ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ СФЕР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

(на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного сьомої 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 № 8 від 18 серпня 2022 року)

Загальна редакція О. Л. Копиленка,
академіка НАН України

П 78 **Проблеми** законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання) / Інститут законодавства Верховної Ради України; заг. ред. О. Л. Копиленка. Том 22. К. : Вид-во «Людмила», 2022. 621 с.

У збірці містяться наукові висновки та узагальнення щодо законопроектів, які стосуються пріоритетних сфер суспільних відносин і були включені до порядку денного сьомої 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

© Інститут законодавства
Верховної Ради України, 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ 8

1.1. Оптимізація правил і процедур Верховної Ради України: питання теорії та практики 8

1.2. Форми безпосередньої демократії: законодавче закріплення та шляхи його вдосконалення 49

1.3. Пріоритетні напрями вдосконалення українського законодавства про політичні партії 75

1.4. Правове регулювання системи публічного управління та адміністрування в Україні 116

1.5. Стан і перспективи удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації 144

Розділ 2. ПРАВОВА ПОЛІТИКА 165

2.1. Законодавче забезпечення судоустрою та статусу суддів 165

2.2. Правове регулювання антикорупційної політики в Україні 194

2.3. Законотворчі вектори удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства України 224

2.4. Реформування законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення 307

Розділ 3. ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА 408

3.1. Законодавче забезпечення розвитку соціального діалогу в період післявоєнного стану 408

3.2. Шляхи удосконалення управління суб'єктами державної та комунальної власності 443

3.3. Правове регулювання діяльності суб'єктів з особливим режимом господарської діяльності 486

3.4. Законодавче забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав 531

3.5. Удосконалення екологічного законодавства та забезпечення його виконання 556

ПЕРЕДМОВА

Із метою вироблення орієнтирів розвитку національного законодавства, науково-правового забезпечення законодавчої діяльності українського парламенту Інститутом законодавства Верховної Ради України у тісній співпраці з парламентськими комітетами здійснюється аналіз законопроектів, спрямованих на врегулювання окремих сфер суспільних відносин. Зокрема, проведено науково-експертну роботу з моніторингу проектів законів, включених до Порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Специфікою сьомої парламентської сесії стала її робота в умовах російської збройної агресії проти України та введеного у зв'язку з цим воєнного стану з 24 лютого 2022 року. Повномасштабна війна внесла корективи у життя всіх українців. Змінилися плани, погляди та пріоритети, що вплинуло і на законодавчу діяльність. Зазнав вагомих змін порядок денний сесії законодавчого органу. На перший план вийшли питання оборони держави, забезпечення національної безпеки, економічної та соціальної стабільності, гарантування основних прав людини і громадянина.

З перших днів війни парламент ухвалив ряд важливих законів і постанов, спрямованих на протидію російській навалі. Це, зокрема, закони: «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»; «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію»; «Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо вдосконалення порядку комплектування і соціального забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад»; «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колаборацій-

ну діяльність»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України»; «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за мародерство»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими в особливий період»; «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій»; «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» та інші. Війна зумовила нагальну потребу повною мірою активувати механізми притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за воєнні злочини та злочини проти людяності, скоєні ними на території України.

Необхідно також відзначити, що у зв'язку з отриманням Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі аналізувалися особливо важливі та пріоритетні для нашої країни питання, серед яких: здійснення безпосередньої демократії; функціонування політичних партій та системи публічного управління; реформування судової системи; запобігання та боротьба з корупцією; забезпечення основних прав людини; створення національного механізму протидії дискримінації; налагодження соціального діалогу як дієвої й невід'ємної складової економічної та політичної системи суспільства; вдосконалення екологічного законодавства та багато інших. Актуальними стали також проблеми повоєнного відновлення економіки.

Досліджуючи вказані тенденції розвитку правової системи (на основі законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання), співробітники Інституту законодавства проаналізували понад 350 законопроектів, спрямованих на забезпечення процесів ре-

формування суспільно-політичних, економічних та інших сфер суспільних відносин.

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

Видання підготовлено колективом авторів: Л. А. Савченко, І. М. Мищак (керівники авторського колективу), І. П. Андрушко, В. П. Базов, Т. М. Барабаш, О. І. Бєлова, В. С. Воротін, О. В. Геселев, І. О. Гуменюк, Ю. В. Данилюк, Л. М. Какауліна, Н. В. Камінська, 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, О. В. Муза, Л. С. Нецька, Н. В. Ніколаєнко, А. А. Оржаховська, Т. В. Скомороха, Т. Е. Тєлькінєна, О. Є. Ференс, Н. В. Фунтокіна, С. Г. Шидловський, С. М. Юрченко.

Розділ 1
КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

1.1. Оптимізація правил і процедур Верховної Ради України: питання теорії та практики

Аналіз історичного розвитку питань оптимізації правил процедур Верховної Ради України та їх сучасний стан

Основою функціонування парламентів держав усталеної демократії є принцип структурно-організаційної єдності і процедурної незалежності законодавчого органу, сутність якого полягає у належному рівні формалізації його діяльності.

Оновлення інституційно-організаційних механізмів підготовки й ухвалення законодавчих рішень, концептуальна єдність в регламентації законодавчих процедур є фундаментом для ефективної діяльності парламенту та прийняття необхідних законів. Водночас, деталізація розроблених та узаконених правил парламентських процедур забезпечує можливість законодавчому органу самостійно здійснювати контроль за власною діяльністю в межах його конституційно визначеної компетенції.

Актом, що регулює діяльності Верховної Ради України та його органів, по суті «кодексом правил парламентської процедури», є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент), яким встановлено порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначено законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, а також порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради[1]. Іншими словами, зазначений Закон визначає алгоритм дій та встановлює процесуально-правові норми, задля виконанням парламентом покладених на нього конституційних функцій і

[1] Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

повноважень. Прийняття Регламенту у формі закону визначено Конституцією України (пункт 21 частини першої статті 92), що свідчить про його конституційно-правову природу.

Регламент деталізує та конкретизує норми Конституції України оскільки Основний закон не містить достатньої кількості положень, присвячених врегулюванню діяльності Верховної Ради України. Як влучно зазначив відомий український вчений В. Шаповал – Регламент здійснює відповідне правове регулювання не «після» Конституції, а «разом» з Конституцією[1].

Сучасний парламентський Регламент характеризується високим ступенем деталізації щодо упорядкування його внутрішньої структури.

Ретроспективний аналіз організації діяльності українського парламенту варто здійснювати від часів створення та діяльності Української Центральної Ради (далі – УЦР) як першого національного законодавчого органу.

Як зазначає український учений В. Єрмолаєв, вже з перших загальних зборів УЦР розпочинається її перетворення на парламентську установу: відбувається формування організаційних структур, здійснюється розробка та прийняття регламенту, згідно із пропозицією М. Грушевського обирається її виконавчий комітет – Комітет Центральної Ради. На одному із перших засідань, що відбулося 14 квітня 1917 року, Комітет Центральної Ради доручає своїм членам Х. Барановському та В. Садовському розробити Наказ УЦР та її Комітету. На наступному засіданні проект зазначеного наказу розглянуто й прийнято із незначними поправками. За своїм змістом цей Наказ стає регламентом, своєрідною «внутрішньою Конституцією» УЦР. Відповідно приписів наказу УЦР визначалася «як представницький орган усієї організованої української людності», що має завдання виконати волю тої людності, висловлену на Українському Національному З'їзді, себто, переведення автономії України у Федеративній Демократичній Російській Республіці із забезпеченням прав національних меншостей, що

[1] Шаповал В. Джерела конституційного права України: питання теорії і практики. *Право України*. 2014. № 9. С. 164.

живуть на території України. Документом встановлювалося, що діяльність УЦР мала проводитись через загальні збори та Комітет Центральної Ради. Загальні збори могли бути черговими та екстреними. Перші скликалися не рідше одного разу на місяць. За десять днів до початку їх проведення усім членам УЦР розсилалися «іменні запрошення» і порядок денний, а повідомлення про їх проведення друкувались також й в газетах. Екстрені збори, за потреби, скликав Комітет УЦР, вони вважалися дійсними за будь-якої кількості присутніх. Для розгляду окремих справ та підготовки рішень УЦР та її Комітету створювалися комісії УЦР, як на постійній, так і на тимчасовій основі. Робота над удосконаленням організаційно-парламентських процедур тривала постійно. Так, на п'ятій сесій прийнято рішення стосовно обрання тимчасової комісії з представництвом від фракцій «для вироблення зовнішнього порядку під час засідань». Зокрема, було запропоновано перевіряти посвідчення на вході, заборонено сідати на естраді та стояти у проходах, для дотримання порядку в залі та кулуарах запроваджено інститут розпорядників.

Важливе значення для подальшого удосконалення правил процедур у діяльності УЦР мало прийняття 1 серпня 1917 року регламенту Малої Ради – розкладу роботи Малої Ради і її комісій, яким досить чітко і детально визначався законодавчий процес, а також статус комісій УЦР. Наприклад, законодавчі справи мали вирішуватись лише після доповіді комісії. Законопроекти потрібно було роздавати членам УЦР заздалегідь. Перші збори комісії повинні скликатися Президією. Із тексту розкладу роботи Малої Ради можна зробити висновок, що право законодавчої ініціативи надавалося членам Малої Ради та Генеральному Секретаріату (після IV Універсалу – Раді Народних Міністрів). Законодавча процедура в УЦР передбачала кілька стадій: законодавча ініціатива або ж готовий законопроект надходив до відповідної комісії, яка або сама готувала законопроект або ж розглядала вже підготовлені законопроекти. Найбільш важливі розлогі законопроекти розглядались постатейно, у трьох читаннях чи в поіменному режимі, інші – за скороченою

процедурою (нетривале обговорення, внесення поправок, додатків)[1].

Отже, прийняття регламентів УЦР заклало певні правила національної організаційно-парламентської діяльності, за якими визначався порядок роботи парламентської установи і Центральна Рада мала можливість здійснювати свої повноваження. Викладене дозволяє провести певні паралелі щодо організації роботи законодавчого органу Української Народної Республіки та Верховною Радою України – органом законодавчої влади сучасної України, який здійснюють законодавчу функцію за певними політичними традиціями, зокрема, ідентифікації самобутності української нації та самостійницького розвитку Української держави.

В останні десятиліття перебування України у складі СРСР повноваження Верховної Ради УРСР визначалися Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 року зі змінами і доповненнями, внесеними згідно з Законом від 27 жовтня 1990 року (Глава XII). Так, відповідно до статті 114 Конституції УРСР 1978 року порядок діяльності Верховної Ради УРСР і її органів визначався Регламентом Верховної Ради УРСР та іншими законами Української РСР, які видавалися на основі Конституції УРСР. Тому, керуючись вимогами цієї норми, Верховна Рада УРСР 25 березня 1980 року прийняла Регламент Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. Регламент складався з 12 глав, в яких містилися 65 статей, що уперше за всю попередню історію функціонування Верховної Ради УРСР ретельним чином визначався порядок її роботи[2].

За висновками вітчизняного правника В. Гончаренка, регламенти законодавчого органу УРСР, зазвичай, включали мінімальну кількість правил і залишали без відповіді велику кількість питань стосовно організації роботи вищого пред-

[1] Єрмолаєв В. Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/ermolaev58.pdf

[2] Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text; Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27 жовтня 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11#Text

ставницького законодавчого органу республіки. Така ситуація не була випадковою, оскільки не передбачала функціонування Верховної Ради УРСР у парламентському режимі, а у зв'язку з цим і необхідності детально регламентувати її діяльність. Як свідчить аналіз змісту стенографічних звітів засідань Верховної Ради УРСР, в яких відображена діяльність Верховної Ради за період дії Конституції УРСР 1937 р. до середини 1970-х рр., усі без винятку голосування, які відбувалися на засіданнях Верховної Ради, були одноголосно «за». Тому ретельно регламентувати процедуру розгляду питань і голосування за прийняття рішень не було необхідним. Верховна Рада УРСР була однією зі складових радянської моделі представницьких органів державної влади, по суті – далекої від моделі класичного парламенту[1].

На момент здобуття незалежності Україною нормативно-правовим актом щодо регламентації діяльності українського парламенту став Тимчасовий Регламент засідань Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 22 травня 1990 року № 6-XII, який справедливо слід вважати першим нормативним актом, що за змістом і своєю структурою мав значення парламентського регламенту. Документ складався з преамбули та 28 статей, що стисло регламентували питання правомочності та форми роботи парламенту, порядок прийняття рішень, повноваження головуючого, президії та інституційних органів, прядок проведення дебатів, доволі просту процедуру прийняття законів тощо

За час дії Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання внесені п'ять змін та доповнень, які були переважено спрямовані на удосконалення внутрішніх установчих процедур парламенту та не встановлювали для законодавчого органу норм, якими б чітко у логічній послідовності визначалися етапи та стадії законодавчого процесу. Саме тому Президія Верховної Ради України з метою підвищення ефективності роботи парламенту та унормування процесу прийняття законів своєю Постановою від 29 травня 1992 року

[1] Гончаренко В. Д. Регламенти законодавчих органів України за радянських часів. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-30-42.pdf

схвалює Основні напрями вдосконалення законотворчої і контрольної діяльності Верховної Ради України.

Відсутність єдиного консолідованого регламентного акта парламенту України стала поштовхом для наступного кроку унормування процедурних правил функціонування парламенту України – прийняття Постанови Верховної Ради від 27 липня 1994 року № 130/94-ВР «Про порядок введення в дію Регламенту Верховної Ради України» (надалі – Регламент 1994 року).

Регламент 1994 року мав силу закону (стаття 1.0.2) й встановлював порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначав законодавчу процедуру, порядок здійснення контрольної діяльності, процедуру окремих видів діяльності Верховної Ради, її органів і організацій, народних депутатів, посадових осіб, інші процедури, а також визначав функції органів парламенту, його посадових осіб, що випливають із їх повноважень, встановлених Конституцією України. Розділ 6 Регламенту 1994 року мав назву «Законодавча процедура» який, на наше переконання, більш слушним було б визначити як «Законодавчий процес», складався з глав, що встановлювали окремі процедури: розробка проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комісіях Верховної Ради; загальні положення щодо розгляду законопроектів; розгляд законопроектів у першому, другому та третьому читаннях; внесення змін і доповнень, скасування законів.

Слід наголосити, що Регламентом 1994 року була вперше запроваджена класична процедура парламентських читань законопроектів, яку ще у XVIII столітті описав відомий англійський вчений І. Бантам у своїй праці «Тактика законодавчих зборів».

Як зазначалось, з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України постало питання про прийняття парламентського регламенту у чітко визначеній формі нормативно-правового акта – у формі закону (пункт 21 частини першої статті 92). По суті, такий конституційний припис вимагав від народних об-

ранців здійснення відповідних кроків у напрямку законодавчого врегулювання парламентських процедур.

Варто нагадати, що стосовно форми нормативно-правового акта, який мав би регламентувати діяльність Верховної Ради, вперше свою позицію висловив Конституційний Суд України у мотивувальній частині рішення № 17рп/98 від 3 грудня 1998 року у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України). Суд, зокрема зазначив, що після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема законом про регламент Верховної Ради України.

Однак, парламент обмежився прийняттям Постанови від 16 березня 2006 року № 3547-IV «Про Регламент Верховної Ради України», якою фактично запропоновано нову редакцію Регламенту 1994 року.

Пізніше Конституційний Суду України вдруге у мотивувальній частині рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) висловлює правову позицію і наголошує, що Регламент має бути прийнято як закон, оскільки питання організації та порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України, зокрема законом про Регламент Верховної Ради України.

У тому ж 2008 році Верховна Рада України приймає Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради Украї-

ни» (далі – Закон 2008 р), який складався з одного положення такого змісту: «Організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України». Водночас з прийняттям Закону 2008 р. парламентом приймається й Постанова № 247- VI від 8 квітня 2008 року «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України», якою затверджується Тимчасовий регламент. Текст Тимчасового регламенту повторював попередній Регламент 2006 року. Відповідне доручення щодо підготовки та подання на розгляд парламенту проекту закону про Регламент Верховної Ради України отримав профільний комітет.

Прийняття Закону 2008 р. не поставило остаточної крапки у питанні щодо форми визначення парламентських процедур. Скориставшись конституційним правом, Президент України застосував вето до цього Закону. Основні його зауваження були зорієнтовані на позиціях Конституційного Суду в цьому питанні.

Відстоюючи свою позицію, парламент 4 вересня 2008 року долає вето Президента України. Але згодом, Конституційний Суд України рішенням від 26 листопада 2009 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України визнає, що Тимчасовий регламент «у цілому не відповідає Конституції України у зв'язку із затвердженням його постановою Верховної Ради України, а не законом».

Із прийняттям 10 лютого 2010 року Верховною Радою України Закону «Про Регламент Верховної Ради України» поставлено крапку в багаторічній дискусії між парламентом та іншими гілками влади у питанні встановлення єдності правової позиції стосовно нормативно-правового акта, яким регламентується діяльність законодавчого органу в Україні.

З моменту прийняття до Регламенту 61 раз вносилися зміни, двічі деякі його положення визнавалися неконституційними на підставі рішень Конституційного Суду України (від 30 травня 2012 року № 12-рп/2012 та від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012).

Верховною Радою України дев'ятого скликання протягом 2019–2022 років 22 рази внесені зміни до Регламенту, з яких у 2019 році – 10, у 2020 році – 7, у 2021 році – 2, у 2022 році – 3.

Наприклад, Прикінцевими та перехідними положеннями довгоочікуваного Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» від 10 вересня 2019 року № 39-IX до Регламенту внесені зміни і вилучені невластиві для нього положення, якими визначалася процедура усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (статті 172–188).

Законом України від 3 жовтня 2019 року № 162-IX «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України» запроваджено плановість у законодавчій роботі Парламенту.

Законом України № 561-IX «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури», який набув чинності 27 квітня 2020 року, була запроваджена особлива процедура розгляду законопроектів у другому читанні, відповідно до якої ініціювати таку процедуру можуть 150 депутатів, а підтриманою вона вважається тоді, коли за неї проголосувало 226 і більше народних депутатів.

16 січня 2020 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України». Ним передбачено внесення змін до Кримінального кодексу України, законів «Про статус народного депутата України» та «Про Регламент Верховної Ради України». Передбачається кримінальна відповідальність за неособисте голосування народного депутата України з санкцією у вигляді штрафу від

трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Провину парламентарів будуть доводити у суді. При встановленні факту так званого «кнопкодавства» після набрання сили обвинувального вироку, депутат-порушник достроково позбавляється депутатського мандата з дня набрання законної сили рішення суду (стаття 81 Конституції України). Зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» стосуються статей 27, 37, 47, 51 та встановлюють порядок притягнення народного депутата до відповідальності.

Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України» унормовує використання електронної системи обміну документами в парламенті. Зазначимо, що сам процес переходу на електронну форму документообігу парламент розпочав ще восени 2019 року.

Також прийнятий Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури». Він доповнив Регламент новою статтею 119-1, що встановлює особливу процедуру для законопроектів у другому читанні, відповідно якої кожна фракція та депутатська група має право лімітовано визначати правки, на яких наполягають (не більше 5-ти правок, не врахованих комітетом).

3 грудня 2020 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю». Здійснення парламентського контролю є однією з функцій парламентів й не менш важливою ніж законодавча. Сутність цієї функції полягає у здійсненні контролю за виконанням законів, тобто впевненість у тому, що правозастосування реалізується у чіткій відповідності до мети та положень законодавчого акта. Законодавчими змінами більш чітко встановлено критерії взаємодії Верховної Ради України з іншими органами державної влади, підсилено роль комітетів в цьому процесі, визначено процедуру розгляду звітів органів державної влади та посадових осіб, водночас встановлена імперативна норма щодо ухвалення рі-

шень Парламенту за результатами розгляду урядового звіту. Таким чином Уряд кожного року отримує або не отримує політичну підтримку Парламенту. При цьому Парламент має можливість оцінити Уряд згідно з вимірюваними критеріями програми його діяльності, обов'язковість яких визначена законодавчими змінами.

