данильченко, Т. Златов, І. Зозуля, Д. Крисанов, Т. Лайко, Н. Петришин, С. Прохорчук, О. Рибаченко, Ю. Слива, М. Сьомич, Ю. Чиркова, Т. Швець та інших.

Багато із них вивчало теоретичні засади регулювання названих питань, зокрема, визначення понять «безпечності» та «якості»¹. Щодо останнього існує багато варіантів, оскільки на практиці ця категорія є більш оціночною та суб'єктивною, а отже – й комерційною.

Що стосується правового регулювання якості й безпечності продукції, слід звернути увагу на наступне.

М. І. Сьомич виділяє такі чинники низької ефективності існуючої системи контролю за якістю та безпекою товарів:

1. Документами, що регулюють створення та виробництво продукції в Україні є нормативні (стандарти, технічні умови, методичні вказівки тощо) та технологічна документація (ре-

¹ Див., наприклад: Управління якістю продукції та послуг / Білецький Е. В., Янушкевич Д. А., Шайхлісламов З. Р.; Харків. торгов.-економ. інститут КНТЕУ Х. : ХТЕІ, 2015. С. 13–15.

цептури, технологічні регламенти та інструкції, технічні описи тощо). Цим фактично поставлено у рамки закону існування нормативних документів, що регулюють показники якості та безпечності харчової продукції, кількох рівнів та з різним ступенем правової відповідальності за їх недотримання. Серед них – технічні умови на виробництво продукції (можуть коригуватися самими виробниками щодо рецептури продукції); стандарти різного правового статусу (колишні республіканські, міждержавні СНД, державні, гармонізовані з європейськими нормативними документами), дотримання вимог яких є обов'язковою умовою, але впровадження їх у виробництво – добровільна справа виробника; технічні регламенти є нормативними документами прямої дії, тобто введення їх у дію постановою Кабінету Міністрів України має своїм наслідком безумовне виконання всіма виробниками передбачених ними вимог; закони на окремі харчові продукти є документами прямої дії. Наслідком того, що при виробництві традиційних та створенні нових продуктів харчування широко використовуються нормативні документи з низьким правовим статусом, є випуск фальсифікованої продукції, яка навіть за формальними ознаками не відповідає нормативним параметрам.

2. Основні зусилля щодо контролю за випуском продукції перенесено на кінцеву ланку – вироблену готову продукцію, коли практично нічого виправити вже неможливо; витрачено сировину, працю, енергію та інші складові виробничого процесу, які мають бути компенсовані фінансово, шляхом реалізації товару.

3. Чинна база національних стандартів зорієнтована переважно на оцінку показників якості й безпечності кінцевої продукції сільського господарства і харчової промисловості (аграрна сировина і харчові продукти), а не забезпечення стандартизації та дотримання технологій їх вирощування і виробництва.

4. Вимоги чинної бази вітчизняних стандартів, що включає понад 80 % негармонізованих нормативних документів (республіканських, колишніх союзних та міждержавних стандартів СНД), непорівнянні, а нерідко й несумісні з вимогами норма-

тивної бази ЄС та СОТ. Інструментом подолання такої невідповідності виступає повторна сертифікація продукції, що експортується. Необхідно підкреслити, що у сучасних умовах надзвичайно ефективним важелем виправлення ситуації виступає розроблення, створення та сертифікація систем управління якістю (безпечністю, екологічного управління) на підприємствах.

Висока зношеність технологічного устаткування на багатьох підприємствах та тривалий термін використання застарілих технологій об'єктивно гальмує впровадження інноваційних методів перероблення сировини та випуску сучасного асортименту продукції.

5. Не діють статті Кримінального кодексу України (ст. 227) і Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 167 і 170-1) щодо покарання за випуск фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції. Жодних показових випадків своєчасного та адекватного реагування на такі порушення в ЗМІ не висвітлювалося.

6. За оцінками іноземних фахівців, необізнаність та невміння вітчизняних виробників та споживачів використовувати технічне регулювання як дієвий інструмент під час виробництва, оцінювання та вибору продукції призводить до виникнення на національному ринку таких суттєвих ризиків: гальмування процесу просування новітніх технологій; появи небезпечної продукції; відсутності або обмеженості інформування виробників щодо технічних регламентів, стандартів та процедур оцінювання відповідності, які вводяться торговими партнерами¹.

Таку думку поділяють і С. В. Прохорчук та Н. А. Головіна, які, досліджуючи питання впровадження систем управління якістю та безпечністю дитячого харчування, однією із причин згаданої ситуації вважають й недостатню обізнаність та навички з боку українських виробників і споживачів у використан-

¹ Сьомич М. І. Державний контроль за дотриманням законодавства в підприємствах харчової промисловості. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/7.pdf

ні системи менеджменту якості як дієвого інструменту під час планування і ведення виробництва та оцінювання і вибору продукції.

Наслідком існуючого стану вчені називають унеможливлення вчасного отримання донорської підтримки для оперативного реагування на жорсткі вимоги, які встановлюють країни-імпортери, мінімальне застосування стимулів для міжнародного партнерства, низьку конкурентоспроможність національної продукції на ринках розвинених країн світу.

Вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств починається насамперед із перегляду підходів до забезпечення якості продукції, що виробляється. Згідно із сучасними підходами, якість є універсальним і всеосяжним поняттям, під яким розуміється якість не лише продукції та послуг, а і навколишнього середовища, людських стосунків, життя загалом. Отже, якість є мірою відносин суб'єктів господарювання у процесі ведення бізнесу.

Для забезпечення якості необхідна наявність не лише матеріальної бази та кваліфікованого персоналу, але й системного підходу до питань управління якістю. Організація має створити дієву систему управління, яка спрямовує її зусилля на таке виконання всіх процесів, що забезпечить досягнення якісного результату (створення продукту). Отже, менеджмент якості спрямовано не лише на сферу управління якістю в організації, він охоплює всю систему менеджменту компанії, спираючись на системний підхід до управління всіма видами діяльності¹.

Ю. Л. Чиркова, Н. Я. Петришин та М. Г. Бортнікова, розглядаючи питання впровадження таких систем для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, вбачають найбільш доцільним використання у роботі таких суб'єктів тотальної системи менеджменту якості TQM. Концепція TQM передбачає ціле-

¹ Прохорчук С. В. Головіна Н. А. Впровадження системи контролю за безпечністю та якості дитячого харчування: досвід та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 19, частина 2. С. 148-152.

спрямоване й належно скоординоване використання методів управління якістю на всіх етапах виробничої діяльності – від досліджень та розроблень до післяпродажного обслуговування. Незважаючи на те, що вказана технологія є основою для розроблення стандартів якості ISO, вона виходить далеко за рамки цих стандартів. Якщо стандарти ISO 9000 проголошують досягнення якості кінцевою стратегічною метою, то концепція TQM позиціонує досягнення запланованого рівня якості як поточний процес, де сам рух так само важливий, як і кінцева мета. Саме концепція TQM дає змогу максимально задовольняти вимоги і запити всіх груп зацікавлених осіб організації, яка виступає в ролі постачальника високоякісних благ. При цьому, опираючись на досвід провідних країн світу, доцільно зазначити, що не зважаючи на значний арсенал потужних інструментів (моделей премії якості EFQM, бенчмаркінг, системи комплексного обслуговування устаткування TPM тощо), навіть їх коректне застосування не призводить до отримання очікуваних результатів щодо удосконалення якості, якщо на підприємствах відсутня базова культура TQM, адже неможливо удосконалити те, чого апіорі немає¹.

Я. Орловська, досліджуючи право фізичної особи на безпечну харчову продукцію, підкреслює, що таке право взаємопов'язане із правом особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Тому, на її думку, необхідно більш детально врегулювати досліджуване питання окремою нормою Цивільного кодексу для забезпечення чітко визначеного поняття, достатнього правового регулювання та забезпечення захисту права. Нові норми мають бути нормами нового покоління, які міститимуть принципи, вимоги та стандарти харчової продукції, зокрема, із врахуванням угоди про Асоціацію Україна – ЄС².

¹ Чиркова Ю. Л., Петришин Н. Я., Бортнікова М. Г. Проблеми формування систем менеджменту якості на підприємствах-суб'єктах ЗЕД. URL: <http://ej.journal.kspu.edu/index.php/ej/article/view/686/674>

² Орловська Я. Правове регулювання права фізичної особи на безпечні продукти харчування. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/12/5.pdf>

Зарубіжний досвід у сфері забезпечення безпечності та якості продукції

У США вирішення проблеми конкурентоздатності продукції на ринку шукали у таких протекціоністських заходах, як тарифи, квоти, мито, які мали би захищати місцеву продукцію від конкурентів, а питання покращення якості тривалий час було на другому плані. Із часом американські менеджери дійшли думки, що цей метод має тимчасовий ефект.

Особливості американського досвіду з менеджменту якості полягають у жорсткому контролі за якістю виготовлення продукції з використанням методів математичної статистики; контролі за процесом планування виробництва, виконанням планів; удосконаленні управління фірмою в цілому; допомозі підприємствам з боку держави та значному обсязі інвестицій у розвиток НТП.

На теперішній час контроль за безпечністю продовольства у США здійснюють численні органи федерального, штатів та місцевого рівнів. На федеральному – 15 установ колективно адмініструють щонайменше 30 законів, пов'язаних із безпечністю харчових продуктів. До основних федеральних актів можна віднести Федеральний закон 2011 року «Про модернізацію продовольчої безпечності», де основний акцент робиться на запобігання можливих загроз безпечності харчових продуктів на території США. Він регулює якість та безпечність усіх вітчизняних та імпортованих харчових продуктів за винятком м'яса, м'яса птиці і продуктів з яєць, якість яких регулюється Міністерством сільського господарства США в окремих нормативних актах. Федеральний закон 1938 року «Про продовольчі товари, медикаменти та косметичні засоби» являє собою фактично кодекс, що регулює повноваження названого Міністерства щодо контролю за безпечністю харчових продуктів, ліків та косметики. У сфері безпечності харчової продукції діють й галузеві федеральні закони – «Про інспекцію м'яса» (1906 р.), «Про інспекцію м'яса птиці» (1957 р.), «Про інспекцію продуктів переробки яєць» (1947 р.).