16 листопада 2021 року у першому читанні прийнято довгоочікуваний проект Закону «Про правотворчу діяльність» № 5707 від 25 червня 2021 року. Пропонується визначити поняття законодавства як ієрархічної системи нормативно-правових актів та міжнародних договорів України, види, ієрархічну підпорядкованість та співвідношення обов'язковості між ними; розкрити зміст понять «закон», «кодекс», «підзаконний нормативно-правовий акт», «модельний нормативно-правовий акт», «програмний правовий акт», «основний та похідний нормативно-правовий акт»; врегулювати особливості планування правотворчої діяльності із розробки проектів законів, з метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістовної обґрунтованості; запровадити механізми юридичного прогнозування та принцип наукового забезпечення правотворчої діяльності, який передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України; визначити дію нормативно-правових актів в часі, в просторі та за колом осіб, а також встановити механізм усунення прогалин правового регулювання та подолання колізій між нормативно-правовими актами; запровадити систематичну та комплексну діяльність суб'єктів правотворчої діяльності щодо аналізу та оцінювання ефективності застосування чинних нормативно-правових актів – правовий моніторинг.

До порядку денного сьомої сесії також включено низку законопроектів, які в основному стосуються оптимізації процесу планування законопроектної роботи парламенту, діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Повномасштабна війна, яку 24 лютого 2022 року розпочала Російська Федерація проти України, внесла вагомі корективи до порядку денного Парламенту. На перший план поста-

ли питання оборони держави, забезпечення національної та економічної безпеки, соціальної стабільності, гарантування та забезпечення основних прав людини і громадянина. Разом із тим, пріоритети збереження основних цінностей парламентаризму не відійшли на другий план, а лише модифікували спрямованість свого вектору. Про це, зокрема, свідчить зміст законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України за більш як чотири місяці війни, а саме: проект Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» (реєстр. № 7129 від 08.03.2022 р.), проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану)» (реєстр. № 7187 від 21.03.2022 р.), проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій в умовах воєнного стану, надзвичайного стану» (реєстр. № 7320 від 26.04.2022 р.), проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі народних депутатів України в роботі штабів зон (районів) територіальної оборони» (реєстр. № 7344 від 03.05.2022 р.).

Зміст програмних, директивних матеріалів та міжнародних проектів щодо оптимізації парламентських правил процедур

Початок парламентської реформи в Україні ототожнюють з представленими в парламенті України Консультаційною місією Парламенту ЄС під головуванням Пета Кокса Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – Рекомендації). Зазначені Рекомендації розглядаються як своєрідна «Дорожня карта», відповідний орієнтир для реалізації необхідних заходів цієї реформи.

Згідно з Постановою Верховної Ради від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» Рекомендації визнано як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Зазначеними Рекомендаціями, зокрема передбачено низку заходів щодо удосконалення законодавчого процесу, зазначається про необхідність схвалення його цілісної концепції, яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Рекомендації містять 7 умовно визначених напрямів (векторів) реформування Українського парламенту, а саме: законодавча спроможність та законодавчий процес у Верховній Раді України; політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; відкритість, прозорість та підзвітність громадянам; наближення українського законодавства до права Європейського Союзу; підвищення адміністративної спроможності; коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України; дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України.

Документ визначає основні кроки процесу реформування, зокрема запровадження в структурі Верховної Ради України наступного скликання: 1) методики концептуального законотворення; 2) кількості комітетів, що повинні чітко співвідноситися зі сферами відповідальності міністерств; 3) методики розподілу посад за принципом «д'Ондт» для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів України від усіх парламентських партій у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України; 4) заходів щодо відкритості, прозорості та підзвітності парламенту громадянам.

Окрім того, визнано необхідність розробки та схвалення стратегії переходу до електронного парламенту, спрямованої на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів; проведення заходів з наближення національного законодавства до права Європейського Союзу, розроблення

та схвалення щорічних планів роботи у зв'язку з цим; підсилення спроможності комітетів Верховної Ради України. Відмітимо й важливість пропонованих заходів щодо врегулювання питання діяльності коаліції та опозиції, їх «діалогу» в Парламенті, підвищенні ролі політичних партій, представлених у Верховній Раді України, створення окремого підрозділу в Апараті з питань міжпартійного діалогу, а також діалогу всередині коаліції.

Варто відмітити, що надані Рекомендації частково реалізовані Верховною Радою України IX скликання. Так за оцінками експертів реалізація Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України станом на березень 2019 року складала 41,8 %. Станом на 14 липня 2021 року така оцінка вже становила – 45,7 %. Порівняно з березнем 2019 року, прогрес просунувся лише на 4 %. Повністю виконаних рекомендацій всього п'ять (тобто менше ніж 10 % від 52 рекомендацій), і всі вони стосуються Апарату Верховної Ради України. Це рекомендації № 23 (Впровадження стратегії Інформаційних та Комунікаційних технологій); № 26 (Верховна Рада України повинна розробити та схвалити «цифрову» стратегію); № 35 (проведення аудиту Рахунковою палатою); № 39 (Впровадження у ВРУ стратегії розбудови кадрового потенціалу); № 40 (Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців). Підрахунки виконання Рекомендацій за окремо визначеними векторами станом на 21 липня 2021 року у відсотковому співвідношенні показали наступне: 1) законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України – 25 %; 2) політичний нагляд за виконавчою гілкою влади – 50 %; 3) наближення українського законодавства до права Європейського Союзу – 50 %; 4) підвищення адміністративної спроможності – 61 %; 5) дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України – 25 %[1].

[1] Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf

Стан реалізації Рекомендацій є одним із питань постійного моніторингу Інституту законодавства Верховної Ради України. За дорученням керівництва Апарату 20 травня 2022 року проведено чергове узагальнення такого стану, за підсумками якого виконано (за векторами): законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України – із 13 рекомендацій нереалізованими є 3; політичний нагляд за виконавчою гілкою влади – з 8 рекомендацій не реалізовано 4; відкритість, прозорість та підзвітність громадянам – з 8 рекомендацій не реалізовано 4; наближення українського законодавства до права Європейського Союзу – з 5 рекомендацій не реалізовано 4; підвищення адміністративної спроможності – з 9 рекомендацій не реалізованою є 1; коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України – з 4 рекомендацій не реалізовано жодної; дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України – з 5 рекомендацій не реалізовано 4. Загальна кількість нереалізованих Рекомендацій – 24 з 52. Тобто, виконання Рекомендацій реформування українського парламенту у відсотковому співвідношенні складає 53,9 %.

Отже, на противагу стриманим оцінкам діяльності Верховної Ради IX скликання щодо виконання Рекомендацій, вважаємо, що зазначену роботу варто розглядати як цілеспрямований, систематизований та позитивно динамічний процес.

Свідченням цього, зокрема є наступні кроки. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 4 грудня 2019 року «Про Робочу групу з підготовки і сприяння реалізації плану заходів внутрішньої реформи і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» оновлено склад такої групи.

Своєю чергою, Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 431 від 24 листопада 2021 року «Про Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права» передбачено, зокрема: на основі узагальнення результатів дослідної експлуатації єдиної автоматизованої системи роботи з документами у ВРУ підготувати пропозиції щодо комплексного удосконалення положень Регламенту ВРУ, Законів України «Про

комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та низки інших законів України, необхідних для узгодженого функціонування електронної і паперової форм документообігу – до 20 січня 2022 року.

Саме під час каденції Верховної Ради України IX скликання розпочав активну роботу Офіс парламентської реформи. Відновлено зустрічі представників депутатських фракцій та груп у форматі діалогів Жана Моне. Сам факт проведення таких зустрічей, а також участь у них народних депутатів України демонструє намір політичного керівництва парламенту продовжувати парламентську реформу.

У період з 2019–2021 роки Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу у Верховні Раді України впроваджено Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи. Метою проекту є посилення роботи Верховної Ради України для підвищення ефективності, підзвітності та прозорості у виконанні конституційних функцій – законодавчої, контрольної та представницької, а також формування позитивного впливу на загальний процес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Для забезпечення комплексної підтримки Верховної Ради України проект включав 3 компоненти, сформульовані у формі хештегів, зокрема, РадаЗаРеформи: посилення ролі парламенту в загальному процесі реалізації реформ з особливим акцентом на вдосконалення законодавчого процесу та парламентського контролю, шляхом надання комплексної експертної підтримки під час виконання Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Ключовими досягненнями зазначеного компоненту визнаються такі кроки: залучення експертів Офісу парламентської реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи до розробки законопроекту «Про правотворчу діяльність», що регулюватиме законодавчий процес «від початку до кінця»; розробка методики оцінювання ефективності застосування зако-

нодавства та здійснення її пілотування для третини комітетів Верховної Ради України; розробка та опублікування низки аналітичних документів та рекомендацій щодо покращення роботи Парламенту.

Пропозиції науковців щодо удосконалення правил процедур Верховної Ради України

Питання оптимізації парламентської діяльності не є новими та постійно перебувають у центрі уваги керівництва Верховної Ради України, народних депутатів України, науковців тощо. З моменту здобуття незалежності України дані питання активно дискутуються у фахових колах та часто охоплюються назвою «парламентська реформа». Проблематиці оптимізації правил процедур Верховної Ради України присвячували свої наукові роботи низка вітчизняних вчених, серед яких: О. М. Булаков, Т. В. Гладкова, І. В. Звоздецька, В. Б. Ісаков, І. О. Костицька, І. В. Котилевська, Д. О. Пашенце, В. Н. Протасов, А. В. Савоськін, В. А. Стародубцев, В. М. Шаповал та інші. Зауважимо, більшість дослідників вказують, що тільки в умовах конституційного оновлення усіх сфер суспільно-державного управління, окреслена проблематика набуває особливої актуальності[1].

Огляд наукової думки в аналізованій сфері дав підстави виокремити низку науково-теоретичних напрямів, що є найбільш пріоритетними та перспективними в сенсі розробки оновлених підходів оптимізації парламентських правил процедур.

Дослідниками проблем парламентаризму достатньо уваги приділяється науково-теоретичному вивченню регламентації роботи Верховної Ради України. Більшість вчених погоджується, що Регламент – це правовий акт, який деталізує організацію відносин, законодавчі та інші парламентські процедури, встановленні основним законом та чинним законодавством.[2] Це означає, що Регламент є нормативно-правовим актом, що містить

[1] Проблеми оптимізації інституційних засад законодавчої діяльності Верховної Ради України та її комітетів. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 55.

[2] Євсєєв О. Г. Процедури в конституційному праві України. Автореф. дис. Харків, 2009. С. 19.

сукупність приписів з питань порядку формування і функціонування органу державної влади. Положення Регламенту ґрунтуються на конституційних приписах і не можуть суперечити їм[1].

На думку вченої І. В. Звоздецької, Регламент Верховної Ради України визначає особливості порядку формування внутрішньопарламентських структур, скликання і проведення сесій та засідань парламенту; деталізує механізм процедур законодавчої, контрольної, установчої функцій органів Верховної Ради України та її посадових осіб, які випливають з їхніх повноважень, встановлених Основним Законом України[2].

Н. В. Ганжа, у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що Регламент Верховної Ради України – це похідне від Конституції України джерело парламентського права України, яке виступає у формі єдиного кодифікованого нормативно-правового акта та затверджується у формі закону; регулює та охороняє, на підставі реалізації відповідних процесуально-процедурних норм, порядок роботи (діяльності) Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, а також порядок здійснення нею парламентських функцій та окремих парламентських процедур[3].

Дослідники наголошують, «наявність регламентів є одним із засобів упорядкування і стабілізації демократичного порядку діяльності парламентів, що забезпечує активну участь депутатів у здійсненні функцій законотворчості та контролю»; є необхідною умовою якісного й ефективного здійснення парламентом держави своїх повноважень[4]. Разом з тим, встановлює надзвичайно важливі рамки, від яких залежить ефективність реалізації парламентських процедур.

Розглядаючи питання парламентських процедур, слід зазначати, що думки дослідників не є одностайними. За словами

---

[1] Юридична енциклопедія: в. 6-ти т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та інші. Київ : Укр. енцикл.,1998. Т. 5: П-С. 2003. С. 736.

[2] Звоздецька І. В. Джерела парламентських процедур. *Право і суспільство*. № 5-2/2015.

[3] Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України. Автореф. дис. К., 2004. С. 7.

[4] Сас С. В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. Дис. … канд. юрид. наук. К., 2005. С. 193.

відомого британського вченого в галузі парламентського права Г. М. Роберта термін «парламентська процедура» означає ту сукупність правил і звичаїв, на підставі яких діє парламент[1].

Досліджуючи правову природу та порядок реалізації парламентських процедур Х. В. Приходько розуміє під ними: здійснення функцій або окремих дій парламенту й парламентських органів[2]; Серьогіна С. Г. – процес забезпечення, організаційний чинник функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальний порядок, форми і методи прийняття рішень, зміст яких спрямовано на реалізацію парламентських функцій[3]; Волосникова Л. М. – сукупність послідовних дій, спрямованих на виконання парламентом своїх функцій[4]; Колесник К. О. – сукупність самостійно розроблених парламентом правил, встановлених прийомів та засобів, які регулюють організаційно-правові аспекти його діяль- ності, сприяють перетворенню у життя конституційних принципів державного механізму та забезпечують конструктивну та безперебійну роботу законодавчого органу[5]; Грищенко І. В. – нормативно визначений процес реалізації парламентом прав і обов'язків, що складають в сукупності його компетенцію з метою забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин, глибокої поступальної їх трансформації тощо[6].

---

[1] Роберт Г. М. Правила парламентской процедуры. Вашингтон : Проблемы Восточной Европы, 1992. 24 с.

[2] Приходько Х. В. Актуальні проблеми українського парламентаризму з позицій функціонального та проце-суального підходів дослідження. *Актуальні проблеми сучасного конституційного права України* : зб. наук. пр. / відп. ред. Ю. С. Шемшученко та О. Б. Батанов. Київ : Юридична думка, 2014. С. 334–344.

[3] Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія. Харків : Ксілон, 2001. С. 33.

[4] Волосникова Л. М. У истоков парламентского права (процедуры и обычаи английского парламента в XVI в.). *Российский юридический журнал.* 2000. № 4. С. 136.

[5] Колесник К. О. Парламентська процедура в зару- біжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2003. С. 23–24.

[6] Грищенко І. В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право* : електрон. наук. фахове вид. 2014. Вип. № 7. С. 46. URL: https://www.pap.in.ua

Метою парламентських процедур, на думку окремих науковців, є забезпечення безперевної роботи законодавчого органу та перетворення у життя найважливіших конституційних принципів, які покладено в основу державного механізму; сприяння виробленню підходів до проблем суспільного розвитку і способів їх вирішення тощо[1]. Словська І. Є. наголошує, що парламентські процедури є процесом забезпечення, організаційним чинником функціонування парламенту з метою здійснення його конституційних функцій і повноважень; процесуальним порядком, формами й методами прийняття рішень, зміст яких спрямований на реалізацію парламентських функцій[2].

І. В. Грищенко зауважує, що парламентські процедури – це нормативно визначений процес реалізації парламентом прав і обов'язків, що складають у сукупності його компетенцію, з метою забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин, глибокої поступальної їх трансформації. Парламентські процедури можна класифікувати за такими основними підставами: напрями (сфери) діяльності; термін діяльності; кількість і рівень підпорядкованості суб'єктів; механізм реалізації повноважень[3].

Зі свого боку, Н. С. Лихачов відзначає певні риси парламентських процедур, що становлять собою самостійний різновид конституційно-правової процедури, яка в свою чергу є різновидом юридичної процедури. Ураховуючи це, парламентські процедури наділені властивостями конституційних процедур. Зокрема, процедурні приписи, як правило, адресуються суб'єктам владних відносин, мають зазвичай імперативний характер

---

[1] Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2003. С. 23.

[2] Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2014. С. 38–39.

[3] Грищенко І. В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право* : електрон. наук. фахове вид. 2014. Вип. № 7. С. 46. URL: https://www.pap.in.ua.

та спрямовані на досягнення результату, що є публічним, конституційно-правовим. Парламентська процедура характеризується нормативною визначеністю, регламентується відповідними процедурними нормами права. Засобом здійснення такої регламентації виступають процедурні норми конституційного права, що об'єктивують певний порядок реалізації учасниками конституційно-правових відносин своїх прав, обов'язків, повноважень тощо. Парламентська процедура складається із певної послідовності дій суб'єктів її реалізації тобто вона представляє собою певну сукупність дій парламенту, його палат, парламентських органів. Такі дії мають певну послідовність і пронизані глибокою внутрішньою єдністю, яка може бути простою, такою, що складається із декількох взаємообумовлених юридично значимих дій і рішень суб'єктів, пов'язаних єдиними цілями і задачами (ці дії і рішення поділяються на певні стадії, які, окрім спільних цілей і завдань, мають свої конкретні цілі, завдання і коло учасників), або складною, такою що складається із цілого комплексу взаємопов'язаних процедур[1]. При цьому дослідник підсумовує, що парламентська процедура – це самостійний різновид конституційно-правових процедур, має соціальний характер, регламентується відповідними нормативно-правовими актами та іншими джерелами права, являє собою унормовану модель алгоритму послідовних юридично значущих процесуальних дій парламенту, його палат, парламентських органів чи окремих депутатів та спрямована на досягнення певної мети (результату)[2].

Окремі вчені наголошують, що парламентські процедури як самостійний різновид правових процедур, у яких закладено соціальний характер, відзначаються відповідною структурою

---

[1] Лихачов Н. С. Парламентські процедури у сфері формування і діяльності уряду України та державах-членах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. С. 23–25.

[2] Лихачов Н. С. Парламентські процедури у сфері формування і діяльності уряду України та державах-членах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. С. 29.

та певною тривалістю, є юридично значущими діями, унормовують на основі нормативно-правових актів питання порядку роботи парламенту для досягнення належного результату у вираженні конституційно-правових норм щодо суб'єктів конституційного права[1].

Напрями реформування роботи парламенту та його процедур є дискусійними і демонструють доволі різні наукові підходи. Так, Нижник А. І. пропонує системний підхід щодо удосконалення організаційно-правового механізму парламентського контролю: а) удосконалення положень Основного Закону України, що спрямоване на усунення недоліків парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади, оптимізацію засад організації управління парламентською установою та удосконалення системи парламентського контролю; б) приведення положень Регламенту та інших актів парламентського права у відповідність до Конституції України з одночасним посиленням контрольної ролі парламентських комітетів; в) прийняття кодексу парламентської етики, закону щодо забезпечення гарантій і прав парламентської опозиції та закону про лобістську діяльність, г) прийняття закону про парламентську службу та удосконалення структури Апарату зі створенням дослідницької служби; д) впровадження електронного парламенту на основі довершеного організаційно-правового механізму управління парламентською установою та з урахуванням особливостей організаційно-правового механізму внутрішнього і зовнішнього парламентського контролю[2].

Звоздецька І. В. приходить до наступного висновку – проблема ефективного функціонування парламенту є актуальною для України і зарубіжних країн. Якість реалізації парламентських процедур залежить не лише від фахового нормативного

---

[1] Магновський І. Й. Правова природа парламентських процедур: загальнотеоретичний аспект. *Правова система: теорія і практика*. 2019. № 1. С. 48. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/1/13.pdf

[2] Нижник А. І. Стан і перспективи розвитку системи управління парламентською установою як основи удосконалення організаційно-правового механізму парламентського контролю. *Інформація і право*. 2022. № 1 (40). С. 141. URL: http://il.ippi.org.ua/article/view/254353

закріплення, але й професійного кадрового забезпечення, здатного чітко виконувати вимоги законодавства. Під час виконання ними повноважень пріоритет інтересів є очевидним – держава[1].

На разі науковою спільнотою у контексті оптимізації законодавчої діяльності парламенту обговорюється ряд практичних та теоретичних аспектів які безпосередньо впливають на якість роботи парламенту та потребують певного наукового і практичного переосмислення. Зокрема, експертами відмічається необхідність посилення ролі комітетів Верховної Ради України. Законодавчий бік проблеми пояснюється тим, що чинне законодавство надає парламентаріям практично необмежене право на внесення законопроектів з будь-якого питання, на заміну раніше поданих, а також не визначає дієвого механізму контролю за дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради України стосовно оформлення законодавчих ініціатив, їх змістовного наповнення, актуальності та суспільного значення.

Зазвичай акцентується увага на проблемі перевантаженості роботи парламенту за рахунок реєстрації законопроектів, які у значно більшій мірі переважають ту кількість, яку він спроможний розглянути. Так, відомим є те, що найбільшу кількість законопроектів серед усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи вносять народні депутати України, більшість з яких – це зміни до чинного законодавства, а не оригінальні закони. Саме під кутом зору цих аргументів відбуваються нині публічні обговорення стосовно необхідності та перспектив оптимізації законодавчої діяльності. Зокрема пропонується переглянути та врегулювати спосіб внесення депутатами індивідуальних законодавчих ініціатив, зобов'язати ініціаторів важливих законопроектів подавати концептуальне обґрунтування змісту пропонованого проекту нормативно-правового документа у форматі так званої «Білої книги», посилити контроль за дотриманням Регламенту, зокрема в частині обов'язкової експертизи законопроектів[2].