При цьому виділяються два основних федеральних відомства, що відповідають за безпечність продовольчої системи США.

Департамент сільського господарства США несе відповідальність за безпечність та якість м'яса, м'яса птиці і продуктів переробки яєць.

Сфера відповідальності Управління з контролю за якістю харчових продуктів і медикаментів постійно розширюється та вже вийшла за межі назви. Зокрема, до неї увійшли упаковка продуктів, регулювання медичних приладів, реклама ліків, які продаються за рецептами.

Серед інших відомств, що відповідають за безпечність харчових продуктів у США, можна виділити такі як Департамент національної безпеки США, Національна служба морського рибальства в структурі Департаменту торгівлі США, Агентство із захисту навколишнього середовища, Служба з контролю хвороб тварин і рослин, Центр ветеринарної медицини, Центр контролю та профілактики захворювань.

Ще одним органом, що відповідає за стан продовольства в США, є Служба контролю якості харчових продуктів. Дана організація контролює безпечність, якість та відповідне маркування м'яса, м'яса птиці, їх продуктів переробки та яєць. Служба гарантує забезпечення безпечності при споживанні харчових продуктів на основі системи під назвою «Скорочення рівня патогенної флори/аналіз можливих ризиків і критичних контрольних точок» (PR/НАССР). Інспектори Служби контролюють роботу підприємств із забою худоби та птиці, а також переробних підприємств. Для тварин забороняється застосовувати гормони і стероїди, а антибіотики використовуються в обмежній кількості і за 10 діб до забою виключаються.

У США практично на всіх переробних підприємствах і підприємствах громадського харчування, у великих роздрібних мережах та на оптових складах впроваджена міжнародна система НАССР, яка визначає і постійно контролює безпечність продукції. Наявність на підприємстві такої системи є мінімальною вимогою для експорту продукції в ЄС і на інші великі ринки. НАССР є обов'язковим для виробників м'яса і м'яса птиці, морепродуктів, сокової продукції. Крім системи НАССР, підприємства використовують систему Safe Quality Food (SQF) – систе-

му сертифікації якості та безпечності харчових продуктів, що включає первинне виробництво, повну переробку та пов'язану промисловість, таку як упаковку та корми для тварин. SQF гармонізований з HACCP, Кодексом Аліментаріус та вимогами ISO.

Що стосується нехарчової продукції, контроль за її якістю здійснює інша система органів, ключовим з яких на федеральному рівні є Федеральна торговельна комісія (ФТК). ФТК є самостійним державним органом, заснованим у 1914 році як контролююча агенція із запобігання антиконкурентної практики. На теперішній час ФТК наділена широким колом повноважень із питань контролю за дотриманням федерального законодавства у сфері захисту прав споживачів, конкуренції тощо. ФТК діє на підставі Федерального Закону «Про Федеральну торговельну комісію» від 1914 року (Federal Trade Commission Act – Розділ 15, § 41–48 Федерального Кодексу США). У відповідності із законодавством, комісія має нормотворчі повноваження та може вдаватися до примусових методів адміністрування федеральних законів і підзаконних актів у сфері внутрішньої торгівлі шляхом подання адміністративних позовів до суду федеральної юрисдикції.

Окрім адміністративних, ФТК виконує також консультативні функції, надаючи звіти, рекомендації та поради іншим державним органам.

Комісія США з безпеки споживчих товарів (КБСТ) захищає споживачів від потенційних ризиків ураження або смерті внаслідок користування неякісними споживчими товарами як національного, так і іноземного виробництва. До юрисдикції комісії належить близько 15 тисяч найменувань товарів: іграшки, кріплення, господарські інструменти, запальнички, побутова хімія тощо.

Вартим уваги є й японський підхід щодо якості. Після Другої світової війни промисловість **Японії** була зруйнована, однак наприкінці 40-х – початку 50-х років японські менеджери пройшли навчання у американських фахівців та стали застосовувати знання з менеджменту якості у своїй країні. В Японії управління якістю розглядалося як метод керівництва не лише ок-

ремими підприємствами, а й економікою країни в цілому, і цей підхід став базою для так званого «японського дива».

Ключові аспекти японського досвіду з менеджменту якості включають імплементацію програм підвищення якості; широке впровадження наукових розробок у технології; аналіз причин невідповідності на базі методів математичної статистики; високий рівень комп'ютеризації всіх виробничих операцій; довірчі довгострокові відносини з постачальниками; систематичне навчання персоналу, в тому числі й керівництва, та державну підтримку і широку пропаганду ідей якості.

В Японії регулювання безпечності харчової продукції здійснюється на основі Закону «Про продовольчу санітарію», головне завдання якого на початку полягало у тому, щоби концентрувати зусилля на попередженні харчових отруєнь. Закон уповноважує кожен орган місцевого управління вживати до підприємств, розташованих у місцевості, яка підпадає під його юрисдикцію, таких заходів, як встановлення необхідних стандартів для підприємств та торговельних точок, видача або припинення дії ліцензій, консультування та повна або тимчасова заборона діяльності підприємств. Дія Закону поширюється не тільки на харчові продукти і напої, але й на добавки, включаючи природні ароматизатори; обладнання та контейнери/упаковки, які використовуються для перевезення, виготовлення, переробки або доставки продовольства; осіб, які здійснюють пов'язану з харчовими продуктами діяльність, наприклад, виробництво харчових продуктів або їх імпорт. Згідно із Законом відповідальність за забезпечення безпечних харчових продуктів покладається на два міністерства. Міністерство охорони здоров'я, праці і добробуту має виняткові повноваження, відповідає за виробництво продовольства та забезпечення якості, може встановлювати стандарти й специфікацію для харчових продуктів або добавок, що призначені для продажу. Міністерство сільського, лісового та рибного господарства відповідає за стабільність розподілу продовольства та безпечність харчових продуктів. Крім того, в Японії є тип адміністративних організацій, які відповідають за охорону здоров'я та гігієну виключно

на провінційному рівні. Ці організації називаються медико-санітарними центрами і відіграють важливу роль у забезпеченні безпечності харчових продуктів у відповідних провінціях. З 1995 року Японія почала використовувати систему санітарного контролю, що базується на системі НАССР.

У той же час, Світова організація торгівлі у своїх оглядах торговельної політики Японії відзначає достатньо високий рівень протекціоністських заходів, які використовує держава з метою захисту свого товаровиробника, серед яких ввізні мита, обмеження експорту, низький рівень участі іноземних компаній у процедурах державних закупівель, державна підтримка тощо.

Деякі учасники СОТ, зокрема, висловлювали пропозиції щодо підвищення ефективності митного оформлення товарів, а також уникнення перешкод для торгівлі у сфері технічного регулювання, зокрема, щодо таких товарів як автомобілі, електричне обладнання та фармацевтична продукція. Особливу увагу було привернуто до високого рівня захисту сільського господарства Японії через тарифні та нетарифні (санітарні та фіто-санітарні) заходи, а також державної підтримки. У цьому зв'язку значна кількість членів СОТ закликала Японію до запровадження реформ у цій сфері, орієнтованих на ринкові умови, зниження субсидування, а також направлення до СОТ нотифікації про державну підтримку сільського господарства. Деякі учасники наголошували на необхідності забезпечення відповідності національних стандартів Японії наявним міжнародним стандартам в агропродовольчому секторі (наприклад, Codex Alimentarius). Японію закликали зменшити субсидії у галузі рибальства та підвищити прозорість порядку їх надання з метою гарантування, що такі субсидії не сприяють незаконному та нерегульованому вилову риби.

В Європі рух до високої якості продукції й удосконалення забезпечення якості почався у середині 80-х років минулого сторіччя, що було викликано зростаючою конкуренцією. 1985 року прийнято концепцію гармонізації європейських стандартів і введено вимоги щодо забезпечення безпеки і на-

дійності продукції на рекомендаційному рівні. Наприкінці 80-х років частина Європи зробила орієнтацію на стандарти ISO 9000 та здійснила значну підготовчу роботу для створення спільного економічного ринку з ефективним обміном товарами і робочою силою між країнами. Європейський досвід з менеджменту якості включає гармонізацію вимог національних стандартів, правил щодо проведення сертифікації; створення регіональної інфраструктури і мережі національних організацій, уповноважених проводити роботи з сертифікації продукції; створення спільного європейського ринку; прагнення європейських країн здійснити суттєві зміни в області якості та сприйняття громадянами країн нових вимог; творче використання передового досвіду з поліпшення якості.

2002 року Європейський Союз ввів у дію Загальний харчовий закон, яким було визначено загальні принципи і процедури забезпечення безпеки продуктів харчування. У рамках цього закону було створено Єдиний орган з безпеки харчових продуктів, що розпочав діяльність 2003 року, приділивши увагу питанням оцінки ризику і науковим консультаціям у сфері харчової безпеки.

Згодом більшість країн ЄС створили національні управління з безпеки харчових продуктів для того, щоби досягти більш високих стандартів безпеки харчових продуктів і забезпечити їх ефективний контроль. У деяких державах їхні повноваження обмежені проведенням оцінки ризиків і наданням наукових консультацій уряду, в інших – до їх мандату входить оповіщення про ризики і забезпечення виконання нормативних положень, які регулюють контроль харчових продуктів.