---

[1] Звоздецька І. В. Проблеми оптимізації парламентських процедур. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 334.

[2] Процес реформування Верховної Ради України є незворотним. *Голос України*. 30 листопада 2016 р. С. 2.

Як зазначають науковці, основною проблемою постає не тільки питання недосконалості положень Регламенту, а й питання забезпечення їх безумовної реалізації в усіх необхідних формах. Проблема неналежного (незадовільного) стану дотримання положень Регламенту є значно системною і глибшою, і аж ніяк не вичерпується лише проблемами суто суб'єктивного порядку.

Питання оптимізації парламентських процедур стали не оминула своєю увагою й Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, що втілено у відповідних Рекомендаціях, спрямованих на підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Зазначені Рекомендації знайшли своє відображення у законопроекті «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо реалізації окремих положень пунктів 3, 4, 5, 8, 11, а також пункту 10 Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (реєстр. № 4696 від 19.05.2016 р.) та чотирьох альтернативних до нього проектах. Викладені в них законодавчі пропозиції спрямовані на удосконалення механізмів реєстрації законопроектів, уточнення порядку проведення експертиз законодавчих ініціатив, дореєстраційної перевірки законопроектів, а також положень стосовно календарного плану роботи парламенту тощо.

Фахівці Інституту законодавства Верховної Ради України наголошують, що окремі питання вдосконалення законодавчого процесу потребують уваги та фахової оцінки з позицій визначення перспективних шляхів реформування законодавчого органу.

Наостанок зауважимо, що з початку повномасштабної агресії РФ проти України, у наукових колах спостерігається певне переосмислення теоретичних та практичних підходів до роботи парламенту, звертається увага на необхідність запровадження більш сучасних та ефективних правил процедур Верховної Ради України.

Аналіз змісту законопроектів

Предметом правового аналізу в рамках даного дослідження є висвітлення пріоритетних напрямів оптимізації правил процедур Верховної Ради України на основі розгляду певних законодавчих пропозицій, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України IX скликання.

Зокрема, для розгляду у Верховній Раді України зареєстровано наступні законопроекти, якими пропонуються зміни до Регламенту:

1. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України» (реєстр. № 5178 від 01.03.2021 р.), метою якого є забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України та удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України.

Сутність законодавчої ініціативи полягає у внесенні змін до статей 19-1, 20, 21, 23, 73, 91 Регламенту Верховної Ради України та до статей 1, 12, 41, 53 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Пропонується: змінити термін затвердження Плану законопроектної роботи Верховної Ради України та передбачити відповідні строки для подання пропозиції до Плану для Кабінету Міністрів України та комітетів Верховної Ради України; передбачити, що Апарат Верховної Ради України забезпечує розміщення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України узагальненої інформації про стан підготовки та розгляду питань, затверджених планом законопроектної роботи Верховної Ради, а також ведення бази даних, що містить інформацію про внесені законопроекти (електронні картки законопроектів) із зазначенням питання Плану; враховувати План законопроектної роботи при формуванні порядку денного сесії; запровадити звітування щодо виконання Плану законопроектної роботи; зміни з урахуванням Плану законопроектної роботи у порядку денному сесії Верховної Ради України; включення до пояснювальної записки, яка додається до законопроекту, інформації щодо включення питання до затвердженого плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний

рік; запровадження поточного планування в роботі комітетів Верховної Ради України, а також зміни у звітуванні з урахуванням Плану законопроектної роботи.

Підтримуючи необхідність удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України, водночас вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження.

1. Визначення порядку пріоритетності питань, що складають План законопроектної роботи Верховної Ради України викладені у пропозиціях до статей 19-1, 21, 24 Регламенту. Зокрема, передбачається, що План включає питання, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з обґрунтуванням необхідності розроблення законопроекту, а перелік питань у Плані викладається у порядку пріоритетності їх внесення та розгляду (ч. 2 ст. 19-1 Регламенту). Передбачено також, що зміни до затвердженого Плану вносяться не раніше, ніж через два місяці після його затвердження, та не пізніше, ніж за два місяці до закінчення відповідного року, а суб'єктами, що ініціюють зміни до Плану, можуть бути Кабінет Міністрів України та комітети Верховної Ради України (ч. 3 ст. 19-1 Регламенту). Також передбачається, що на основі Плану та відповідно до пріоритетності визначених у ньому питань комітети вносять пропозиції щодо порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради України (ч. 4 ст. 19-1 Регламенту). Згідно з новелами ч. 1 ст. 21 Регламенту «пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради з урахуванням пріоритетності розгляду питань, включених до плану законопроектної роботи Верховної Ради, узагальнюються Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій про включення питань до того чи іншого розділу», а відповідно до нової редакції ч. 1 ст. 24 Регламенту «проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць сесії готується Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій з урахуванням пріоритетності розгляду питань, включених до плану законопроектної роботи Верховної Ради, пропозицій депутатських фракцій (депутат-

ських груп) відповідно до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради і подається на розгляд Погоджувальної ради».

Проте, формулювання положень проекту не містять чітких критеріїв визначення «пріоритетності розгляду питань», які мають втілюватись у тексті Плану і враховуватись у порядку денному сесії Верховної Ради України та у розкладі її пленарних засідань. Адже можливі різні варіанти розуміння цих приписів: 1) усі проекти в Плані мають бути поділені на «пріоритетні» та «непріоритетні»; 2) проект, який стоїть у Плані під № 1, є найбільш пріоритетним, а той, який включений під останнім номером – найменш пріоритетним; 3) пріоритетність залежить від визначеного у Плані строку подання законопроекту. Тому положення проекту щодо пріоритетності потребують щонайменше уточнення і конкретизації.

2. Пропозиція надання парламентським комітетам права ініціювати внесення змін до Постанови Верховної Ради України про затвердження Плану на відповідний рік (абз. 2 ч. 3 нової редакції ст. 19-1 Регламенту) протирічить ч. 1 ст. 93 Конституції України та ч. 1 ст. 89 Регламенту. Адже, Комітетам Верховної Ради України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України не належить.

2. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» з метою приведення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України у відповідність до процедурних керівних принципів щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті» (реєстр. № 5178-1 від 16.03.2021 р.) спрямований на впровадження формування порядку денного пленарних засідань з урахуванням законодавчих ініціатив усіх народних депутатів Верховної Ради України.

Сутність законодавчої ініціативи полягає у внесенні змін до статей 19-1, 21, 22, 25, 73 та108 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частині унормування прав депутатських фракцій (депутатських груп), позафракційних народних депутатів у процесі подання пропозицій до плану законопроектної роботи, до порядку денного та до тижневого порядку денного Верховної Ради України.

Підтримуючи зазначену законодавчу ініціативу, водночас вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження.

1. Щодо пропозиції у проекті до ч. 1 ст. 19-1 та ч. 1 ст. 21 Регламенту, якими передбачено, що План законопроектної роботи Верховної Ради України, як і проект порядку денного сесії Верховної Ради України, затверджується з урахуванням узагальнених пропозицій не лише комітетів (як це має місце нині), а й депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів. З цього приводу необхідно зазначити, що оскільки мова йде про План законопроектної роботи Верховної Ради України, до нього не можуть автоматично включатись пропозиції, які не знаходять підтримки на Погоджувальній раді, а згодом – на засіданні Верховної Ради України. Тому, якщо ініціатори законопроекту мали на увазі, що «узагальнені пропозиції», про які було згадано вище, мають автоматично включатись до плану законопроектної роботи незалежно від рішення Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) (далі – Погоджувальна рада) та Верховної Ради України, то така пропозиція є некоректною і нереалістичною, адже парламент, скоріш за все, не голосуватиме за затвердження Плану законопроектної роботи, до якого будуть включені позиції, що не підтримуються більшістю депутатів. Якщо ж ініціатори проекту мали на увазі лише те, що Погоджувальна рада та Верховна Рада України мають розглянути відповідні пропозиції та визначитись щодо їх прийняття чи неприйняття, то це варто було б відобразити у змінах до ст. 19-1 Регламенту. Що ж стосується змін до ст. 21 Регламенту стосовно формування порядку денного сесії Верховної Ради України, то необхідно зважати на те, що до цього документу включаються законопроекти, які уже внесені на розгляд парламенту і готуються до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України відповідними комітетами. Саме комітет Верховної Ради України, який є основним робочим органом парламенту і який визначений головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, уповноважений вносити пропозиції про доцільність чи недоцільність включення законопроекту до порядку денно-

го сесії Верховної Ради України (ч. 1 та ч. 3 ст. 93 Регламенту). Ці пропозиції вносяться на основі попереднього розгляду законопроекту у комітеті. При цьому, слід враховувати, що до складу комітету на пропорційній основі входять представники усіх політичних сил, представлених у парламенті. З огляду на це виглядає некоректним надання окремим депутатським фракціям, депутатським групам і навіть окремим позафракційним депутатам можливості «в обхід» комітетів парламенту подавати на Погоджувальну раду пропозиції про включення до порядку денного законопроектів незалежно від того, чи були вони належним чином розглянуті у парламентських комітетах.

2. Положення законопроекту, по суті, спрямовані на наділення позафракційних народних депутатів України деякими особливими правами, які ставлять їх у привілейоване становище. Адже народні депутати України, які входять до складу депутатських фракцій (депутатських груп), відповідно до положень проекту не матимуть права на те, щоб їх персональні пропозиції (поряд з пропозиціями парламентських комітетів, депутатських фракцій та груп) узагальнювались Апаратом Верховної Ради України і включались до проекту порядку денного сесії Верховної Ради України, як це передбачено для позафракційних народних депутатів України. Ця обставина, на нашу думку, є додатковим аргументом проти запропонованих у законопроекті змін.

3. Проект Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» (реєстр. № 7129 від 08.03.2022 р.), метою якого є забезпечення роботи законодавчого органу у разі неможливості особистої фізичної присутності народних депутатів України в будинку Верховної Ради України.

Суть законодавчої ініціативи полягає у внесенні змін до низки статей Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Передбачається, що у разі введення в Україні воєнного стану, засідання Верховної Ради України можуть проводитися віддалено в режимі відеоконференції (дистанційні засідання) із здійсненням відеофіксації народних депутатів України, які в режимі відеоконференції приєдналися до участі у такому засідан-

ні. При цьому відкритість і гласність дистанційного засідання забезпечуватиметься шляхом його прямої трансляції по телебаченню і радіо, на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, а також в інший спосіб, що не суперечить законодавству (крім випадку проведення закритого дистанційного засідання).

Підтримуючи у цілому позицію щодо необхідності унормування роботи парламенту України в реаліях оперативності правового реагування в умовах встановленого в Україні правового режиму воєнного стану, вважаємо за доцільне висловити такі міркування щодо цього проекту.

Насамперед, вважаємо за необхідне проаналізувати досвід віддаленого голосування в парламенті під час дії правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, який демонструють окремі європейські країни.

Так, дистанційне голосування з дозволу Президії парламенту запроваджено в Іспанії з 2012 року, проте лише індивідуально – у разі тяжкої хвороби депутата, для вагітних, а також тих депутатів, хто доглядає за малими дітьми. Волевиявлення зараховується за допомогою спеціального програмного забезпечення з доступом до так званого «телематичного» голосування із використанням паролю та цифрового підпису депутата.

Президія Сейму **Польщі** консенсусом вирішила, що засідання під час надзвичайної ситуації відбуватимуться із обмеженнями кількості депутатів в залі пленарних засідань. Іншими словами, фізично на засіданні будуть присутні представники усіх політичних сил Сейму, а інші депутати зможуть брати участь в засіданні дистанційно, перебуваючи вдома, але при цьому маючи право ставити питання, висловлювати свою думку та оголошувати про результат голосування. Як повідомила маршалок Сейму, технічно це буде відбуватися за допомогою спеціального месенджера та посилання, відправленого ІТ-центром парламенту, а також додаткової аутентифікації за допомогою паролю, відправленого у СМС на особистий мобільний номер депутата із бази даних Сейму [1].

[1] Парламенти світу працюють, попри карантин. Чи підійде їхній досвід Україні? URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/03/26/7108018/

Очевидно, що дистанційний режим роботи парламентів розглядається скоріше як виключення з традиційної процедури особистої фізичної присутності народного депутата на пленарних засіданнях парламенту. Частина друга ст. 84 Конституції України передбачає, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, а голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 також визначено, що основною формою діяльності Верховної Ради України є пленарні засідання під час сесій, які є регулярними зібраннями народних депутатів України відповідного скликання у визначений час, у визначеному місці і які проводяться за встановленою процедурою. На пленарних засіданнях розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і шляхом голосування народних депутатів України приймаються рішення з цих питань.

Отже, Конституція України прямо не забороняє проведення дистанційних пленарних засіданнях Верховної Ради України. Роботу парламенту можна побудувати й іншим чином. Але, вона повинна відповідати двом ключовим параметрам: безпека депутатів і достовірність голосування.

Відтак, діючий регламентний порядок реалізації повноважень народного депутата України під час пленарного засідання у залі Верховної Ради України дозволяє забезпечити його вільне волевиявлення в умовах відсутності безпосереднього тиску на нього під час голосування та інших причин, які б спонукали до голосування не з його власної волі. Пропонований же порядок проведення засідань Верховної Ради України та голосувань в режимі відеоконференції містить певний ризик, оскільки не дає повної гарантії захисту народного депутата України від стороннього тиску та не дозволяє з'ясувати, наскільки вільно від-

бувається волевиявлення особи під час голосування в режимі відеоконференції.

Щодо достовірності голосування, то певні занепокоєння викликає питання надійності технічного захисту дистанційного засідання Верховної Ради України, яке проводиться у режимі відео конференції, від несанкціонованого стороннього втручання. Адже в разі використання для проведення дистанційних засідань парламенту загальнодоступних платформ, які зазвичай використовуються для відео конференцій, значно збільшуються ризики вчинення сторонніми особами дій, які можуть перешкоджати проведенню засідання або й взагалі зірвати його. У цьому контексті, варто звернути увагу на правові можливості, викладені у положеннях Закону України «Про електронні довірчі послуги», якими передбачено застосування засобів і процедур електронної ідентифікації, які однозначно ідентифікують фізичну особу.

4. Проект Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо удосконалення законодавчого процесу)» (реєстр. № 2060 від 04.09.2019 р.).

Законопроект розроблено з метою упорядкування і вдосконалення певних процедур законотворчого процесу, шляхом внесення доповнень та змін до окремих статей Регламенту Верховної Ради України. Унормування критеріїв прийняття окремих рішень та проходження законодавчого процесу сприятиме якісній реалізації вже існуючого нормативно-правового фундаменту діяльності Верховної Ради України.

Пропонується внести зміни до статей 6, 9, 19, 20, 23, 27– 29, 31 32, 48–60, 96, 101, 102, 104, 109, 110, 113, 114, 116, 119, 121, 134, 157, 177 та 181 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент) та доповнити Регламент новою статтею 224-1 «Право народного депутата України на отримання інформації з обмеженим доступом».

Аналіз аргументації щодо доцільності прийняття даного проекту, дозволяє висловити наступні міркування.

Конституція України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, вико-

навчу та судову (ч. 1 ст. 6). Судова влада є самостійною гілкою державної влади України, тож внесення до діючого Закону положень які б встановлювали можливість «вимагати» від суддів присутності на пленарному засіданні Верховної Ради, є не доречним та суперечить принципам поділу державної влади в Україні. Вище наведена норма так само розповсюджується і на Президента України.

Сумнівними є пропозиції в редакції законопроекту до частини другої статті 29 Регламенту (пункти 12 та 13 розділу I проекту). У змісті проекту відсутнє обґрунтування доцільності збільшення тривалості відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань з двох днів до чотирьох, тобто збільшення цього строку саме на два дні.

Стаття 224-1 Регламенту «Право народного депутата України на отримання інформації з обмеженим доступом» (у редакції проекту) не відповідає предмету правового регулювання нормативно-правового акта, до якого вона вноситься, оскільки Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради та її засідань, визначає процедуру розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради. Проте нова стаття містить приписи щодо права народного депутата України на отримання інформації з обмеженим доступом. Вона безпосередньо не стосується порядку роботи Верховної Ради України.

Законопроект не відповідає усталеній практиці законопроектної техніки має певні недоліки техніко-юридичного характеру, зокрема порушенні вимоги щодо викладення пропозицій до однієї статті нормативно-правового акта, яке має міститися в одному пункті проекту закону про внесення змін.

Враховуючи викладене законопроект потребує доопрацювання.

5. Проект Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо особливої процедури розгляду законопроектів у другому читанні» (реєстр. № 3415 від 29.04.2020 р.).

Проект закону розроблено з метою удосконалення застосування особливої процедури розгляду законопроектів у дру-

гому читанні. Пропонується внести зміни до ст. 119 та 119-1 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент) щодо уточнення правил розгляду Верховною Радою України законопроектів у другому читанні за особливою процедурою. У супровідних документах його автори зазначають «метою досягнення збалансованості між забезпеченням реалізації права законодавчої ініціативи та необхідністю мати механізм захисту від зловживань будь-якого депутата по блокуванню на тривалий час роботи вищого законодавчого органу шляхом штучного поправочного спаму, відповідна процедура потребує уточнення».

Аналіз аргументації щодо доцільності прийняття даного проекту, дозволяє висловити наступні міркування.

Пропозиція до частини другої статті 119^1 Регламенту Верховної Ради України не зовсім кореспондується з пропозицією до частини четвертої цієї статті, оскільки якщо законопроект містить велику кількість статей, а відтак до них народним депутатом України може бути подано по одній пропозиції і поправці, то запропонована новела дає право народному депутату України визначити таку ж кількість своїх пропозицій і поправок до цього законопроекту, а потім їх обґрунтовувати та наполягати на голосуванні під час обговорення в межах виступу до 5 хвилин.

У п. 1 та 2 розділу «Прикінцеві положення» проекту передбачено, що проект приймається як тимчасовий нормативно-правовий акт і діє з дня набрання Законом чинності впродовж встановленого Кабінетом Міністрів України карантину для здійснення заходів, спрямованих на запобігання поширенню, локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), та протягом 30 днів з дня скасування цього карантину.

За такого підходу дія цього правового акта в часі стає невизначеною і залежить від настання, по суті, непрогнозованої в часі події (прийняття підзаконного акта Уряду).

Враховуючи викладене законопроект потребує доопрацювання.

6. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі народних депутатів України в роботі шта-

бів зон (районів) територіальної оборони» (реєстр. № 7344 від 03.05.2022 р.).

Метою законопроекту є закріплення на законодавчому рівні права народних депутатів України щодо участі в роботі штабів зон (районів) територіальної оборони в мирний час та в умовах воєнного стану.

Пропонується шляхом внесення відповідних змін до Законів України «Про основи національного спротиву» (доповнення чинної редакції новою статтею 12), «Про правовий режим воєнного стану» (нова частина 3 статті 12) та Закону України «Про статус народного депутата України» (нова частина 71 статті 17) встановити, що народні депутати України, за бажанням, мають право брати участь з правом дорадчого голосу у роботі 2 штабів зон (районів) територіальної оборони за умови взяття ними письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці відповідно до вимог чинного законодавства.

Аналіз даного проекту, дозволяє висловити наступні міркування.

Положення законопроекту у частині визначення повноважень Верховної Ради України щодо здійснення законодавчого регулювання питань національного спротиву дублює положення статті 75 та пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України, якими встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до повноважень якого належить прийняття законів.

Відповідно до вимог частини першої статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях працює в сесійному режимі. Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями (частина четверта статті 9 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Окрім того, народний депутат України, здійснюючи свою діяльність

у Верховній Раді України: бере участь у засіданнях Верховної Ради України; у роботі депутатських фракцій (груп), комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; виконує доручення Верховної Ради України та її органів; бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; бере участь у парламентських слуханнях; звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності та здійснює взаємодію з виборцями (статті 6, 7 Закону України «Про статус народного депутата України»). Таким чином, пропонована новела щодо надання права народному депутату України брати участь з правом дорадчого голосу у роботі штабів зон (районів) територіальної оборони, як форми його роботи, протирічить частині першій статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», статтям 6, 7 Закону України «Про статус народного депутата України» та частині четвертій статті 9 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Окрім того, законопроект не відповідає усталеним правилам законодавчої техніки. Зокрема, пропонується Закон «Про основи національного спротиву» доповнити новою статтею 12 такого змісту: «Стаття 12. Повноваження Верховної Ради України» у той час як чинна редакція Закону вже містить статтю 12 «Стаття 12. Повноваження Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади», таким чином руйнується структура Закону.