Системи національного контролю на території ЄС відрізняються: від повністю централізованої системи (Нідерланди, Данія, Бельгія) до децентралізованих систем, в рамках яких компетентні органи працюють на основі регіональних (Іспанія, Німеччина) або місцевих систем (Великобританія, Ірландія).

Наприклад, в **Естонії** єдиним державним органом, відповідальним за безпеку харчової продукції, є Ветеринарно-продовольчий департамент, який підпорядковується Аграрному

міністерству. Основними функціональними обов'язками департаменту є контроль за виконанням законодавства у сфері ветеринарної медицини, харчової безпеки, ринкового регулювання тощо. У *Швеції* таким органом виступає Шведська національна продовольча адміністрація, яка є центральним органом державної влади у сфері харчової промисловості. Основними завданнями цього органу є захист прав споживачів щодо якості та безпечності харчових продуктів, контроль за торгівлею продуктами харчування та ін. У той же час в *Німеччині* існує декілька органів в сфері контролю за харчовими продуктами: Федеральне міністерство захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства Німеччини та Федеральний інститут оцінки ризиків. Функціональні обов'язки міністерства закріплені за окремими департаментами: харчові продукти та промислові товари, продукти з захисту рослин, ветеринарна медицина, генетична інженерія. Федеральний інститут оцінки ризиків є науковим закладом, який готує експертні звіти щодо безпеки харчових продуктів, захисту здоров'я споживачів на основі міжнародних наукових критеріїв оцінки. У *Польщі* проведено реформу структури і організації офіційного контролю, а також законодавчу реформу. Прийнято новий Закон про харчові продукти, проведено додаткові реформи систем моніторингу і нагляду з метою офіційного контролю за харчовими продуктами. Об'єднана система контролю за харчовими продуктами підпорядковується Міністерству охорони здоров'я Польщі. Крім того, якість та безпечність продукції контролюється самими виробниками та забезпечується підприємствами, які впроваджують системи якості, такі як ISO, HACCP та стандарти належної виробничої практики. Заохочення впровадження таких систем якості, які повністю регламентують виробничий процес, є більш дієвим заходом забезпечення якості продукції протягом її виробництва (етапи: сировина, виробництво, пакування), ніж сертифікація вже готової продукції, яка на практиці не виправдовує своєї ефективності.

У сфері якості та безпечності нехарчової продукції в ЄС діє Угода про оцінку відповідності та прийнятність промислових

товарів (Угода АСАА), до якої також приєдналися Швейцарія, Норвегія, Ісландія, Туреччина, США, Канада, Японія, Австралія та Нова Зеландія. Як зазначалося, для приєднання до Угоди АСАА законодавство країни має бути приведено у відповідність із її вимогами. Цікавим видається досвід **Чехії**, яка, замість впровадження законодавства ЄС, пішла шляхом знаходження та виключення невідповідностей та суперечностей у національному законодавстві.

Аналіз законопроектів з питань безпечності та якості продукції

До порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання включено низку законопроектів, які стосуються питань якості і безпечності продукції та захисту прав споживачів.

1. Вбачається слушною пропозиція проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» (щодо представлення інтересів споживачів, які є членами громадських організацій, у судах усіх інстанцій)» (реєстр. № 5741 від 08.07.2021 р.) щодо надання громадським організаціям права звертатися з позовом до суду про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує їх функції), виконавця протиправними щодо конкретних споживачів – членів громадських організацій споживачів, і припинення цих дій.

2. Законопроект «Про внесення змін до статті 55 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» щодо усунення технічних мовних бар'єрів у міжнародних сертифікатах» (реєстр. № 5062 від 15.02.2021 р.) передбачає зміну, відповідно до якої міжнародний сертифікат має бути складений (заповнений) англійською мовою та/або іншою мовою, узгодженою компетентними органами України та країни-експортера (країни походження), без обов'язкового його викладу українською мовою. На думку авторів, з якою можна погодитися, запровадження цієї норми забезпечить ефективнішу міжнародну сертифікацію української продукції.

3. Урядовий проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження вмісту трансжирних кислот у харчових продуктах (реєстр. № 5543 від 21.05.2021 р.) покликаний привести законодавство України у відповідність до вимог Регламенту Комісії Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2019/649 від 24 квітня 2019 року «Про внесення змін до Додатку III до Регламенту (ЄС) 1925/2006 Європейського Парламенту та Ради щодо трансжирних кислот, крім трансжирних кислот, що містяться в жири тваринного походження». Підтримуючи необхідність гармонізації законодавства України та ЄС, вважали би за доцільне визначити допустиму норму вмісту трансжирних кислот, крім трансжирних кислот, який природним чином міститься у жири тваринного походження, в харчових продуктах, призначених для кінцевого споживача (не більше 2 грам на 100 грам жиру), безпосередньо у законах.

4. Передбачається, що проєкт Закону «Про фортificaцію борошна» (реєстр. № 5657 від 14.06.2021 р.) визначить правові, економічні та організаційні засади забезпечення населення безпечним та якісним борошном, збагаченим вітамінами, мінеральними речовинами та мікроелементами, з метою профілактики захворювань і станів, пов'язаних з їх нестачею в організмі людини, зміцнення та збереження здоров'я населення, поліпшення демографічної ситуації в Україні.

Ідея прийняття спеціального закону щодо фортificaції борошна потребує додаткового обґрунтування, оскільки діє Закон «Про зерно та ринок зерна в Україні», який «визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу України... спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насіннєвому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу». У ньому «борошномельні підприємства» розглядаються як «зернопереробні підприємства» (пункт 17 статті 1), а «борошно» – як «продукт переробки зерна» (пункт 20 статті 1).

Отже, відповідні положення можуть бути включені окремим розділом до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» (що дозволить також, зокрема, передбачити фортифікацію не лише борошна, а й інших продуктів із зерна), а окремі положення щодо фортифікації борошна – й до деяких інших законів у цій сфері.

Положення проєкту не розкривають правовий механізм реалізації окремих його норм, зокрема, щодо сприяння розвитку сфери фортифікації борошна шляхом впровадження заходів економічного стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва збагаченого борошна, права суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва і обігу збагаченого борошна, тощо. Крім того, у ньому не визначено зміст деяких використовуваних термінів (наприклад, «вітамінно-мінеральні або мінеральні добавки»).

Оскільки на центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері продовольчої безпеки держави, а також формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, на місцеві державні адміністрації покладено низку додаткових повноважень у сфері фортифікації борошна (статті 6, 7), це може призвести до збільшення витрат із Державного бюджету України. Відтак, відповідно до статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України до проєкту має бути додане належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Загалом законопроект вимагає значного техніко-юридичного доопрацювання. Так, у ньому відсутня стаття 5, частина положень проєкту не узгоджуються між собою. Наприклад, у статті 6 передбачається, що Кабінет Міністрів України «затверджує державні цільові програми щодо запобігання захворювань і станів пов'язаних з нестачею в організмі людини вітамінів, мінеральних речовин та мікроелементів, та забезпечення населення безпечним збагаченим борошном». Водночас в інших положеннях акту використовується термін «мікронутрі-

енти», який є загальним та охоплює всі ці елементи. Окремі положення проєкту не повною мірою кореспондуються з відповідними положеннями інших законів, які регулюють відносини у цій сфері. Зокрема, відповідно до статті 10 проєкту «суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва і обігу збагаченого борошна, зобов'язані гарантувати його безпеку та якість, забезпечувати дотримання процесів виробництва, зберігання, транспортування та реалізації збагаченого борошна відповідно до вимог технічних регламентів або до технічних умов і стандартів, що діють до набрання чинності технічних регламентів». У той же час, стаття 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» під «стадіями виробництва та обігу» розуміє «будь-які стадії, у тому числі виробництво, зберігання, транспортування, реалізація або постачання харчових продуктів кінцевому споживачу».

Слід також звернути увагу, що Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» взагалі не включено до переліку законів, які регулюють правовідносини у сфері фортифікації борошна (стаття 2 проєкту).

Вимогу щодо обов'язкової фортифікації борошна, яке виробляється на території України, необхідно узгодити з положеннями статті 9 проєкту, в якій визначаються вимоги до якості борошна, що ввозиться на митну територію України та знаходиться в обігу на її території. Обов'язкова фортифікація борошна, яке виробляється на території України, без запровадження такої вимоги до борошна, яке ввозиться на територію України, може негативно вплинути на українські борошно-мельні підприємства, а також бути розцінена як створення переваг на ринку для імпортерів. Також варто врахувати, що вітчизняні підприємства експортують борошно на ринки, де відсутня вимога щодо його обов'язкової фортифікації.

5. Розглядаючи законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення якості харчових продуктів, що

споживаються дітьми» (реєстр. № 5148 від 25.02.2021 р.) слід врахувати, що 21 жовтня 2021 року Верховною Радою України прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства України у сфері забезпечення дитячим харчуванням у відповідність з вимогами законодавства Європейського Союзу», яким, зокрема, визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про дитяче харчування», а також внесено низку змін до законів «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», «Про рекламу», «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», Основ законодавства України про охорону здоров'я тощо. У проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження вмісту трансжирних кислот у харчових продуктах» (реєстр. № 5543) також розглядаються відповідні питання, включені й до змісту законопроекту № 5148. Разом із тим слід зазначити, що останнім чіткіше визначено вимоги до вмісту трансжирних кислот.

Що стосується іншої частини проєкту, привертає увагу, що його назва не повною мірою відповідає змісту, оскільки частина його положень стосується загальних вимог до якості харчових продуктів.

Навряд чи доцільне пропоноване у статті 6 Закону України «Про молоко та молочні продукти» уточнення «немолочного походження, у тому числі пальмову олію, а також будь-які стабілізатори і консерванти», оскільки згідно із правилами законодавчої техніки нормативні положення закону не повинні містити зайвої деталізації.