Разом із тим, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» закріплюється неприпустимість припинення повноважень Верховної Ради України у період воєнного стану (статтею 10). Згідно з цим Законом воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпе-

ки державній незалежності України, її територіальній цілісності, що передбачає, крім іншого, особливості діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану. Враховуючи викладене законопроект потребує доопрацювання.

7. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану)» (реєстр. № 7187 від 21.03.2022 р.).

Метою законопроекту є зміцнення правових умов для захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України, відбиття російської збройної агресії шляхом упровадження порядку реалізації права народних депутатів України на участь в обороні України в умовах дії воєнного стану.

Поданим проектом закону пропонується внесення змін до ст. 20 Закону України «Про статус народного депутата України», та до ст. 26 Регламенту Верховної Ради України.

Аналіз аргументації щодо доцільності прийняття даного проекту, дозволяє висловити наступні міркування.

Основним Законом України визначено, що єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України (ст. 85). Відповідно до ст. 91 «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією», а згідно з ч. 2 ст. 82 «Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу». Отже здатність парламенту реалізовувати законодавчу функцію залежить від його кількісного складу, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану необхідно враховувати потребу у підтриманні відповідного кількісного складу парламентарів задля забезпечення функціонування парламенту і прийняття ним необхідних рішень.

Викладена у законопроекті пропозиція щодо нової редакції статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачатиме військову службу народного депута-

та України за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад. Чинний Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачає такої можливості, а встановлює зобов'язання керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень, разі 5 оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Висновки та пропозиції

1. Діяльність законодавчих органів в Україні у різні часи має певні усталені традиції. Ретроспективний аналіз внутрішньої організації парламентів Української Народної Республіки – Центральної Ради та Верховної Ради України дозволяє проводити історичні паралелі між законодавчими органами як найвищими представницькими органами Українського народу, що здійснювали (здійснюють) законодавчу функцію за певними правилами процедур.

2. З набуттям незалежності Український парламент пройшов тривалий шлях унормування правил процедур, який характеризується, зокрема, прийняттям декількох тимчасових актів. Остаточне вирішення питання визначення форми парламентських правил процедур ототожнюється з прийняттям 10 лютого 2010 року Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Закон встановлює механізми реалізації конституційних повноважень парламентом, характеризується високим ступенем деталізації з упорядкування його внутрішньої структури, визначає положення про внутрішню організацію і порядок роботи, встановлює правила процедур для реалізацій Верховною Радою України своїх повноважень.

3. Більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників конституційного права у своїх наукових пошуках звертаються до проблем удосконалення та оптимізації парламентських правил

процедур. Науковці, які досліджують процеси оптимізації законодавчої діяльності загалом одностайні в тому, що правила процедур потребують законодавчого вдосконалення з урахуванням науково-теоретичного та практичного обґрунтування.

4. Удосконалення правил процедур внутрішньої організації та діяльності є постійним питанням порядку денного Верховної Ради України всіх скликань. Натомість, Верховна Рада України IX скликання оперативно та консолідовано приймає рішення щодо більшості питань, пов'язаних із оптимізацією парламентських правил процедур.

5. Повномасштабна війна, яку 24 лютого 2022 року розпочала проти України Російська Федерація, внесла вагомі корективи до порядку денного законодавчого органу. На перший план постали питання оборони держави, забезпечення національної безпеки, економічної та соціальної стабільності, гарантування та забезпечення основних прав людини і громадянина. Разом із тим, пріоритети збереження основних цінностей парламентаризму не відійшли на другий план, а лише модифікували спрямованість свого вектору.

6. Парламентська реформа, відліком якої є прийняття у 2016 році Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, представлених Консультаційною місією Європейського парламенту під головуванням Пета Кокса передбачає комплексну систему змін, що включатимуть й оптимізацію законодавчого процесу.

7. Не зважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в Україні протягом щонайменше останніх трьох років (пандемія covid-19, реалії повномасштабної війни Російської Федерації проти України 2022 року), Верховна Рада України IX скликання постійно працює над вдосконаленням внутрішніх процедур та прозорості парламенту. Однією з перших змін до Регламенту Верховної Ради України стали положення про запровадження систематичного планування законопроектної роботи, які реалізуються шляхом затвердження відповідного плану із залученням до його формування всіх суб'єктів законодавчої ініціативи.

З метою підвищення ефективності парламентського контролю прийняті суттєві законодавчі зміни. Здійснення контрольної функції дозволяє парламенту отримувати необхідну інформацію про виконання прийнятих законів, здійснення повноважень органами виконавчої влади, а також про використання державних коштів.

8. Аналіз законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, якими пропонуються зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», свідчить, що увага законотворців приділена питанням оптимізації правил процедур діяльності парламенту. Зокрема, законодавчі ініціативи стосуються удосконалення процесу планування законодавчої діяльності, а саме, змін до формування щорічного Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, строків діяльності тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, процедури розгляду законопроектів у другому читанні.

9. У ситуації збройної агресія РФ проти України актуальним стало прийняття змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», що торкаються організації пленарних засідань Верховної Ради України в дистанційному режимі, надання законодавчих підстав народним депутатам України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану, а також брати участь в роботі штабів зон (районів) територіальної оборони, особливостей організації діяльності тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

10. Вважаємо, що при підготовці змін до Регламенту Верховної Ради України, які стосуються його діяльності в умовах воєнного чи надзвичайного стану, варто застосовувати системний підхід, виписати в окремій Главі (Розділі) особливості процедур та правил роботи парламенту в такий час. Зміни в регламентації діяльності законодавчого органу України повинні врегулювати питання як організації роботи пленарних засідань,

так і підготовки до розгляду законопроектів в умовах воєнного чи надзвичайного стану, з врахуванням балансу дотримання законності та легітимності таких процедур. У рамках таких доповнень варто розглянути й питання створення особливого механізму позбавлення мандату народних депутатів України, який може бути застосований як для покарання відвертих зрадників України, так і для забезпечення роботи парламенту у разі смерті частини депутатів.

1.2. Форми безпосередньої демократії: законодавче закріплення та шляхи його вдосконалення

Історія правового регулювання та сучасний стан законодавчого забезпечення безпосередньої демократії в Україні

Конституцією у статті 1 визначено Україну суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Відповідно до статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Безумовно, зазначені конституційні приписи справляють визначальний вплив на формування усієї правової системи та є керівними засадами діяльності усіх органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Важливими є приписи статті 5 Основного Закону, якими встановлено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами; ніхто не може узурпувати державну владу.

Із цього приводу Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) відзначив, що положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згід-

но з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

У наведеному Рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції згадав і про положення частини третьої статті 21 Загальної декларації прав людини, в якій йдеться про те, що «воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися при загальному й рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

Статтею 69 Основного Закону встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. На думку Конституційного Суду України, що була висловлена ним у згаданому вище Рішенні, здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. Реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо.

В іншому своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) Конституційний Суд України наголосив, що референдум – один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини. Референдум, як і інші форми безпосередньої демокра-

тії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування й інші параметри встановлюються Конституцією та законами України. Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки).

Додамо, що на відміну від виборів референдум не є універсальним інститутом. У деяких країнах розвиненої демократії він ніколи не застосовувався (Нідерланди) або застосовувався в одиничних випадках (Велика Британія, Бельгія).

Референдуми мають важливе значення для розвитку державності в Україні, утвердження демократії та верховенства права[1]. За приписами розділу III Конституції України право голосу на референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. При цьому не мають такого права громадяни, яких визнано судом недієздатними. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією. Поряд із цим всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Конституційний Суд України в Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 зазначив, що хоча в Основному Законі України не визначено предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Суд вважає, що такий референдум може бути

[1] Оніщук М. В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : Монографія. К. : Видавництво Європейського університету, 2009. С. 5.

проведений з питань прийняття законів України, внесення до них змін або скасування цих законів у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. Підкріплюється така позиція тим, що згідно із статтею 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Разом із тим Венеціанська комісія у своєму Висновку наголосила, що українська Конституція ніяк не обумовлює правову природу референдуму за народною ініціативою, хоча Комісія у своєму іншому Висновку щодо проекту Конституції України (CDL-INF(96)6) рекомендувала чітко визначити можливі предмети народної ініціативи (Висновок Венеціанської комісії щодо Конституційного референдуму в Україні від 31 березня 2000 р. CDL-INF(2000)011). Таким чином, варто було б закріпити на конституційному рівні предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Венеціанська комісія, аналізуючи розділ III Конституції України, відзначила, що цей розділ заслуговує позитивної оцінки. Зокрема, вітається те, що текст передбачає належну рівновагу між представницькою та прямою демократією. Цілком правильно також, що стаття 74 виключає питання податків, бюджету та амністії з можливої сфери дії референдумів. (Висновок Венеціанської комісії щодо Конституції України від 11 березня 1997 р. CDL-INF(1997)002).

Отже, Конституцією встановлено такі форми безпосередньої демократії: вибори, референдум та інші форми. На сьогодні в Україні існують такі форми безпосередньої демократії (крім виборів та референдумів): загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; громадські обговорення; консультації з громадськістю; відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою, відкликання депутатів місцевих рад (статті 8, 9, 13, 31, 54-1, 49, 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як головний інститут прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян всеукраїнський референдум вперше у незалежній Україні був проведений 1 грудня 1991 року,

коли Український народ підтвердив Акт проголошення незалежності України, розпочавши новий етап в історії України як самостійної, незалежної, суверенної держави. Правове регулювання референдумного процесу на той час було визначене Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року, що забезпечив повну легітимацію народного волевиявлення.

Утім, із прийняттям у 1996 році Конституції України окремі положення згаданого Закону суперечили конституційним визначенням. Подальші зміни, що вносилися до Закону, стосувалися питань, що виносяться на місцеві референдуми, фінансового забезпечення підготовки й проведення референдумів, змісту, мови і форми бюлетенів для голосування при проведенні референдуму.

Черговим етапом визначення законодавчого регулювання проведення референдумів в Україні стало прийняття у 2012 році Закону України «Про всеукраїнський референдум», що згодом був визнаний Конституційним Судом України Рішенням від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 неконституційним у зв'язку із виявленим порушенням визначеної у Конституції України процедури розгляду та ухвалення, також встановленням нелегітимності його мети та невідповідності положень вимогам Основного Закону.

Нині чинним є Закон України «Про всеукраїнський референдум», що був прийнятий 26 січня 2021 року та у розробці якого активну участь брали працівники Інституту законодавства Верховної Ради України як члени Робочої групи з питань розробки законопроектів у сфері народовладдя. Ще на стадії роботи над законопроектом він був високо оцінений міжнародними організаціями, Національною академією наук України, Національною академією правових наук України як такий, що є помітним кроком уперед у напрямі приведення регулювання референдумів в Україні у відповідність із міжнародними стандартами та кращими практиками.

Цим Законом визначено правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його

організацію та порядок проведення. Відповідно до статті 1 Закону всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом.

Фундаментальними положеннями Закону є положення, що визначають предмет всеукраїнського референдуму. Зокрема, статтею 3 встановлено, що на всеукраїнський референдум можуть виноситися такі питання:

1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;

2) загальнодержавного значення;

3) про зміну території України;

4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Своєю чергою, за Законом не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

1) що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Гарантією є те, що рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття, новий всеукраїнський референдум з питань, що

раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму.

Наразі законодавчо не визначеними залишаються питання, що стосуються місцевих референдумів. Разом із тим на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512 від 19.05.2021 р.), у розробці якого активну участь брали також працівники Інституту законодавства Верховної Ради України. Як відзначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, з часу втрати у 2012 році чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у системі національного законодавства України інститут місцевого референдуму представлений фрагментарно, – згадується лише в окремих законодавчих актах на понятійному та номінаційно-предметному рівні, а щодо процедурних аспектів утворився правовий вакуум. З огляду на це, виникла нагальна потреба у забезпеченні дієвості засобів локальної демократії, комплексному правовому регулюванні питань підготовки і проведення місцевого референдуму й ухваленні спеціального закону з урахуванням вітчизняного досвіду, на основі міжнародних стандартів демократичних процедур.

Важливою формою безпосередньої демократії є вибори (стаття 69 Конституції). Нині чинним є прийнятий 19 грудня 2019 року Виборчий кодекс України, яким, зокрема, визнано такими, що втратили чинність закони «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори», а також внесено ключові зміни до законів «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» та інших.

Ще до прийняття Кодексу виборче законодавство характеризувалося своєю нестабільністю через наявні на той час проблемні питання у законодавчому регулюванні виборчого процесу. Практично перед кожними виборами відбувалася його зміна, що охоплювала як питання виборчої системи, так і виборчих процедур.

Прийняття Кодексу стало визначною подією, оскільки вперше в Україні створено єдину уніфіковану правову основу для підготовки й проведення виборів відповідно до Конституції України та рекомендацій міжнародних організацій.

У контексті дослідження зосередимо увагу на питанні безпосередньої демократії в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Так, статтею 20 Закону «Про всеукраїнський референдум» визначено, що у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму забороняється. Своєю чергою, процес всеукраїнського референдуму припиняється з дня набрання чинності указом Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях. За вимогами Закону не пізніше наступного дня після набрання чинності відповідним указом Президента України Центральна виборча комісія визначає порядок завершення процедур всеукраїнського референдуму, які були розпочаті в межах відповідного процесу референдуму. Разом із тим з моменту припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях процес всеукраїнського референдуму розпочинається спочатку через 30 днів.

Подібні положення містяться й у Виборчому кодексі. Зокрема, його статтею 20 встановлено, що у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності відповідним указом Президента України, про що Центральна виборча комісія ухвалює відповідне рішення, яким визначає порядок завершення виборчих процедур, які були розпочаті в межах відповідного виборчого процесу. Після припинення чи скасування дії режиму воєнного або надзвичайного стану перебіг відповідного виборчого процесу, припиненого у зв'язку з цим, розпочинається спочатку. Рішення щодо призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не

розпочався у зв'язку з введенням воєнного або надзвичайного стану, ухвалюється відповідним суб'єктом їх призначення не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану, а у разі якщо для проведення виборів законом не вимагається окремого рішення про їх призначення, – про початок відповідного виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення або скасування воєнного або надзвичайного стану.

Нині, в умовах введення в Україні воєнного стану, зазначені законодавчі положення не були реалізовані за відсутності на момент його введення будь-яких виборчих або референдумних процесів. Утім, наявність таких положень є забезпеченням принципу правової визначеності чинного законодавства.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення законодавства з питань безпосередньої демократії

В Аналітичній доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» акцентується увага на важливих законодавчих ініціативах щодо відновлення та розширення конституційних прав громадян України на участь в управлінні державними справами. Так, у 2021 році прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум», яким відновлено законодавчі підстави для можливості громадян брати участь в управлінні державними справами шляхом волевиявлення на референдумі та запроваджено механізм «народного вето» щодо прийнятих парламентом законів. Наступними кроками має стати прийняття законопроектів, що входять до так званого «пакета законів про народовладдя». Йдеться, зокрема, про законопроекти про місцевий референдум і законодавчу ініціативу народу, про публічні консультації, відкличний референдум[1].

[1] Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». К. : НІСД, 2021. С. 79. URL: https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitychna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya

У цій Аналітичній доповіді також зазначається, що важливим елементом політики забезпечення гарантованого Конституцією України права громадян на безпосередню участь в управлінні місцевими справами є поширення інструментів залучення громадськості до процесів ухвалення управлінських рішень (демократії участі) на локальному рівні, що, своєю чергою, відповідає концепції розвитку народовладдя в Україні. Крім того, наголошується на необхідності комплексного нормативно-правового забезпечення форми прямої демократії на місцевому рівні – місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські обговорення, публічні консультації, бюджети участі[1].

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 2036-IX, передбачено прийняття проекту Закону про місцевий референдум (реєстр № 5512 від 19.05.2021 р.), метою якого визначено забезпечення дієвості засобів локальної демократії, комплексного правового регулювання питань підготовки й проведення місцевого референдуму та ухвалення спеціального закону з урахуванням вітчизняного досвіду на основі міжнародних стандартів демократичних процедур.

Крім того, з метою створення законодавчих передумов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, що сприятиме відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, зазначеним Планом передбачається підготовка й прийняття проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення, розвитку форм місцевої демократії[2].

---

[1] Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». К. : НІСД, 2021. С. 131. URL: https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitychna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya

[2] План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік : Постанова Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 22036-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471, передбачено, зокрема, створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії[1].

Рекомендації міжнародних організацій та зарубіжний досвід законодавчого регулювання форм безпосередньої демократії

Право на вільні та демократичні вибори гарантоване Європейською конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод. З усіх демократичних гарантій проти зловживань політичною владою цей міжнародний документ є одним із найфундаментальніших. Здатність людей виявляти свою індивідуальність та здійснювати свій вибір мирним шляхом, за допомогою виборчого бюлетеня, має ключове значення для стабільності в будь-якому суспільстві та для безпеки демократії в Європі.

Міжнародні стандарти щодо забезпечення права особи на участь у демократичних виборах встановлені переважно в міжнародно-правових актах універсального характеру. Водночас передумовами формування цих стандартів стали перші міжнародні двосторонні договори. Один із таких договорів був укладений між Францією та Королівством Сардинія (попередник сучасної Італії) – так званий Туринський договір 1860 р., що передбачав перехід Савойї та Ніцци до Франції[2].

Базовим міжнародно-правовим договором, зокрема й у сфері прав людини, безумовно є Статут Організації Об'єднаних Націй, де встановлено загальний обов'язок держав-членів щодо поваги до прав людини і основних свобод для всіх без винят-

---

[1] Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text

[2] Şen I. G. Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law. Cham: Springer, 2015. P. 83.

ку за ознаками раси, статі, мови, релігії тощо (ч. 3 ст. 1)[1]. Далі цей принцип був розвинений і закріплений у формі конкретних стандартів щодо влади народу в Загальній декларації прав людини 1948 р. (ч. 3 ст. 21); Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (п. b) ч. 1 ст. 25)[2]; Конвенції про заборону всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. (п. а ч. 1 ст. 7)[3]; Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй 1970 р. (через принцип рівноправності і самовизначення народів) тощо.

Хоча про існування демократичних інститутів як передумови приєднання до Ради Європи прямо не зазначено в статтях 3 і 4 Статуту Ради Європи, рішення щодо можливості приєднання держави до організації базується на повазі до базових демократичних стандартів. Нездатність поважати права людини та демократичні принципи може призвести до призупинення процесу вступу, як це сталося у випадку з Білоруссю, що мала статус «спеціально запрошеного гостя» Ради Європи у період із 1992 до 1997 року. У загальному висновку звіту пана Гардетто наголошено, що загальновизнані демократичні принципи слід застосовувати на кожних виборах, які відбуваються в державах – членах Ради Європи, або в тих країнах, що прагнуть набути членства або мають привілейовані відносини з цією організацією. Рада Європи через свої установи та органи – Європейський суд з прав людини, Парламентська асамблея, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) та її Рада з питань демократичних виборів, Група держав проти корупції та Відділ з питань виборчого сприяння – відіграє ключову роль у виробленні європейського виборчого доробку і стандартів.

Варто відзначити, що міжнародні стандарти стосовно безпосереднього здійснення права народу на владу, насамперед

[1] Статут Організації Об'єднаний Націй. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/995_010

[2] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_043

[3] Конвенція про заборону всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207

європейські, що були напрацьовані та/або систематизовані передусім у рамках міжнародних організацій (ОБСЄ, ЄС, РЄ, Європейська комісія за демократію через право тощо), вже частково були предметом наукового аналізу[1].

Закладені в міжнародних договорах і рішеннях міжнародних міжурядових організацій стандарти права народу на владу нерідко є продуктом доктринальних напрацювань, які виходять далеко за межі самого права народу на владу і стосуються таких питань, як статус території після референдуму, розподіл власності, збереження старих і набуття нових міжнародно-правових зобов'язань, незалежність від держави, від якої відділилася новостворена держава, її визнання в міжнародному праві та ін.

Як показує практика, у цьому випадку багато залежить від держави, з території якої утворюється нова держава (якщо держава, від якої відділилася територія, не висуває територіальних претензій – міжнародне співтовариство визнає нову державу[2]). Наприклад, у випадку з референдумом у Греції, міжнародним співтовариством в цілому було визнано недотримання стандартів при його проведенні, що випливає зі звернення уряду Греції до народу про необхідність проголосувати проти підвищення податків, скорочення бюджетних асигнувань, зниження пенсій тощо[3]. Референдум у Шотландії був проведений у мирний час і за волевиявленням шотландців, однак заполітизованість цього питання, як на практиці, так і в теорії, посприяла «прикриттю» справжніх прагнень населення Шотландії політикою цілісності ЄС[4].