Зміни до статті 11 Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», відповідно до яких «у назві харчових продуктів з какао та шоколаду, які містять, складаються або вироблені з використанням пальмової олії, сухих молочних продуктів з додаванням гідрогенізованих рослинних жирів, забороняється вживати терміни «Шоколад», «Шоколад

з добавленнями», «Шоколад з начинкою, шоколад з наповнювачем» та інші споріднені та співзвучні до цих термінів слова будь-якою мовою», не кореспондуються із змінами до статті 32 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», якими встановлюється заборона на «використання гідрогенізованої пальмової олії, сухих молочних продуктів з додаванням гідрогенізованих рослинних жирів у виробництві продуктів дитячого харчування та традиційних харчових продуктів, кондитерських виробів, у тому числі з какао, шоколаду та продуктів з вмістом шоколаду, морозива».

Передбачена проектом відповідальність операторів ринку харчових продуктів за пропонування до реалізації або реалізацію харчових продуктів або кормів, що містять речовини та/або інгредієнти, заборонені законодавством, на нашу думку, охоплюється пунктом 10 частини першої статті 65 Закону «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», яким встановлено відповідальність за пропонування до реалізації або реалізацію харчових продуктів або кормів, які є шкідливими для здоров'я людини або тварини.

6. Необхідність прийняття законопроекту *«Про внесення зміни до статті 65 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» (реєстр. № 5592 від 31.05.2021 р.)* обґрунтовується потребою послаблення адміністративно-господарських санкцій на період здійснення обмежувальних карантинних заходів, встановлених Кабінетом Міністрів України. Автори проекту зазначають, що «у 2020 році переважна більшість суб'єктів господарювання, в управлінні яких перебувають потужності, на яких здійснюється обіг харчових продуктів, не працювали через дію карантинних обмежень, введених у зв'язку з розповсюдженням коронавірусної хвороби, що поставило їх у вкрай скрутне фінансове становище». Слід зазначити,

що карантинні заходи стосувалися лише підприємств ресторанного господарства, а останнім часом, за умови вакцинації співробітників, не обмежувалася й їхня діяльність. У той же час, впровадження системи НАССР є об'єктивною вимогою і потребою ринку (у тому числі світового), і наявність та застосування санкцій за порушення цієї вимоги має сприяти її впровадженню.

7. *Проектом Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання деяких аспектів оподаткування самогоноваріння» (реєстр. № 4127 від 18.09.2020 р.)* пропонується, фактично, легалізувати самогоноваріння. У пояснювальній записці законопроект описується, як «зміни до Податкового кодексу України, відповідно до яких оподаткування самогоноваріння фізичними особами – підприємцями може бути за спрощеною процедурою, враховуючи виготовлення зазначеними суб'єктами підприємницької діяльності молочної сировини. Крім того, передбачено зміни до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», відповідно до яких встановлюються вимоги до матеріально-технічної бази осіб, що займаються самогоноварінням, оподаткування такої діяльності та відповідальність за порушення зазначених вимог».

Крім того, що ідея легалізації самогоноваріння видається дискусійною, під запропоноване визначення самогоноваріння («процес виготовлення міцних алкогольних напоїв у домашніх чи інших умовах») підпадає, фактично, будь-яке виготовлення міцних напоїв, у тому числі й масове виробництво. Про оподаткування доходів від самогоноваріння у проекті фактично не йдеться, крім встановлення оподаткування акцизним податком за ставкою 0 грн «самогону, за умови виготовлення фізичними особами-підприємцями, зайнятими самогоноварінням, молочної продукції з розрахунку не менше 1 тони молочної сировини на місяць та коли обсяг самогону, виготовленого такими фізичними особами-підприємцями, не перевищує 100 літрів на місяць».

За аналогічних умов звільняються від сплати «ліцензії з самогоноваріння» фізичні особи-підприємці, які займаються самогоноварінням з метою збуту.

У той же час, законопроектом не передбачаються положення, які могли би забезпечити належний контроль за здійсненням підприємницької діяльності щодо самогоноваріння – наприклад, органи контролю, умови оподаткування (зокрема, можливість застосування спрощеної системи оподаткування), вимоги до якості і безпечності продукції (враховуючи її особливості), маркування тощо. Незрозумілими залишаються положення щодо обліку молочної сировини та виробництва самогону, а також ціль виробництва їх у цих обсягах – для власного споживання або для збуту. Із вимог до матеріально-технічної бази для виготовлення самогону вбачається, що виробництво навіть для продажу 100 л самогону, за умови їх дотримання, виглядає економічно недоцільним. Отже, навряд чи прийняття проекту сприятиме виходу самогоноваріння з тіні та розвитку виробництва молока.