---

[1] Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного четвертої та п'ятої сесій Верховної Ради України сьомого скликання) / Заг. ред. В. О. Зайчука. Том. 7. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. 942 с.

[2] Vidmar J. South Sudan and the International Legal Framework Governing the Emergence and Delimitation of New States. *Texas International Law Journal*. 2012. Vol. 47. Issue 3. P. 559.

[3] Steinhauser H. Greek Referendum Not in Line With European Standards, Watchdog Says. *The Wall Street Journal.* URL: http://www.wsj.com/articles/greek-referendum-not-in-line-with-european-standards-says-watchdog-1435761444

[4] McHarg A., Mullen T., Page A. The Scottish Independence Referendum: Constitutional and Political Implications. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 176.

Керуючись зазначеним, можна стверджувати, що право народу на владу входить до системи загальних міжнародних стандартів прав людини. При цьому європейські демократичні інститути спромоглися розвинути ці стандарти у формі загальних європейських цінностей, де особлива увага зосереджена на необхідності забезпечення права народу на владу через різні форми вираження.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення законодавства з питань безпосередньої демократії

Питання, що стосуються законодавчого регулювання безпосередньої демократії, неодноразово ставали предметом досліджень таких науковців, як Тодика О. Ю., Барабаш Ю. Г., Кравченко В. В., Стрижак А. А., Федоренко В. Л., Прієшкіна О. В., Батанов О. В., Оніщук М. В., Погорілко В. Ф., Шемшученко Ю. С., Селіванов А. О., Янчук А. О. та ін.

Висвітленню багатьох аспектів реформування виборчого права, серед яких і виборча система для обрання народних депутатів України, присвячені численні роботи вчених, насамперед таких правознавців і політологів, як: Білоус А. О., Богашева Н. В., Герасіна Л. М., Давидович Я. В., Кафарський В. І., Ключковський Ю. Б., Ковальчук О. Б., Колісецька Л. В., Кресіна І. О., Лук'янов Д. В., Марцеляк О. В., Ольховський Б. І., Перегуда Є. В., Романюк А. А., Рябець М. М., Савенко М. Д., Серьогіна С. Г., Ставнійчук М. І., Телешун С. О., Ткачук А. Ф., Фесенко В. В., Шведа Ю. Р., Шкурат І. В., Шукліна Н. Г., Яворський В. Д. та ін.

Слід відзначити важливість впливу на пізнання юридичної природи виборчої й референдної демократії в Україні наукових робіт Погорілка В. Ф. та Федоренка В. Л. «Референдуми в Україні: історія та сучасність» (2000 р.) і «Референдне право України» (2006 р.), Тодики О. Ю. «Народовладдя в умовах глобалізації» (2005 р.) та «Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства» (2007 р.), Скрипнюка О. В. «Демократія: Україна і світовий вимір» (2006 р.), Циверенко Г. П. «Народне волевиявлення в Україні (2012 р.), Янчука А. О. «Безпосереднє здійснення влади народом в Україні (конституційно-правовий аналіз)», Стефанчука Р. О. та Федоренка В. Л. «Всеукраїнський ре-

ферендум у системі референдної демократії» (2019 р.), Стефанчука Р. О., Мищака І. М. та Янчука А. О. «Становлення й розвиток народовладдя на українських землях» (2020 р.) тощо.

Наразі зосередимося на наукових позиціях щодо проблем конституційно-правового забезпечення безпосереднього здійснення влади народом.

Так, академік Шемшученко Ю. С. влучно зазначив, що «принцип народовладдя має бути не тільки проголошений в Основному Законі, а й наповнений реальним змістом, забезпечений конституційними гарантіями»[1].

Аналізуючи новий Виборчий кодекс, Сарай Р. Д. зазначає, що його прийняття заклало міцний фундамент для провадження прозорого, демократичного й ефективного виборчого процесу, наслідуючи основним принципам та ідеям євроінтеграційної політики, а також політики розвинених держав світу. На думку вченого, Виборчий кодекс України реанімував застарілі норми, тим самим удосконаливши та видозмінивши норми щодо організації, підготовки та проведення президентських, парламентських та місцевих виборів. Наприклад, трансформації торкнулися грошової застави, яка за новітнім законодавством становить 650 мінімальних заробітних плат, що полягає в унеможливленні зловживанням виборчими правами кандидатами, сприяє посиленню відповідальності зазначених осіб перед собою, державою та суспільством, а також прийняття ними обдуманих та виважених рішень. Важливим у реаліях сьогодення вчений називає й те, що Виборчим кодексом вперше на законодавчому рівні розмежовано поняття «виборчої адреси» та «зареєстрованого місця проживання», оскільки це надає можливість реалізувати свої виборчі права як трудовим мігрантам, так і внутрішньо переміщеним особам за місцем свого фактичного перебування[2]. Ми також солідарні із такими бачення-

---

[1] Шемшученко Ю. Конституційний процес у незалежній Україні. *Право України*. 2014. № 7. С. 23.

[2] Сарай Р. Д. Правова природа реформування сучасної виборчої системи України: переваги та недоліки. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія ПРАВО. Випуск 64. С. 65, 67.

ми науковця. Водночас Виборчий кодекс потребує змін у частині встановлення граничних лімітів виборчих фондів кандидатів у депутати та Президенти України[1].

Як наголошують Павшук К. О. та Дзюба Я. А., і з ними слід погодитися, закріплене у Виборчому кодексі право висування кандидатів виключно за партіями, що потягло за собою скасування самовисування, має як свої переваги, так і недоліки. Маючи підтримку політичної партії, кандидат у народні депутати України отримує набагато більше можливостей, по-перше, потрапити до парламенту, а, по-друге, виконати передвиборні обіцянки. Водночас це знижує його персональну відповідальність перед виборцями за свої дії[2].

Селіванов А. О. наголошує, що проблемою є відсутність правової визначеності влади народу, оскільки конституційна формула – «єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні є народ» – не знайшла реалізації в законодавстві, ця формула розглядається не як правовий, а як політичний постулат. Отже, виникає необхідність переоцінки конституційного принципу, закладеного у суб'єктивному визначенні невідчужуваності верховенства влади народу як носія суверенітету[3].

Слушною є позиція Янчука А. О., який зазначає, що шляхом для удосконалення конституційно-правового регулювання питань безпосереднього народовладдя є внесення змін до Конституції України в частині конкретизації положень щодо безпосереднього здійснення влади народом, окреслення видів та підвидів безпосередньої владної діяльності народу, форм такої діяльності»[4].

---

[1] Сарай Р. Д. Правова природа реформування сучасної виборчої системи України: переваги та недоліки. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія ПРАВО. Випуск 64. С. 68.

[2] Павшук К. О., Дзюба Я. А. Виборча реформа 2020 в Україні. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1(11). С. 146.

[3] Селіванов А. Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу». URL: http://www.nbuv.gov.ua/sites/default/files/msd/bul_6.pdf

[4] Янчук А. О. Безпосереднє здійснення влади народом в Україні (конституційно-правовий аналіз): Монографія. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2014. С. 488.

Аналізуючи питання виборів, призначення та проголошення всеукраїнського референдуму, науковці зазначають, що «істотних змін вимагає й розділ Основного Закону, присвячений конституційним основам безпосередньої реалізації народного суверенітету. Відповідний розділ потребує визначення принципів реалізації народного суверенітету, права громадян України на реалізацію своїх виборчих прав і права на участь у референдумі, обсягів активного і пасивного виборчого права, предмета референдуму, вичерпного кола суб'єктів призначення та проголошення всеукраїнського референдуму тощо»[1].

Аналіз законопроектів щодо форм безпосередньої демократії

Важливою частиною дослідження в контексті визначення основних орієнтирів розвитку законодавства у цій сфері є науково-правовий аналіз відповідних законопроектів, внесених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання. Йдеться про законопроекти реєстр. № 5802; 4254; 5875; 5512; 6319; 3868.

1. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо підписних електронних даних» (реєстр. № 5802 від 19.07.2022 р.) має на меті надання Центральній виборчій комісії можливості виконати вимоги Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо перевірки підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, зокрема шляхом закріплення обов'язку ініціативної групи, її членів подавати до ЦВК документи, визначені частиною третьою статті 34 Закону, в електронному вигляді у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) із підтвердженням достовірності викладених в електронному вигляді даних шляхом накладення відповідним членом (уповноваженим представником) ініціативної групи власного кваліфікованого електронного підпису.

[1] Оніщук М. Доктрина оновленої Конституції України: реалії та перспективи. URL: http://old.minjust.gov.ua

Проект у цілому заслуговує на увагу та підтримку. На наше переконання, необхідність відтермінування набрання чинності (підпункт 2 пункту 1 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону) в частині зобов'язання ініціативної групи передати до Центральної виборчої комісії підписні електронні дані відпала, оскільки пройшло достатньо часу для того, щоб ЦВК було затверджено відповідну «форму», передбачену положеннями частини десятої статті 32 Закону. Відтак, логічною видається також пропозиція закріплення обов'язку ініціативної групи подавати до Центральної виборчої комісії разом із «підписними листами» «підписні електронні дані, створені та оформлені відповідно до частини десятої статті 32 цього Закону».

2. Проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, розроблено з метою визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Його прийняття сприятиме впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень.

Проаналізувавши аргументацію суб'єкта законодавчої ініціативи щодо доцільності прийняття проекту, вважаємо за необхідне зауважити наступне.

Як вбачається, сама ідея законопроекту, що декларується в частині першій статті 1 проекту, полягає у визначенні правил проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій із питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів.

Сьогодні необхідність проведення публічних (громадських) обговорень/консультацій, інших заходів, спрямованих

на з'ясування думки громадськості з багатьох суспільно-важливих питань, які в подальшому потребують вирішення шляхом прийняття відповідних рішень уповноваженими на це органами державної влади та місцевого самоврядування, які за своєю правовою природою подібні до «публічних консультацій», вже регулюється низкою законодавчих актів України. Зокрема, це такі закони України: «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про містобудівну діяльність», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про оцінку впливу на довкілля» та інші.

На наш погляд, у пропонованому законопроекті доцільно застосувати підхід, який передбачав би визначення спеціально уповноваженого органу, головним завданням якого була б координація/взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю, а також розробка відповідної підзаконної нормативно-правової бази для проведення публічних консультацій. Натомість у проекті відображені лише загальні підходи до таких публічних консультацій.

Разом із тим для чіткого розуміння суті «публічних консультацій» є необхідність у наведенні його визначення у статті 1 проекту. При цьому словосполучення «заінтересовані сторони» та «суб'єкти владних повноважень», що також вживаються у цій статті, викликають застереження через незавершеність суб'єктного складу, що матиме наслідком проблему із застосуванням закону у разі його прийняття.

Також суперечливими з позиції конституційності є положення частини другої статті 1 проекту щодо залучення до процедур публічних консультацій, у тому числі, іноземців, осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Так, положення статті 26 Конституції України гарантують іноземцям та особам без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, можливість користуватися тими самими правами і свободами, а також нести такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Варто зазначити, що такі винятки стосуються, насамперед, політичних прав, якими в теорії та практиці конституційного права наділяються виключно громадяни своєї держави. Це, зокрема, право обирати та бути обраним, брати участь в управлінні державними справами, право на об'єднання у політичні партії тощо. Це також закріплено у статті 38 Конституції України, згідно з якою лише громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, Основний Закон України наділяє конституційним правом на участь в управлінні державними справами виключно громадян України.

3. Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 5875 від 30.08.2021 р.) пропонуються зміни до законів України «Про політичні партії в Україні», «Про Державний реєстр виборців» із метою приведення положень цих законодавчих актів у відповідність до Закону України «Про всеукраїнський референдум», зокрема, у частині утворення політичними партіями фондів агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, фондів всеукраїнського референдуму та подання фінансових звітів про надходження та використання коштів таких фондів, порядку складання попередніх та уточнених списків виборців.

Підтримуючи в цілому зазначену законодавчу ініціативу, пропонується внести зміни до статті 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», які б передбачали уточнення не тільки «розміщення» на офіційному веб-сайті парламенту законів та інших актів, але і також їх «оприлюднення» в офіційних друкованих виданнях, оскільки відповідно до пункту 5 частини першої статті 24 Закону України «Про всеукраїнський референдум» суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму є не всі політичні партії, а лише зареєстровані у Центральній виборчій комісії.

4. Проект Закону «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512 від 19.05.2021 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, розроблено у зв'язку з необхідністю законодавчого врегулювання організації та проведення місцевого референдуму як однієї з форм реалізації місцевого самоврядування і локальної демократії, засобу вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. У проекті, за аналогією із Законом України «Про всеукраїнський референдум», передбачено розширення кола суб'єктів процесу референдуму, до яких віднесено як політичні партії, так і громадські організації, що реєструються у територіальній комісії з місцевого референдуму як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму.

Однією з основних новацій проекту є визначення правових засад використання електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, у тому числі електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Також передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи з організації референдумів як окремого компоненту Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії. У зв'язку з цим проектом також передбачено внесення змін до ряду законодавчих актів, зокрема: Виборчого кодексу та Кодексу адміністративного судочинства, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

У цілому проект заслуговує на увагу та відповідає задекларованій його розробниками меті. Водночас за результатами змістовно-порівняльного аналізу для покращення окремих його положень у змінах до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується, зокрема: 1) оновити визначення поняття «місцевий референдум» у зазначеному Законі, яке б кореспондувалося з наведеним у проекті; 2) доповнити повноваженнями щодо прийняття органами місцевого самоврядування рішення про референдум; 3) передбачити можливість для місцевої ради розглядати проект статуту територіальної

громади, проект програми розвитку територіальної громади, що виносяться на референдум; 4) передбачити наділення районних у містах рад повноваженнями приймати рішення щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад.

Також пропонується уточнити деякі положення частини п'ятої статті 6 проекту, а саме: слова «Громадяни України, які мають право голосу на виборах і референдумах» замінити на слово «Виборці» і далі по тексту, що забезпечить єдність термінології всієї статті 6, а також унеможливить ризики при правозастосуванні у разі прийняття проекту як закону.

5. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.) розроблено з метою сприяння розвитку та поширенню практики створення органів самоорганізації населення (далі – ОСН) як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення. Необхідність його розробки, зокрема, викликана: розвитком та поширенням практики створення ОСН як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення, що наділяються окремими повноваженнями для задоволення потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм соціальних, культурних, побутових послуг; участю у формуванні та реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку та інших місцевих програм у межах території діяльності ОСН; додатковим представленням інтересів жителів у відповідній місцевій раді та її органах.

Поділяючи у цілому позицію стосовно необхідності удосконалення законодавчих положень, що сприятиме розвитку й поширенню практики створення ОСН як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення, водночас пропонуємо звернути увагу на таке.

Так, сумнівними з точки зору конституційності видаються положення частини шостої статті 9 проекту, згідно з якими

сільська, селищна, міська рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених Конституцією та законами України, а також у разі невідповідності Положення про орган самоорганізації населення Конституції та законам України. Пропоновані новели, на наш погляд, позбавляють ради можливості за власною ініціативою вирішувати питання створення ОСН, це стане можливим лише шляхом прийняття відповідної ініціативи жителів. Зазначене, на наш погляд, не узгоджується зі статтею 140 Конституції України, яка передбачає, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Крім того, проект не відповідає усталеній практиці законодавчої техніки в частині його структури, яку повинні мати законопроекти про внесення змін до законодавчих актів. Тобто, внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» також мають бути викладені у Розділі І, а не в Розділі ІІ «Прикінцеві та перехідні положення».

6. Проект Закону «Про надання змоги людям впливати на рішення влади через референдуми та опитування» (реєстр. № 3868 від 16.07.2020 р.), як зазначають його розробники, направлений на врегулювання правовідносин, пов'язаних із впливом громадян на рішення влади через електронні опитування та референдуми, порядку їх проведення, установлення результатів, опублікування та врахування результатів опитування громадської думки при прийнятті рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Проаналізувавши аргументацію суб'єкта законодавчої ініціативи щодо доцільності прийняття проекту, вважаємо за необхідне висловити такі міркування щодо його змісту.

На нашу думку, пропонований законопроект не містить самостійного предмету регулювання, а його положення є предме-

том регулювання уже прийнятих нормативно-правових актів. Зокрема, у чинному Законі України «Про всеукраїнський референдум» питанням публічності і відкритості процесу всеукраїнського референдуму присвячена стаття 14. Так, у частині четвертій цієї статті зазначено: громадянам України, політичним партіям та громадським організаціям, ініціативній групі всеукраїнського референдуму гарантується право вільно обговорювати доцільність проведення всеукраїнського референдуму, проводити агітацію щодо питання, винесеного на всеукраїнський референдум, на зборах, мітингах, демонстраціях, у друкованих виданнях, через аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації та в інший спосіб, не заборонений законом. Аналогічні за суттю положення також передбачено у законопроектах «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512 від 19.05.2021 р.) та «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р.).

Законопроект містить ряд системних недоліків та положень суто декларативного характеру. Свідченням цього є наведене у проекті визначення терміна «результат електронного опитування» – це зведена інформація, що відображає ставлення громадян, до проектів рішень органів публічної влади, які до того ж мають рекомендаційний характер і враховуються при прийнятті рішень з відповідних питань (частина 3 стаття 4 проекту).

Крім того, хоча у пояснювальній записці до проекту відсутня інформація про вплив його положень на додаткові видатки з Державного бюджету, вважаємо, що такі видатки очевидні з огляду на створення центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цифрової трансформації, інструментів електронного опитування. У зв'язку з цим виникає питання про відповідність цієї законодавчої пропозиції вимогам частин першої, третьої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України (щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на показники бюджету та обов'язку суб'єкта права законодавчої ініціативи додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)).

Висновки та пропозиції

1. Сьогодні питання законодавчого регулювання здійснення безпосереднього народовладдя вийшло на якісно новий рівень. Це обумовлено багатьма важливими трансформаційними факторами, які відбулися та відбуваються в державі. Головний із них – це євроінтеграційні процеси, що набули реального втілення в законодавчій роботі парламенту та вимагають приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських демократичних стандартів. Наразі прийнято життєво важливі для України Виборчий кодекс, що забезпечить стабільність виборчого законодавства та належне регулювання виборчих процедур, і Закон «Про всеукраїнський референдум», що надасть можливість громадянам безпосередньо вирішувати найважливіші питання загальнодержавного значення; на розгляд Верховної Ради України внесено законопроект «Про місцевий референдум», що, сподіваємося, буде прийнятий як закон.

2. Питання вдосконалення законодавства стосовно безпосередньої демократії є предметом багатьох програмних та директивних матеріалів. Зокрема, в Аналітичній доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» наголошується на необхідності прийняття законопроектів, що входять до так званого «пакета законів про народовладдя». Це, зокрема, законопроекти про місцевий референдум і законодавчу ініціативу народу, про публічні консультації, відкличний референдум. Крім того, обґрунтовується потреба комплексного нормативно-правового забезпечення форми прямої демократії на місцевому рівні – місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські обговорення, публічні консультації, бюджети участі.

3. Міжнародні стандарти щодо забезпечення права особи брати участь у демократичних виборах встановлені переважно в міжнародно-правових актах універсального характеру. Закладені в міжнародних договорах і рішеннях міжнародних міжурядових організацій стандарти права народу на владу – нерідко є продуктом доктринальних напрацювань, які виходять далеко

за межі самого права народу на владу й стосуються таких питань, як статус території після референдуму, розподіл власності, збереження старих і набуття нових міжнародно-правових зобов'язань, незалежність від держави, від якої відділилася новостворена держава, її визнання в міжнародному праві та ін.

4. Питання, що стосуються законодавчого регулювання безпосередньої демократії неодноразово ставали предметом досліджень багатьох науковців. Це пов'язано із загальнодержавним вектором розвитку у бік демократичних реформ та процесу конституційно-правової модернізації країни. Прийняті останніми роками законодавчі акти, зокрема Виборчий кодекс України та Закон «Про всеукраїнський референдум», створили широке поле для нових наукових досліджень, які, своєю чергою, сприятимуть вдосконаленню відповідного законодавства. Вважаємо, що лише наукова дискусія та якісні пропозиції дозволять досягти бажаних позитивних результатів на практиці.