8. *Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання деяких аспектів самогоноваріння та ринку молока»* (реєстр. № 4153 від 25.09.2020 р.) пов'язаний із проектом № 4127 та спрямований на скасування статей КУпАП, що передбачають відповідальність за виготовлення або зберігання без мети збуту самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення або зберігання без мети збуту апаратів для їх вироблення, а також за придбання самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення. На нашу думку, можна погодитися із скасуванням статті 176 КУпАП (виготовлення або зберігання без мети збуту самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення або зберігання без мети збуту апаратів для їх вироблення). У той же час, рішення щодо статті 177 КУпАП має бути прийнято, виходячи із рішення щодо законопроекту № 4127.

9. *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного ринко-*

вого нагляду і контролю нехарчової продукції» (реєстр. № 5473 від 06.05.2021 р.) передбачає значне зменшення санкцій у сфері державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції (встановлення на рівні, передбаченому до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду») та уточнення окремих положень відповідних законів.

Стосовно розміру санкцій слід зазначити, що їх зменшення навряд чи сприятиме захисту прав споживачів та стимулюватиме виробників (продавців) до реалізації якісної та безпечної продукції. Крім того, подібні зміни після дещо більше ніж року дії чинних санкцій не сприятимуть вірі у стабільність законодавства та авторитету контролюючих органів.

Щодо окремих положень законопроекту необхідно звернути увагу на наступне.

Навряд чи можливе передбачене статтею 7 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» скріплення печаткою відповідного органу копій посвідчень (направлень) на проведення перевірок у разі, якщо така перевірка проводиться за місцем розташування суб'єкта господарювання.

Не сприятиме захисту прав споживачів, з огляду на тривалі строки використання (а отже – й реалізації) нехарчової продукції зменшення строку надання документації до трьох років, навіть якщо строк, встановлений відповідним технічним регламентом, є більшим (пропозиції до статті 8 названого Закону).

Запропоновані зміни до статті 22 того ж Закону не повною мірою відповідають Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», який відносить до повноважень державних органів виключно вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції. Потребують також додаткового обґрунтування пропозиції щодо можливості знищення продукції чи приведення її в інший спосіб до стану, що виключає її використання, у разі її формальної невідповідності.

Видається за доцільне у статті 29-2 визначити порядок дій органу ринкового нагляду у разі порушення суб'єктом господарювання строку звернення за наданням роз'яснень.

10. Альтернативним законом проектом (реєстр. № 5473-1 від 20.05.2021 р.) передбачаються більш логічні зміни строку, встановленого статтею 7 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції». Адже трирічний строк визначено тільки у разі, якщо його не встановлено технічним регламентом. У той же час, цей термін також потребує додаткового обґрунтування.

Зміни до статті 24 названого Закону, відповідно до яких ланцюг постачання, якщо за результатами перевірки характеристик продукції є підстави вважати, що продукція є небезпечною, становить ризик та/або не відповідає встановленим вимогам внаслідок дій чи бездіяльності виробника такої продукції або будь-якого іншого суб'єкта у ланцюгу постачання, перевіряється не на початковому, а на наступних етапах перевірки, створює небезпеку для споживачів нехарчової продукції. У випадку розповсюдження небезпечної (або із ризиком) продукції час грає вагомому роль у потраплянні такої продукції до широкого кола кінцевих споживачів.

Виглядає дискусійною норма щодо притягнення до відповідальності розповсюджувача, якого на час перевірки неможливо ідентифікувати (наприклад, припиненого) (зміни до статті 44 Закону). Ця норма навряд чи може бути реалізована.

Висновки та пропозиції

На теперішній час майже всі базові закони у сфері якості та безпечності продукції гармонізовано із європейськими. Внесення змін у зв'язку із набуттям чинності новим Регламентом ЄС 2019/1020 від 20 червня 2019 року про ринковий нагляд та відповідність продуктів, а також про внесення змін до Директиви 2004/42/ЄС та Регламенту (ЄС) 765/2008 і Регламенту (ЄС) 305/2011 потребують закони України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» та «Про загальну безпечність нехарчової продукції». До спеціального законодав-

ства, що регулює якість і безпечність окремих видів продукції, необхідні точкові зміни з метою впровадження міжнародних стандартів. Inception report та рекомендації оціночної місії ЄС стосовно готовності інфраструктури якості України до укладення Угоди АСАА мають окреслити рамки подальшого вдосконалення законодавчого забезпечення технічного регулювання в Україні.

Науково-практичне видання

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРІОРИТЕТНИХ СФЕР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

(на основі аналізу законопроектів, включених
до порядку денного шостої сесії
Верховної Ради України дев'ятого скликання)

***Загальна редакція О. Л. Копиленка,
академіка НАН України***

Комп'ютерна верстка І. С. Коломієць

Підписано до друку 04.07.2022.
Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 31,94. Обл.-вид. арк. 25,23.

Надруковано у Видавництві «Людмила».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 5303 від 02.03.2017.

«Видавництво Людмила»

03148, Київ, а/с 115.

Тел./факс: + 38 050 469 7485, 068 340 8332

E-mail: lesya3000@ukr.net