5. Науково-правовий аналіз включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроектів свідчить про актуальність питань безпосередньої демократії. Проаналізовані законопроекти спрямовані на вирішення таких важливих завдань: удосконалення окремих процедурних питань при реалізації вимог Закону України «Про всеукраїнський референдум», положень інших законодавчих актів у зв'язку з прийняттям останнього; визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення; законодавчого врегулювання організації й проведення місцевого референдуму як однієї з форм реалізації місцевого самоврядування та локальної демократії, засобу вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування; удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, що сприятиме розвитку й поширенню практики створення органів самоорганізації населення; врегулювання правовідносин, пов'язаних із впливом громадян на рішення влади через електронні опитування та референдуми.

1.3. Пріоритетні напрями вдосконалення українського законодавства про політичні партії

Сучасний український конституціоналізм невід'ємно пов'язаний із політичним плюралізмом і демократичною організацією державної влади. Тому удосконалення правового регулювання політичних партій є актуальним завданням політичного розвитку України як демократичної правової держави. Натомість в умовах воєнного стану позначилися нові проблеми правового статусу політичних партій та набули актуальності нові напрями удосконалення їх правового регулювання. Векторами вирішення означених питань мають слугувати нормативно-правові основи вітчизняного та європейського конституціоналізму.

Аналіз історичного розвитку та сучасного стану законодавчого процесу з питань вдосконалення законодавства про політичні партії в Україні

Прагнучи бути демократичною правовою державою, Україна постійно вдосконалює правові основи цієї системи. Інститут політичних партій є одним із ключових у ній.

Першим кроком України у здоланні тоталітаризму й однопартійної системи можна вважати ухвалення Декларації про державний суверенітет України, в якій було проголошено низку положень, що стосуються функціонування демократичної політичної системи. Зокрема, акцентувалося на повноцінному політичному розвитку народу України, забороні політичним партіям вчиняти будь-які насильницькі дії проти національної державності України; неможливості жодної політичної партії, громадської організації, іншого угрупування чи окремої особи виступати від імені народу України; рівності перед законом усіх громадян та заборони дискримінації за політичними поглядами.

Із набуттям Україною незалежності та статусу повноцінного суб'єкта міжнародного права розбудова її демократичної державності зобов'язувала враховувати положення відповідних

міжнародно-правових актів, у тому числі Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Європейської конвенції з прав людини на ін. Положення згаданих актів стали основою першої нормативної моделі політичних партій, що була реалізована в Законі України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460-XII[1]. Цей зв'язок знайшов відображення у преамбулі Закону, в якій наголошувалося, що право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, воно гарантується Конституцією й законами України. статтею 1 вказаного Закону об'єднання громадян визначалося як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Передбачалося, що об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) визнається політичною партією або громадською організацією.

Статтею другою зазначеного нормативно-правового акта було визначено, що політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Акцент на формування органів влади, місцевого та регіонального самоврядування прямо пов'язувався з тогочасною об'єктивною реальністю – появою численних партій регіоналістського спрямування. Такі утворення найчастіше відображали інтереси директорів-монополістів місцевих державних підприємств, мерів, олігархічних кланів, опозиційних до національно-демократичних сил активістів, зорієнтованих на Російську Федерацію, сепаратистські наміри або релігійні чи етнічні інтереси[2].

---

[1] Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 34. Ст. 504 (втратив чинність).

[2] Кармазіна М. Регіональні політичні партії в Україні (1991 р. – початок 2018 р.). *Наукові записки.* Вип. 1. 2018. С. 6–20. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/karmazina_regionalni.pdf

Закон № 2460-XII передбачав реєстраційний порядок створення політичної партії як юридичної особи на підставі заяви засновників, підтриманої підписами не менше 1 тисячі громадян України, які мали виборче право, а також статуту та програмних документів. Нагляд за додержанням законності політичними партіями здійснювали органи прокуратури. Фінансовий контроль за їх діяльністю покладався на Верховну Раду України. Партії зобов'язувалися щороку публікувати свої бюджети до загального відома. На підставі поданих фінансових декларацій у газеті «Голос України» публікувалися списки осіб, пожертвування яких на користь політичних партій перевищували розмір, що визначався Верховною Радою України. Необхідно сказати, що вказаним Законом партіям було заборонено отримувати кошти від іноземних держав, установ, організацій, державних органів, анонімних пожертвувачів тощо, вони були позбавлені також права одержувати доходи від акцій та інших цінних паперів і мати рахунки в іноземних банках. Спеціальна комісія Верховної Ради України, до складу якої входили депутати – представники усіх парламентських політичних партій, розглядала результати їх фінансової діяльності за рік і доповідала свої висновки на пленарному засіданні парламенту.

На відміну від інших громадських об'єднань, політичним партіям, створюваним ними установам й організаціям заборонялося засновувати підприємства, крім засобів масової інформації, та займатися господарською чи іншою комерційною діяльністю, за винятком продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших суспільно-політичних заходів.

Розуміння політичної партії в контексті права громадян на свободу об'єднання отримало відтворення і в Конституції України 1996 р. Так, у ст. 36 Основного Закону України питання політичних партій визначено у низці аспектів: закріплено право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії, визначено, що політичні партії мають сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян та беруть участь у вибо-

рах; членами політичних партій можуть бути лише громадяни України; обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією й законами України; ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій; усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Статтею 37 Конституції України встановлено заборону щодо утворення й діяльності політичних партій та громадських організацій, програмні 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, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Встановлено заборону політичним партіям і громадським організаціям мати воєнізовані формування. Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах й інших державних установах та організаціях.

Положеннями ст. 81 Конституції України серед підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів України визначено таку: невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції (пункт 6 частини другої ст. 81).

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються

достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення (частини шоста ст. 81 Конституції України).

Пунктом 11 частини першої ст. 92 Конституції України встановлено правило виключного законодавчого визначення засад утворення й діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації.

У низці статей Основного Закону України встановлено заборону належати до політичних партій певним посадовим особам, у тому числі суддям (частина друга ст. 127); членам Вищої ради правосуддя (частина шоста ст. 131); суддям Конституційного Суду України (частина п'ята ст. 148).

Після 1996 року політичні процеси активізувалися й потребували правового врегулювання, зокрема врегулювання статусу політичних партій, який суттєво відрізняється від інших об'єднань громадян.

Важливим кроком на шляху демократичного розвитку та багатопартійності в нашій державі стало прийняття у 2001 р. Закону України «Про політичні партії в Україні». Прийняття такого закону було одним із зобов'язань України перед Радою Європи.

Серед позитивних рис регулювання політичних партій, порівняно із попереднім Законом, можна вважати втрату ознак «регіональності» у понятті політичної партії. Але Законом ускладнилися умови реєстрації політичної партії. Встановлено вимогу, щоб рішення про створення політичної партії було підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим.

Необхідно зауважити, що питання правового регулювання політичних партій неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, у зв'язку з чим було сформовано низку правових позицій. Це, зокрема, Рішення Конституційного

Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону Республіки Крим «Про об'єднання громадян» (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим) від 3 березня 1998 року № 2-рп/1998; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007.

Із 2001 року до Закону України «Про політичні партії в Україні» було внесено зміни більш як 50 законами України. Значною мірою ці зміни спрямовані на демократизацію діяльності партій. Зокрема, встановлено квоти мінімального рівня представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партій, розширено й конкретизовано поняття внеску на підтримку політичної партії, передбачено чіткі обмеження у здійсненні внесків, визначено вимоги до звіту політичної партії, порядок державного фінансування, розширено державний контроль.

Маючи позитивну загальну спрямованість, тим не менш, окремі новації мають ознаки недосконалості. Наприклад, у літературі зауважується, що у випадках перерахунків партіям внесків банки порушують законодавство, не перевіряючи підтвердження відсутності заборон в особи на перерахування коштів; здійснення перевірки особи, яка сплатила внесок на рахунок партії, не передбачене для партії; згідно із законодавством, якщо партії стало відомо, що є порушення, вона може перерахо-

вати кошти назад тій юридичній особі, стосовно якої є заборона; не визначено терміну, скільки на це дається часу (тобто, на встановлення порушення порядку фінансування); не вказано, хто має повідомити про те, що має місце порушення законодавства[1].

Навіть на момент прийняття Закону «Про політичні партії в Україні» існували аргументовані позиції дослідників, які вважали, що цей закон не розв'язує всіх проблем діяльності політичних партій і має бути суттєво доопрацьований (наприклад, у частині визначення обов'язків політичних партій, їхньої відповідальності перед громадянами, закріплення демократичних принципів внутрішньої організації та діяльності політичних партій тощо)[2].

Необхідно брати до уваги і постійну тенденцію зростання кількості політичних партій, за відсутності збільшення «кількісного вираження» їх політичної активності. Станом на 1 січня 2021 року в Україні зареєстровано 365 політичних партій, однак близько двох третин із них не провадять активної діяльності[3].

У травні 2020 року робочою групою, створеною Комітетом Верховної Ради з питань цифрової трансформації спільно з Комітетом з питань правової політики, було підготовлено проект нової редакції Закону про політичні партії. У Спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ / БДІПЛ, прийнятому на пленарному засіданні Венеціанської комісії, загалом схвально оцінено ініціативу щодо внесення змін до законодавства про політичні партії в Україні, разом із тим було висловлено низку

---

[1] Через недосконалість законодавства на політичні партії навішують ярлики правопорушників – Юрист. 26 січня 2017. URL: https://gazeta.ua/articles/politics/_cerez-nedoskonalist-zakonodavstva-na-politichni-partiyi-navishuyut-yarliki-pravoporushnikiv-yurist/748806

[2] Бабенко К. А. Конституційно-правове забезпечення діяльності політичних партій в сучасній Україні: перспектива партократії чи здоровий партогенез? URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/430-konstitutsijno-pravovezabezpechennya

[3] Про це розповів голова Комітету виборців України Олексій Кошель на пресконференції в середу, передає кореспондент Укрінформу. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3324130-kvu-v-ukraini-zareestrovani--365-partij-bilsist-iz-nih-u-splacci.html

зауважень та надано рекомендації, зокрема щодо усунення надмірної зарегульованості та надання більшої внутрішньої автономії політичним партіям.

В останні роки ініціативи щодо удосконалення правового регулювання політичних партій були спрямовані на вирішення окремих питань функціонування політичних партій. Зокрема, було зареєстровано проекти законів: Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо строків подання політичними партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (реєстр. № 4611 від 19.01.2021 р.); Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо оптимізації строку подання політичними партіями фінансових звітів (реєстр. № 6519 від 14.01.2022 р.); Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії (реєстр. № 5253 від 17.03.2021 р., знято з розгляду); Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії (реєстр. № 5253-1 від 30.03.2021 р.).

Із початку військової агресії РФ проти України у питаннях правового регулювання політичного статусу набули актуальності нові напрями та акценти. Ідеться, зокрема, про необхідність захисту незалежності й суверенітету України від політичних сил, діяльність яких має характер колабораціонізму та спрямована на повалення в Україні державного ладу. У зв'язку з цим було прийнято низку важливих законів, у тому числі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 р., «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність» № 2107-IX від 03.03.2022 р.; «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора» № 2109-IX від 03.03.2022 р.

Разом із тим у перспективі відновлення та подальшої розбудови демократичної правової України питання комплексного оновлення законодавства про політичні партії є актуальним.

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення законодавства про політичні партії в Україні

Ключовими напрямами державної політики у передвиборній програмі кандидата в Президента В. Зеленського, у програмі політичної партії «Слуга народу» було окреслено: забезпечення народовладдя, громадянської злагоди, протидія корупції та ін. Зазначені напрямки безпосередньо пов'язані з ефективним функціонуванням політичних партій на основі належного їх правового регулювання.

Оскільки політичний плюралізм і демократія можливі виключно за умови гарантій реалізації громадянами політичних прав, – відповідні питання окреслені у Національній стратегії у сфері прав, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021[1]. Метою вказаної Стратегії визначено 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. У документі окреслено декілька стратегічних напрямів, що мають значення для функціонування політичних партій в Україні, у тому числі забезпечення свободи думки і слова, вираження поглядів і переконань, доступу до інформації, свободи мирних зібрань та об'єднань, права на участь в управлінні державними справами. Неналежна якість правового регулювання вказаних сфер негативно позначається на проголошених у Конституції України гарантіях свободи політичної діяльності, можливостях реалізації інших політичних прав громадян та відповідному функціонуванні політичних партій.

[1] Національна стратегія у сфері прав людини : Затверджено Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text

Безпосередньо на проблемах правового регулювання політичних партій було наголошено в Антикорупційній стратегії на 2020–2024 роки[1]. Акцентувалося на необхідності забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній, зокрема шляхом коригування непрозорого механізму утворення, діяльності та припинення політичних партій тощо.

Нещодавно Верховна Рада України ухвалила Закон про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 рр., яким затверджується Антикорупційна стратегія на відповідний період[2]. Закон розроблений на виконання програми Президента України Урядом, органами влади та місцевого самоврядування за участі громадянського суспільства, бізнес-асоціацій та партнерів з розвитку. Розробку акта відповідно до Конвенції ООН проти корупції координувало Національне агентство з питань запобігання корупції.

Нині назріло питання про прийняття нової редакції Закону України «Про політичні партії в Україні». Його оновлення передбачено пунктом 109 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 р. Очікуваними наслідками прийняття нового Закону про політичні партії є: зростання рівня морально-етичної поведінки членів партій та депутатів; посилення ролі членів партії у партійному будівництві; партизація суспільства; посилення ролі місцевих організацій; демократичні процедури прийняття та позбавлення членства; неможливість маніпулювати списком членів партії.

Зарубіжний досвід регламентування діяльності політичних партій

Політичні партії є невід'ємним елементом громадянського суспільства в будь-якій сучасній демократичні країні. Утім, зміст та обсяг їх конституційно-правового регулювання в зарубіжних країнах різниться залежно від особливостей їх конституційного розвитку та специфіки партійних систем.

---

[1] Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020 – 2024 роки. URL: https://www.if.gov.ua/antikorupcijna-diyalnist/antikorupcijna-politika/antikorupcijna-strategiya

[2] Проект реєстр. № 4135. Закон передано на підпис Президенту України.

У конституційні актах США та «старих» європейських монархій – Данії, Нідерландів, Великої Британії, Великого Герцогства Люксембург, Норвегії – положення щодо статусу політичних партій відсутні, натомість про політичні партії може йти мова в контексті політичних прав громадян, особливостей виборчої системи тощо.

Так, Конституція США, включаючи поправки, взагалі не містить положень про політичні партії. На федеральному рівні немає і загального закону, який би окремо встановлював статус політичних партій. При цьому регламентація статусу політичних партій здійснюється в законодавстві та судовій практиці, здебільшого стосовно їх участі у виборах: порядок проведення праймеріз, створення передвиборних партійних фондів, розміри добровільних внесків у них приватних осіб і т. ін. А оскільки в США виборче право регламентується, в основному, законодавством штатів, то процедуру утворення й діяльності політичних партій, питання їх організації та порядок участі у виборчих кампаніях регулюють саме конституції й законодавство штатів. На федеральному рівні регламентації підлягає лише фінансовий бік участі партій у виборах: в Акті про фінансування федеральних виборчих кампаній 1974 р.[1].

Для переважної більшості зарубіжних країн, в яких конституційні акти бути прийняті у другій половині XX століття, характерним є визначення політичних прав громадян, принципів політичного плюралізму й заборони дискримінації, окремих положень правового статусу, включаючи роль політичних партій у суспільстві, участі у виборах, на рівні основних законів та деталізація відповідних положень у статусних законах, у виборчому законодавстві тощо.

Так, у ст. 11 Конституції Польської Республіки (1997 р.)[2] визначено, що Польща забезпечує свободу утворення й діяльності

[1] Бусол О. Фінансування політичних партій у Сполучених Штатах Америки: чи є паралелі з Україною? URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2605:finansuvannya-politichnikh-partij-u-spoluchenikh-shtatakh-ameriki-chi-e-paraleli-z-ukrajinoyu-3&catid=71&Itemid=382

[2] Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). К., 2018. 84 с.

політичних партій, які об'єднують громадян на засадах добровільності та рівноправності з метою впливати демократичними методами на формування політики держави. Фінансування політичних партій є відкритим. У статті 13 встановлено положення щодо заборони політичних партій та інших організацій, які звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів і практики нацизму, фашизму і комунізму, а також тих, програма і діяльність яких передбачає або припускає расову чи національну ненависть, застосування насильства з метою захопити владу чи впливати на політику держави, передбачає таємність структур або членства. Закріплюється положення щодо нейтралітету Збройний Сил у політичних справах (ст. 26); заборона дискримінації у політичному житті (ст. 32); рівність прав чоловіків і жінок у політичному житті (ст. 33); гарантується свобода об'єднання (ст. 57).

У Конституції Французької Республіки (1958 р.)[1] принцип політичного плюралізму визначено як конкурування політичних партій і об'єднань щодо волевиявлення на виборах, їх вільне утворення і функціонування. Разом із тим на них покладено зобов'язання поважати принципи національного суверенітету та демократії. статтею 4 Конституції Французької Республіки визначено, що закон гарантує плюралізм у вираженні думок і належну участь політичних партій та об'єднань у демократичному житті Нації.

Принцип політичного плюралізму закріплено також у Конституції Болгарії (1991 р.)[2]. При цьому міститься застереження про недопущення присвоєння народного суверенітету будь-якою частиною народу, політичною партією або будь-якою організацією, державною установою чи окремою особою. Деталізується вказаний принцип у статті 11, в якій, зокрема, акцентовано, що жодна політична партія або ідеологія не мо-

[1] Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 232 с.

[2] Конституції країн світу. Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 250 с.

жуть утверджуватися як державна; партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян; порядок утворення й припинення діяльності, умови діяльності регулюються законом. статтею 149 Конституції Болгарії до компетенції Конституційного суду віднесено вирішення спорів про конституційність політичних партій і їх об'єднань. Так само в Конституції Словацької Республіки (1992 р.) передбачено вирішення Конституційним Судом питання відповідності законам рішень про розпуск або призупинення діяльності політичних партій (ст. 129).

Питання політичних партій у Конституції Угорщини (2012 р.)[1] регламентовано на основі закріплення права на мирні зібрання і свободу об'єднань, вільного створення партій, їх участі у формуванні і виявленні волі народу. Передбачається, що детальні правила діяльності політичних партій мають визначатися законом (Стаття VIII).

На рівні загальних положень про політичні права громадян – права на об'єднання, права на створення політичних партій – регламентовано питання політичних партій у Конституції Чеської Республіки (1992 р.)[2] та в Конституції Словацької Республіки (1992 р.) [3], в яких містяться аналогічні положення про відокремлення від держави політичних партій, рухів, інших об'єднань.

Право кожного вступати в товариства, політичні партії та інші громадські об'єднання проголошено і в Конституції Латвійської Республіки (1922 р. в ред. 2014 р.)[4]. Конституцією Литви (1992 р.) громадянам гарантується право на вільне об'єднання в товариства, політичні партії та асоціації, але із застереженням: якщо їхні цілі і діяльність не суперечать Конституції і законам держави. Також визначається, що створення та ді-

---

[1] Конституції країн світу. Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 250 с.

[2] Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 232 с

[3] Там само.

[4] Конституция Латвийской Республики. URL: https://www.president.lv/ru/konstituciya-latviyskoy-respubliki?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

яльність політичних партій, інших політичних та громадських об'єднань регламентується законом (ст. 35).

У Конституції Естонії (1992 р.)[1], попри закріплення права кожного вступати в некомерційні співтовариства і союзи, визначено, що вступати в партії можуть тільки громадяни Естонії, також встановлено заборону організацій, союзів і партій, цілі або діяльність яких спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу Естонії або іншим чином суперечать закону. Встановлено, що тільки суд має право припинити або зупинити діяльність організації, союзу чи партії за вчинене правопорушення, а також накласти на них штраф (ст. 48).

Змістовно питання ролі і статусу політичних партій визначено у ст. 21 Основного Закону ФРН. Так, партії сприяють формуванню політичної волі народу. Вони можуть вільно утворюватися. Їх внутрішня організація повинна відповідати демократичним принципам. Вони повинні надавати публічний звіт про джерела своїх свої коштів, їх використання, про належне їм майно. Партії, які за своїми цілями та діяльністю своїх прибічників намагаються завдати шкоди основам вільного демократичного ладу або поставити під загрозу існування держави – неконституційні, про що вирішує Федеральний конституційний суд[2].

У ст. 49 Конституції Італійської Республіки (1947 р.) закріплено право усіх громадян вільно об'єднуватися в партії з метою у демократичний спосіб брати участь у визначенні національної політики. Пунктом XII Перехідних положень встановлено заборону відновлення у будь-якій формі розпущеної фашистської партії[3].

---

[1] Конституция (Основной Закон) Эстонской Республики. URL: https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/КОНСТИТУЦИЯ%20(ОСНОВНОЙ%20ЗАКОН)%20ЭСТОНСКОЙ%20РЕСПУБЛИКИ%2013.08.pdf

[2] Основной Закон для Федеративной Республики Германия. Конституції країн світу. Електронна бібліотека НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php

[3] Конституція Італійської Республіки (з передмовою В. Шаповала). К., 2018. 62 с.

Низкою спеціальних положень регламентовано питання політичних партій у Конституції Хорватії (1990 р. з урахуванням змін 2000 р.)[1]. Зокрема, у ст. 6 передбачено вільне заснування політичних партій; необхідність відповідності фундаментальним конституційним демократичним принципам внутрішньої організації політичних партій; встановлено вимогу щодо публічного надання звіту про походження коштів і майна політичних партій; визначення антиконституційними політичних партій, програми або діяльність яких спрямовані проти демократичного ладу або загрожують існуванню Республіки Хорватія; наведена вимога щодо законодавчого регулювання статусу та фінансування політичних партій.

У Конституції Греції (1975 р.) визначено низку важливих положень щодо статусу політичних партій, у тому числі закріплено право громадян створювати політичні партії і брати в них участь, заборонена участь у партіях посадових осіб публічного права (ст. 29); регламентовано фінансування політичних партій державою, роль політичних партій у формуванні парламенту (ст. 54), призначенні прем'єр-міністра (ст. 37) тощо[2].

Докладно питання політичних партій визначено у Конституції Португалії (1976 р.)[3]. Зокрема, положеннями Основного Закону визначено правило щодо ролі політичних партій стосовно суспільства і держави (ст. 10); загальні положення правового статусу та правило законодавчого регулювання, фінансування політичних партій, у т.ч. державного, публічності їх діяльності, обов'язковості звітності (ст. 51); право на опозицію (ст. 114); питання участі у формуванні Асамблеї Республіки (ст. 151); обов'язковості законодавчого регулювання політичних партій (ст. 164); належність до компетенції Конституційного Суду питань законності конституювання політичних партій, їх коаліцій, оцінка законності їх назв, абревіатур, символів; де-

[1] Конституція Республіки Хорватія. Конституції країн світу. Електронна бібліотека НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php

[2] Конституція Греції. Конституції країн світу. Електронна бібліотека НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php

[3] Конституція Португалії. Конституції країн світу. Електронна бібліотека НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php

політизація збройних сил (ст. 275); правило про те, що матеріальні межі перегляду Конституції, закони про перегляд мають поважати плюралізм думок і політичних організацій, включаючи партії і право на демократичну опозицію.

Конституційні принципи конкретизуються в поточному законодавстві в спеціальних актах про партії, у виборчому законодавстві та ін. Так, спеціальними законами регулюються питання організації (реєстрації), діяльності, припинення діяльності політичних партій у Болгарії, Іспанії, Латвії, Литві, Естонії, Німеччині[1], Румунії, Польщі, Португалії, Словаччині, Словенії, Туреччині, Угорщині, Хорватії та інших країнах світу.

Натомість у Греції, Італії, Франції, Швеції регламентуються на рівні спеціальних законів переважно питання фінансування політичних партій та їх звітності.

По-різному регулюється в законодавстві зарубіжних країн питання реєстрації політичних партій. У дослідженні, проведеному Венеціанською комісією щодо регламентації означених питань в державах – членах ОБСЄ, було відзначено відсутність законодавчих вимог про реєстрацію політичних партій у Німеччині, Греції, Швейцарії. У Данії та Нідерландах політичні партії, хоча й не зобов'язані законом реєструватися, але це необхідно їм для участі у виборах. В Ірландії реєстрація партії просто дозволяє їй поставити свою назву поряд із прізвищами висунутих нею депутатів, а у Швеції реєстрація є засобом правового захисту ексклюзивного права партії на використання своєї назви. У деяких державах, в яких вимагається реєстрація політичних партій, це є простою формальністю. Наприклад, в Австрії, Іспанії, Уругваї або в Норвегії єдиною умовою реєстрації партії є зібрання 5000 підписів. Натомість в інших країнах органи державної влади перевіряють виконання партіями вимог щодо їх діяльності (наприклад, у Латвії, Польщі, Чехії)[2].

Отже, можемо зробити попередній висновок про встановлення різного змісту й обсягу положень щодо політичних пар-

[1] Акт про політичні партії від 24 липня 1967 р. з останніми змінами від 24 вересня 2009 р. (Federal Law Gazette I 2009, p. 3145).

[2] Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/81988.pdf

тій у конституційних актах та законодавстві зарубіжних країн. Поряд із засадничими положеннями політичних прав громадян, продиктованими демократичним вибором держав та загальновизнаними демократичними принципами і стандартами (право на свободу об'єднання, право на мирні зібрання тощо) на вищому законодавчому (конституційному) рівні регламентуються ті складові правового статусу політичних партій, які історично були вразливими та/або можуть потребувати найбільших гарантій на відповідному етапі конституційного розвитку держав.

Міжнародні стандарти організації й діяльності політичних партій

Необхідність розбудови демократичної та правової держави зобов'язує удосконалювати законодавство України про політичні партії з урахуванням міжнародних, у тому числі європейських, стандартів організації та діяльності цих важливих інститутів громадянського суспільства.

Засадниче значення щодо міжнародних стандартів функціонування політичних партій мають положення Загальної декларації прав людини (1948 р.)[1], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.) щодо права кожної людини на вільне вираження своїх поглядів і переконань та права на свободу асоціації з іншими[2] та, особливо, норми Європейської конвенції про захист прав людини. Так, у статті 11 зазначеної Конвенції утверджується право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб[3].

[1] Загальна декларація прав людини (1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

[2] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043?find=1&text=об%27єднання#Text

[3] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004?find=1&text=об%27єднання#w1_1

У документі «Керівні принципи щодо свободи об'єднання», прийнятому Венеціанською комісією на 101-й пленарній сесії (Венеція, 13–14 грудня 2014 р.)[1], зокрема констатовано, що політичні партії також є об'єднаннями. При цьому їх визнано невід'ємними учасниками демократичного процесу і «ключовим елементом політичного життя плюралістичного суспільства». Підкреслено комплексний характер права на об'єднання та його зв'язок з іншими правами і свободами людини, у тому числі правом на свободу переконань і на вільне їх вираження, правом на свободу зібрань та правом на свободу думки, совісті і релігії.

У вказаному документі безпосередньо визначено такі керівні принципи щодо права на свободу об'єднання: презумпція на користь законності створення, цілей і діяльності об'єднань; обов'язок держави поважати, захищати і сприяти здійсненню права на свободу об'єднання; свобода створення об'єднань та членства в них; свобода визначати цілі і види діяльності; рівне ставлення та недискримінація; право на свободу вираження поглядів і переконань; право на свободу пошуку, отримання і використання ресурсів; належне управління у сфері законодавства, політики і практичні заходи, що стосуються об'єднань; правомірність та законність обмежень; пропорційність обмежень (будь-які обмеження права на свободу об'єднання і прав об'єднань, у тому числі санкції, повинні бути необхідними в демократичному суспільстві, а отже – пропорційними своїй законній меті); право на ефективний засіб правового захисту у випадку порушення прав.

У документі наведено загальне визначення політичної партії, що тлумачиться як «добровільне об'єднання осіб, однією з цілей якого є участь в управлінні державними справами, у тому числі шляхом висування кандидатур на вільних і демократичних виборах». Підкреслено, що «політичні партії є колективною платформою для реалізації основних прав фізичних осіб на об'єднання і на свободу вираження думки. В такій якості

[1] Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2015 р. URL: https://www.osce.org/ uk/odihr/233076?download=true

вони визнаються Європейським судом з прав людини повноправними суб'єктами демократичного процесу. До того ж, партії є широко використовуваним інструментом участі громадян у політичному житті та здійснення пов'язаних із цим прав. Будучи ключовим елементом політичного життя плюралістичного суспільства, партії відіграють активну роль у формуванні інформованого та активного електорату».

Доцільно звернути увагу і на Документ Копенгагенської наради ОБСЄ від 1990 року, який зобов'язує держави – учасниці ОБСЄ «поважати право окремих осіб і груп на повну свободу створювати власні політичні партії чи інші політичні організації та надавати таким політичним партіям і організаціям необхідні правові гарантії, що дають їм змогу конкурувати на основі рівності перед законом та органами влади[1]. Крім того, у Копенгагенському документі передбачено необхідність забезпечення державами захисту свободи об'єднань, свободи поглядів людини і їх вільного вираження, а також розділення держави і політичних партій. У документі акцентовано, що зазначені обов'язки та зобов'язання доповнюються іншими рекомендаціями ООН, зокрема вміщеними у Загальному коментарі № 25 Комітету ООН з прав людини про право на участь у державних справах, право голосу та право на рівний доступ до державних послуг, а також положеннями Конвенції ООН щодо ліквідації усіх форм дискримінації в частині забезпечення гендерної рівності, Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю щодо участі осіб з інвалідністю в політичному та суспільному житті, Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення прозорості фінансування політичних партій.

Як стандарт, що визначає суспільно-політичну роль політичних партій на рівні ЄС, можна розглядати положення статті 191 Договору про заснування Європейського співтовариства, згідно з якою політичні партії на європейському рівні є важливим чинником інтеграції в рамках Союзу. Визначається, що партії сприяють формуванню європейської свідомості і вираженню

[1] Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1990 року (29 червня 1990 року) 29 ILM1305. URL: http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=tru

політичної волі громадян Союзу. Встановлюються особливості процедур визначення статусу політичних партій, які функціонують на європейському рівні, зокрема і правил їх фінансування[1].

Більш конкретними рекомендаціями щодо регулювання діяльності політичних партій, якими встановлюються відповідні правила, є Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій, прийняті Венеціанською комісією на 84-му пленарному засіданні (Венеція 15–16 жовтня 2010)[2]. У Керівних принципах деталізується функціональна роль політичних партій. З урахуванням практики Європейського Суду з прав людини вони визначаються як повноправні суб'єкти демократичного процесу. Підкреслюється роль, яку вони відіграють у механізмі державної влади – «зв'язуючої ланки» між законодавчою і виконавчою владою, що сприяє визначенню програми дій законодавців у рамках конкретної системи управління.

Безпосередньо визначено та розтлумачено такі керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій: право приватних осіб на об'єднання (у т.ч. на створення політичних партій) має бути вільним від втручання); держава зобов'язана захищати право приватних осіб на об'єднання; законність (у розумінні, що будь-які обмеження щодо права на об'єднання мають бути визначені в конституції чи законах); співрозмірність (обмежень, що покладаються на політичні партії та відповідних цілей їх запровадження); недискримінація (цей принцип вказує, що державне регулювання політичних партій не може спричиняти дискримінацію будь-яких громадян або груп осіб за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, народження, сексуальної орієнтації та ін.; рівність ставлення (всі, хто прагне створювати політичні партії, повинні мати рівні можливості зробити це на

[1] Договір про заснування Європейського співтовариства. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

[2] Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/81988.pdf

основі рівності перед законом); політичний плюралізм (законодавство про політичні партії повинно мати на меті створення сприятливих умов для політичного плюралізму); належне застосування законодавства про політичні партії (неупередженими органами); право на ефективні засоби правового захисту; підзвітність (випливає із статусу юридичної особи та функціональної ролі).

Окремий блок правил функціонування політичних партій формують міжнародні стандарти їх фінансування та пов'язані з цим стандарти виборчих кампаній. В основу вказаних правил можна покласти загальні принципи, сформульовані у Рекомендації ПАРЄ № 1516 (2001). Зокрема, такими принципами визначено: досягнення балансу між державним і приватним фінансуванням; встановлення справедливих критеріїв розподілу державної допомоги партіям; визначення правил щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних із виборчими кампаніями; обов'язковість повної звітності, ефективний аудит та адекватні санкції за порушення фінансових правил[1].

Загалом, питання фінансування політичних партій стали предметом дискусій на міжнародному рівні з початку 2000-х років. Результатом цих дискусій стало ухвалення низки документів, що визначають орієнтири подальшого розвитку національних законодавств європейських країн у сфері фінансування партій. Серед таких документів слід відзначити, зокрема, Рекомендацію ПАРЄ № 1516 (2001), Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією на 46-му пленарному засіданні 9 – 10 березня 2001 року, Рекомендацію Rec (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 року[2].

---

[1] Recommendation 1516 (2001). Financing of Political Parties (Adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 May 2001). URL: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm

[2] Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Технічний документ – європейський досвід фінансування партій та виборчих кампаній.

Оцінюючи законодавство європейських країн у частині регулювання публічного фінансування партій в рамках Третього раунду оцінювання, Група держав проти корупції (далі – GRECO) звернула увагу на дотримання державами – членами GRECO принципів державного фінансування, відображених у Єдиних правилах, а також на відповідність критеріїв надання державної підтримки політичних партій принципу A (II) Рекомендації ПАРЄ 1516 (2001). У відповідності з останнім, державне фінансування партій повинно надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та конкурувати на рівних умовах з уже існуючими партіями.

Ще один важливий блок міжнародних правил щодо політичних партій утворюють стандарти заборони політичних партій. У цьому питанні необхідно звернути увагу на напрацьовані Венеціанською комісією «Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року)[1]. Попередньо Комісією було прийнято доповідь про заборону політичних партій та аналогічні заходи (CDL-INF(98)14) на 35-й пленарній сесії у Венеції 12–13 червня 1998 року[2].

У Керівних принципах підкреслено необхідність визнання державами права кожної особи на об'єднання в політичні партії. Це право включає свободу мати політичні думку й отримувати та поширювати інформацію без перешкод із боку державної влади і незалежно від кордонів. При цьому вимога реєстрації політичних партій сама по собі не може розглядатися як порушення цього права. Державам важливо забезпечити, щоб

[1] Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 35th meeting of the Ministers' Deputies). URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf

[2] Керівні принципи заборони і розпуску політичних партій. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_159#Text*; Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / за ред. Юрія Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ : Логос, 2009.

будь-які обмеження засадничих прав людини, що реалізуються через діяльність політичних партій, мають відповідати положенням Європейської конвенції про права людини та інших міжнародних договорів як за нормальних, так і за надзвичайних публічних обставин.

У вказаному документі зазначено, що заборона або примусовий розпуск політичних партій можуть бути виправдані тільки у тих випадках, коли ці партії пропагують насильство або повалення демократичного конституційного ладу, чим підривають гарантовані конституцією права і свободи. При цьому той факт, що партія виступає за зміну конституції мирним шляхом, саме по собі не може бути підставою для її заборони або розпуску. Політична партія як ціле не може нести відповідальність за індивідуальну поведінку своїх членів, яку не санкціоновано партією в рамках її політичної/публічної та партійної діяльності.

У документі акцентується, що заборону або розпуск політичних партій, як заходи, що можуть мати специфічні наслідки, слід використовувати максимально стримано. Перш ніж звертатися до компетентного судового органу з пропозицією заборони або розпуску партії, відповідні державні органи мають брати до уваги ситуацію у своїй країні й оцінити, чи насправді ця партія створює загрозу вільному та демократичному політичному ладу або правам окремих осіб, чи для запобігання такій загрозі можна обмежитися менш радикальними заходами.

Рекомендується, щоб правові заходи, спрямовані на заборону або законодавчо визначений примусовий розпуск політичних партій, мали б бути результатом судового рішення про неконституційність цих партій, носити надзвичайний характер та відповідати принципу пропорційності. Будь-який такий захід має ґрунтуватися на достатніх доказах того, що сама партія, а не тільки її окремі члени, переслідують політичні цілі, використовуючи чи готуючись використати неконституційні засоби. Рішення про заборону або розпуск політичної партії має прийматися конституційним судом або іншим компетентним судовим органом у ході процедури, що надає всі гарантії належного, відкритого, справедливого судового розгляду.

У контексті змісту міжнародних стандартів щодо правового регулювання організації й діяльності політичних партій та їх ролі у функціонуванні держави і суспільства доцільно звернути увагу на їх формування практикою Європейського суду з прав людини, зокрема щодо примусового розпуску політичних партій у державах – учасницях Конвенції.

Як відомо, на сьогодні практика ЄСПЛ з цих питань налічує понад двадцять справ. Не маючи на меті проведення аналізу рішень з усіх справ цієї проблематики, зазначимо, що ця практика ЄСПЛ мала своїм підґрунтям та сприяла подальшому утвердженню й розвитку Концепції демократії, яка здатна сама себе захищати (її ще іменують Концепцією войовничої демократії).

Концепція войовничої демократії у справах Європейського суду з прав людини, пов'язаних із забороною політичних партій, імпліцитно розглядається як нормативне й теоретичне пояснення правомірності заборони політичних партій, діяльність та цілі яких несумісні з фундаментальними демократичними принципами»[1].

Усі означені питання є актуальними для України у зв'язку з необхідністю оновлення законодавства про політичні партії, нагальною потребою української демократії забезпечити свій ефективний захист та подальший розвиток демократичної держави.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення законодавства про політичні партії в Україні

Вітчизняні вчені, які досліджують трансформації інституту політичних партій, наголошують на необхідності на сучасному етапі звернути увагу на антикризову роль політичних партій у контексті включення політичних сил до сучасних механізмів впливу на кризову ситуацію, а також у більш широкому міжпредметному контексті взаємодії антикризових політичних

[1] Бернацький Б. Національні та європейські стандарти щодо заборони політичних партій. *Український часопис з конституційного права.* 2018. № 4. С. 122–131. URL: https://www.constjournal.com/pub/4-2018/natsionalni-yevropeiski-standarty-shchodo-zaborony-politychnykh-partii/

інституцій[1]. Так, представник вітчизняної філософської науки Я. І. Арабчук, проводячи філософсько-економічний аналіз й оцінку історії створення політичних партій, розуміння їхньої сутності та ролі у суспільній трансформації, державотворчих та соціально-економічних процесах в Україні, доводить відсутність в Україні кінцевого нормативно правового акта, який регулював би підходи до оцінки діяльності політичних партій; обґрунтовує висновок про те, що окремі політичні партії та їхні осередки стали на шлях політичної корупції та політичного бізнесу; акцентує на недостатності толерантності і співробітництва з іншими політичними силами та соціумом, використанні політичної й державної влади в суто популістських та власних інтересах, що призводить до втрати довіри до них та розшарування суспільства. Автор обґрунтовує необхідність формування політичних партій та партійних еліт, які відповідають атрибутивним характеристикам і сучасним вимогам суспільного розвитку щодо спроможності визначення основних шляхів подолання політичних та соціально-економічних криз, формування особистості та соціуму для забезпечення їхньої стійкості в подоланні криз, хаосу та абсурду, що існує у всіх сферах життя в Україні[2].

У дисертаційному дослідженні А. Т. Тетянич «Конституційно-правові засади державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз» приділено увагу питанням державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС, зокрема таким видам контролю стосовно політичних партій, як внутрішньопартійний та громадський контроль. Зроблено висновок про необхідність поширення на політичні партії громадського контролю, оскільки головним завданням партій є здобуття влади через участь у виборах, а партії, які перемогли на виборах, безпосередньо фор-

[1] Романов Р. О. Антикризова діяльність політичних партій: трансформація в сучасній Україні й світі. *Науковий журнал «Політикус».* 2021. Випуск 6. С. 62–66. https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.10/

[2] Арабчук Я. І. Політичні партії та їхня роль у державотворчих і соціально-економічних процесах в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 13–14. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.85.

мують органи державної влади. Дослідниця доводить необхідність закріплення на законодавчому рівні переліку потреб, на які партії не мають право використовувати кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності, причому кількість таких потреб повинна бути мінімальною. На переконання авторки, предметом державного контролю за діяльністю політичних партій у виборчому процесі є: формування виборчих фондів політичних партій, дотримання вимог законодавства під час проведення передвиборної агітації, а також повнота, достовірність, своєчасність подання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій. Таке законодавче регулювання дасть змогу визнавати нецільовим використанням політичною партією коштів, виділених із державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, тільки якщо партією використано такі кошти на потреби, прямо заборонені законом. А. Т. Тетянич звертає увагу, що Закон «Про політичні партії в Україні» не містить належного розподілу компетенції щодо контролю за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених із державного бюджету, між Національним агентством з питань запобігання корупції та Рахунковою палатою[1].

Б. Бернацький слушно зауважує, що «застосування практики ЄСПЛ адміністративними судами України у категорії справ, які пов'язані із забороною чи припиненням діяльності політичних партій, залишається на низькому рівні або відсутнє взагалі. До того ж, Закон «Про політичні партії в Україні» має ряд дефектів, на які вказувала Венеціанська комісія. Сама модель заборони політичних партій в Україні досі перебуває у процесі становлення. Її остаточне формування допоможе визначити межі демократичної толерантності до антидемократичних чи позасистемних партій як в Україні, так і за її межами»[2].

[1] Тетянич А. Т. Конституційно-правові засади державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2018. 241 с.

[2] Бернацький Б. Формування української моделі заборони політичних партій у світлі міжнародних стандартів і практик : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2019. С. 197.

Ю. Бевз відзначає необхідність: уточнення в законодавстві переліку документів, які подаються заявником для державної реєстрації політичних партій; визначення вичерпного переліку підстав відмови в реєстрації політичної партії з метою недопущення вільного тлумачення органами реєстрації положень законодавства; конкретизації порядку державної реєстрації політичних партій та надання додаткового часу для усунення недоліків у поданих для реєстрації документах (зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації); визначення порядку прийняття, реєстрації змін та доповнень до статуту політичної партії; порядку скликання та проведення установчого з'їзду (конференції, зборів), порядку формування та повноважень керівних партійних органів; визначення статусу майна після припинення діяльності політичної партії, а також удосконалення порядку здійснення державного контролю за діяльністю політичних партій та їх структурних утворень[1].

Варто звернути увагу і на посібник «Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії», який вийшов в Україні 2016 р.[2]. Над ним працювала група латвійських експертів з протидії корупції, працівники KNAB, Transparency International Latvia та Transparency International Україна. Посібник розкриває найкращі практики Латвії в одній із ключових сфер боротьби з корупцією – сфері контролю фінансування політичних партій.

І. Беззуб слушно зазначає про необхідність врахування Україною досвіду країн розвиненої демократії з питань фінансування політичних партій та контролю їх діяльності з боку держави з метою вирішення вже наявних проблем та уникнення їх у майбутньому. Це має посилити партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечити належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між гро-

---

[1] Бевз Ю. Правова основа організації та функціонування політичних партій в Україні. *Університетські наукові записки.* 2019. Том 18. № 3 (71). С. 45–53.

[2] Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії (2016). Прозорість фінансування політичної діяльності: міжнародно-правовий досвід і практика України.

мадянським суспільством та державою[1]. Разом із тим, як відзначено у вже згаданому Довіднику з фінансування політичної діяльності, «політичні традиції та культура відрізняються у різних країнах, і слід пам'ятати, що рішення, яке вважається ідеальним для однієї країни, може виявитися неприйнятним для іншої. Іншими словами, оскільки не існує універсально придатної форми демократичного управління, немає й однозначно правильного методу регулювання в області фінансування політичної діяльності»[2]. Тому, на нашу думку, необхідно брати до уваги, перш за все, власний досвід та враховувати вітчизняні політичні реалії.

Аналіз змісту відповідних законопроектів

Предметом правового аналізу в рамках нашого дослідження є висвітлення пріоритетних напрямів вдосконалення національного законодавства про інститут політичних партій в Україні на основі розгляду законодавчих пропозицій, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України *дев'ятого* скликання.

Так, для розгляду парламентом було зареєстровано п'ять законопроектів з питань вдосконалення національного законодавства щодо функціонування політичних партій в Україні:

1. Метою *проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» щодо спрощення процедури державної реєстрації змін до відомостей про структурні утворення політичної партії»* (*реєстр. № 2449 від 15.11.2019 р.),* як зазначено в пояснювальній записці, є вдосконалення положень чинного законодавства щодо державної реєстрації відомостей про політичні партії та їхні структурні утво-

[1] Беззуб І. Фінансування політичних партій: зарубіжний досвід та Україна. *Громадська думка про правотворення.* 2020. № 2. С. 3–12. URL: http: nbuviar.gov.ua/dumka/2020/2.pdg.

[2] Фінансування політичних партій та виборчих компаній. *Довідник з фінансування політичної діяльності. International IDEA.* Анг. вид. 2014. URL: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf

рення, спрощення реалізації політичними партіями права на вільне провадження своєї діяльності.

Законопроектом пропонується внесення змін до статті 15 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» стосовно виключення для політичних партій вимоги нотаріально засвідчувати документи, що подаються до ЄДР для державної реєстрації змін до відомостей про політичну партію, її структурні утворення на підставі аргументу про те, що витрати за послуги нотаріуса та за проведення реєстраційних дій державними реєстраторами є матеріально відчутними для політичних партій, які є неприбутковими організаціями.

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації у висновку до вказаного законопроекту зазначає, що скасування вимоги нотаріально засвідчувати справжність підписів на документах може підвищувати ризик вчинення неправомірних дій стосовно політичних партій. Водночас, на думку Комітету, цьому можна запобігти у разі підписання документів із використанням кваліфікованого електронного підпису.

Слід наголосити, що відповідно до абзацу другого пункту 6 частини 1 статті 15 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (що передує пунктам третьому і четвертому, до яких пропонуються зміни), справжність підписів на рішенні уповноваженого органу управління юридичної особи, що подається для державної реєстрації змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі, нотаріально засвідчується з обов'язковим використанням спеціальних бланків нотаріальних документів, крім рішень, створених на порталі електронних сервісів або із використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та підписаних із використанням кваліфікованого електронного підпису, а також інших випадків, передбачених законом. Тобто, наявна законодавчо врегульована підстава для політичної партії скористатися електронною послугою для подання документів на державну реєстрацію змін до відомостей про юри-

дичну особу, підписаних із використанням кваліфікованого електронного підпису.

Крім того, відповідно до статті 14 Закону України «Про політичні партії в Україні» кошти та інше майно політичних партій складається у тому числі з членських внесків членів політичної партії, за рахунок яких мають сплачуватися послуги нотаріуса. Тому поширення на політичні партії процедур державної реєстрації змін до відомостей про державний орган, орган місцевого самоврядування, громадське об'єднання чи благодійну організацію може призвести до ризиків вчинення неправомірних дій, виходячи з досвіду створення та реєстрації в Україні партій проросійського впливу.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо врегулювання питання права політичних партій надавати фінансову та іншу матеріальну (майнову) допомогу закладам охорони здоров'я для забезпечення медичних заходів, спрямованих на боротьбу із поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (реєстр. № 3478 від 14.05.2020 р.), як зазначено в пояснювальній записці до нього, спрямований на надання однозначної правової можливості політичним партіям здійснювати повноваження власника щодо майна (в тому числі коштів), що є власністю політичної партії, задля надання фінансової та іншої матеріальної (майнової) допомоги медичним закладам державної та/або комунальної форми власності з метою здійснення цими медичними закладами заходів щодо запобігання виникненню та поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Перш за все, слід наголосити, що законопроектом пропонується доповнити Розділ VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» новим пунктом 6, згідно з яким політичні партії *до 31 грудня 2020 року,* здійснюючи повноваження власника щодо майна (в тому числі коштів), що є власністю політичної партії, мають право надавати фінансову та іншу матеріальну (майнову) допомогу медичним закладам (госпіталям, лікарням, клінікам, поліклінікам тощо) державної

та/або комунальної форми власності для вчинення ними заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Однак положеннями статей 14, 17-1 Закону «Про політичні партії в Україні» визначено право політичних партій володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету, що надаються партії як державне фінансування. Виходячи з цього, пропоновані законопроектом зміни не узгоджуються із вимогами статей 1, 7, 20, 22, 23 Бюджетного кодексу України. Крім того, 31 грудня 2020 року минув визначений законопроектом строк для можливості надання політичними партіями зазначеної вище фінансової та матеріальної допомоги медичним закладам.

Враховуючи, що статтею 23 Закону «Про політичні партії в Україні» встановлено можливість приймати рішення про використання коштів політичної партії на благодійні цілі тільки у випадку припинення діяльності політичної партії, то ідею, покладену в основу законопроекту щодо надання благодійної допомоги, доцільно використати для внесення змін до цього Закону, встановивши право здійснювати витрати на гуманітарну та благодійну допомогу тим політичним партіям, які не отримують державного фінансування. Благодійна діяльність політичних партій, які таке фінансування отримують, суперечить бюджетному законодавству України.

3. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо строків подання політичними партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»* (*реєстр. № 4611 від 19.01.2021 р.*), як зазначено в пояснювальній записці, є забезпечення здійснення державного контролю Національним агентством з питань запобігання корупції за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними парті-

ями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

Для цього законопроектом пропонується внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині виключення пункту 5 із «Заключних положень» Закону України «Про політичні партії в Україні», яким було встановлено для політичних партій подання звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбачених статтею 17 цього Закону, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України. На підставі зазначених змін з другого кварталу 2020 року подання фінансового звіту політичними партіями було відтерміновано на невизначений термін. Тобто, вже тривалий період не здійснюється державний контроль фінансової дисципліни політичних партій, у тому числі тих, які отримують державне фінансування.

З огляду на викладене, підтримуючи виключення пункту 5 із «Заключних положень» Закону України «Про політичні партії в Україні», вони мають бути доповнені положенням про визначення строків подання звітів за другий – четвертий квартал 2020 року, 2021 і 2022 рік поштовим зв'язком, оскільки подання звітності політичними партіями після завершення карантину призведе до того, що порушники, які вчинили адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, отримають можливість уникнути відповідальності за такі порушення у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення у разі, якщо не буде зафіксовано початку відліку адміністративної відповідальності.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» (реєстр. № 5253-1 від 30.03.2021 р.) був прийнятий Верховною Радою України 02.11.2021 р., але повернутий до парламенту з пропозиціями Президента України від 18.11.2021 року.

Прийнятим Законом, зокрема:

- уточнювалися окремі підстави для зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

- запроваджувалася можливість політичним партіям у разі виявлення обставин, які слугують підставами для зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, усувати такі обставини або надавати письмові пояснення з необхідними документами, доказами до прийняття рішення про зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

- встановлювалися додаткові вимоги щодо обґрунтованості та оприлюднення рішень Національного агентства з питань запобігання корупції про зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

- підвищувався до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб розмір розбіжностей між відомостями, зазначеними у звіті політичної партії про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру, та достовірними відомостями, для зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

- передбачалася можливість розміщення коштів політичної партії (у тому числі коштів державного фінансування статутної діяльності політичної партії) на депозитних рахунках із метою отримання пасивного доходу у вигляді процентів, а також визначалося, що такий пасивний дохід не вважається внеском на користь політичної партії;

- визначалася підстава для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії у разі відсутно-

сті будь-яких видатків політичної партії протягом календарного року за рахунок відповідних коштів;

- передбачалося можливість перерахування не отриманих раніше коштів державного фінансування статутної діяльності політичної партії у разі набрання законної сили рішенням суду про скасування рішення Національного агентства з питань запобігання корупції про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

- встановлювалося, що тимчасово, на час здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених встановленим Кабінетом Міністрів України карантином, не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку) товарів, робіт та послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України відповідно до абзацу першого пункту 3-1 Розділу X Закону України «Про публічні закупівлі».

У Пропозиціях до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» від 18.11.2021 р. Президент України зазначає, що прийнятий Закон не може бути підписаний з огляду на низку обставин, зокрема:

1) У звіті про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру політичні партії відображатимуть лише ті фінансові зобов'язання, строк виконання яких настав і які не були виконані на кінець звітного періоду, тобто – виключно прострочені фінансові зобов'язання (підпункт 2 пункту 2 Нозділу I).

Зазначається, що таким приписом суттєво звужується обсяг інформації про фінансові зобов'язання, що має подаватися

політичною партією та її місцевими організаціями, які набули статусу юридичної особи, а також він не узгоджується з пунктом 4 частини одинадцятої статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до якого у зазначеному звіті має бути наведено повну та достовірну інформацію про всі фінансові зобов'язання політичної партії та її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи. Такий підхід створює правову невизначеність щодо змісту та обсягу інформації, яка зазначатиметься у названому розділі звіту.

Крім того, невідображення у звітності партій усіх фінансових зобов'язань не відповідає міжнародним стандартам щодо посилення прозорості у фінансуванні політичних партій (частина третя статті 7 Конвенції ООН проти корупції, підпункт «с» пункту 8 Рекомендацій ПАРЄ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій»).

2) Змінами (уточненням) до статті 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні», якою регулюються питання щодо підстав отримання політичною партією права на державне фінансування її статутної діяльності, зокрема, запроваджується механізм прийняття НАЗК рішення про ненадання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності у разі відсутності у політичної партії права на отримання державного фінансування її статутної діяльності. Утім, за вказаним Законом політична партія набуває право на державне фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових виборах або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше 5 відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Президентом пропонується нова редакція частин другої і восьмої статті 17-3 Закону України «Про політичні партії в Україні», якими уточнено обов'язкові дії політичної партії для

отримання коштів з Державного бюджету та порядок їх отримання.

3) Положенням прийнятого Закону передбачалося підготовку НАЗК та внесення на розгляд Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Державного бюджету України щодо відшкодування політичним партіям коштів, що не були виділені за період з дня, наступного за днем відкриття першого засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання до 31 грудня 2019 року.

Президент України вважає, що у зв'язку із складною епідеміологічною ситуацією, спричиненою короновірусною хворобою (COVID-2019), виділення додаткових коштів на державне фінансування статутної діяльності політичних партій у нинішніх складних соціально-економічних умовах не відповідає одному з основоположних принципів бюджетної системи України – принципу ефективності та результативності, за якими при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Тому ця пропозиція має бути виключена.

4) Також має бути виключений із Закону пункт 6 Розділу VI про те, що на час здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України, не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах товарів, робіт та послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) до 31 грудня 2021 року, оскільки визначений строк минув, а, на думку Президента України, поступове виправлення ситуації із забезпечення потреб закладів охорони

здоров'я та населення відповідними ресурсами зумовлює тенденцію до зменшення суспільної користі пропонованого положення.

На нашу думку, зазначені пропозиції Президента України заслуговують на увагу й мають бути підтримані. Так, не можна погодитися з пропонованим у Законі підходом щодо звуження фінансової звітності політичних партій, адже прийнятним в демократичній державі є здійснення громадського контролю за доходами і витратами політичних партій. Крім того, слушними є позиції Президента України щодо виділення додаткових коштів на державне фінансування статутної діяльності політичних партій, оскільки запровадження такого роду витрат із Державного бюджету має враховувати особливість поточних соціально-економічних умов та узгоджуватися з основними принципами бюджетної системи, зокрема з принципом ефективності та результативності, за яким при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату (пункт 6 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу України).

5. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо оптимізації строку відновлення подання політичними партіями фінансових звітів»* (*реєстр. № 6519 від 14.01.2022 р.),* відповідно до пояснювальної записки, є забезпечення непорушності конституційно-правових принципів дії законів у часі, а також планомірного відновлення звітування політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Авторами законодавчої ініціативи наголошується на тому, що вже тривалий період не здійснюється державний контроль фінансової дисципліни політичних партій, у тому числі тих, які отримують державне фінансування, та пропонуються зміни до «Заключних положень» Закону «Про політичні партії в Украї-

ні», зокрема у вигляді нової редакції пункту п'ятого, відповідно до якої звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, передбачених статтею 17 цього Закону, які не були подані політичними партіями за попередні звітні періоди під час здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України, подаються до Національного агентства з питань запобігання корупції не пізніше *1 червня 2022 року* (а не протягом сорока днів після скасування карантину) і розглядаються НАЗК протягом 120 днів.

Також «Заключні положення» доповнюються новим пунктом шостим, згідно з яким встановлюється, що «тимчасово, починаючи з дня встановлення Кабінетом Міністрів України карантину, пов'язаного з коронавірусною хворобою (COVID-19), і *до 31 березня 2022 року*, не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, який є членом політичної партії або був висунутий такою політичною партією на останніх місцевих виборах чи виборах народних депутатів України, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних товарів, робіт і послуг на відповідному ринку) товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України відповідно до абзацу першого пункту 3-1 Розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі».

Аналогічна законодавча новела пропонувалася законопроектом № 3478 від 14.05.2020 р., що включений до порядку денного, в якому йшлося про встановлення терміну *до 31 грудня 2020 року.*

Утім, положеннями статей 14, 17-1 Закону «Про політичні партії в Україні» визначено право політичних партій володіти,

користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету, що надаються партії як державне фінансування. Виходячи з цього, пропоновані законопроектом зміни не узгоджуються із вимогами статей 1, 7, 20, 22, 23 Бюджетного кодексу України.

Крім того, визначені законопроектом строки 31 березня та 1 червня 2022 року минули, тому положення пункту п'ятого «Заключних положень» проекту потребують доопрацювання, а пункту шостого – відхилення, оскільки запропонована норма містить корупційні ризики.

Висновки та пропозиції

Удосконалення правового регулювання політичних партій є актуальним завданням політичного розвитку України як демократичної правової держави.

Прийняття нової редакції Закону «Про політичні партії в Україні» передбачено пунктом 109 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 р. За результатами прийняття Закону передбачається: зростання рівня морально-етичної поведінки членів партій та депутатів; посилення ролі членів партії у партійному будівництві; партизація суспільства; посилення ролі місцевих організацій; демократичні процедури прийняття та позбавлення членства; неможливість маніпулювати списком членів партії. Натомість в умовах воєнного стану позначилися нові проблеми правового статусу політичних партій та набули актуальності нові напрями удосконалення їх правового регулювання.

Векторами вирішення означених питань мають слугувати нормативно-правові основи вітчизняного та європейського конституціоналізму, – Конституція України, напрацьовані міжнародними організаціями стандарти статусних та функціональних характеристик політичних партій.

Щодо змісту нової редакції Закону «Про політичні партії в Україні» важливо брати до уваги рекомендації Венеціанської комісії у зв'язку із попередніми відповідними законодавчими ініціативами, а також поточні проблеми правового забезпе-

чення організації і функціонування політичних партій. У такому контексті необхідно, на наш погляд, провести комплексний аналіз фактичного стану дотримання вимог законодавства зареєстрованими політичних партіями, зокрема щодо змісту їх програмних цілей та/або дій на предмет відповідності Конституції і законам України.

Як відзначається у Керівних принципах правового регулювання діяльності політичних партій, авторам законодавства про політичні партії варто зосередити увагу на створенні сприятливих умов, щоб партії могли відігравати роль головних суб'єктів політичного життя в демократичному суспільстві та щоб був забезпечений повний захист прав партій.

У перспективі законопроектної роботи необхідно брати до уваги принципове положення про всеукраїнський статус політичних партій. У зв'язку з цим бажано приділити більше уваги регламентації регіонального представництва політичних партій, а також їх найменування та символіки.

Щодо вирішення поточних проблем правового регулювання політичних партій.

1. З огляду на відсутність належного фінансового контролю діяльності політичних партій у зв'язку із відтермінуванням звітування про фінансові витрати, починаючи з дня встановлення Кабінетом Міністрів України карантину, пов'язаного з коронавірусною хворобою (COVID-19), з другого кварталу 2020 р. до сьогодні, істотною проблемою залишається низький рівень суспільної підтримки державного фінансування партій. Отже, потребують скасування зміни до Закону «Про політичні партії в Україні», якими було встановлено для політичних партій подання звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбачених статтею 17 цього Закону, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України.

2. Згідно із змінами до Закону «Про політичні партії в Україні», якими було встановлено для політичних партій подання

звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбачених статтею 17 цього Закону, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України, на підставі яких із другого кварталу 2020 року подання фінансового звіту політичними партіями було відтерміновано на невизначений термін, станом на сьогодні не здійснюється державний контроль фінансової дисципліни політичних партій, у тому числі тих, які отримують державне фінансування.

Ураховуючи, що з 24 лютого 2022 р. карантинні заходи поєднані із введенням в країні воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією РФ проти України, що потребує консолідації ресурсів державного бюджету на потреби Збройних Сил України та інші цілі, державне фінансування політичних партій на весь період воєнного стану, на нашу думку, має бути скасоване.

1.4. Правове регулювання системи публічного управління та адміністрування в Україні

Аналіз історії законодавчого регулювання та стану законодавства у сфері регулювання системи публічного управління та адміністрування

Публічне управління та адміністрування та їх складова – державне регулювання в сфері національного та регіонального (місцевого) розвитку – одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні та її регіонах, зокрема за умов воєнного стану та подовження реформи децентралізації.

Основними завданнями, які сьогодні стоять перед українською державою, є збереження суверенітету, забезпечення економічної, ресурсної, цивільної та продовольчої безпеки, прискорення європейської і євроатлантичної інтеграції, відновлення сталого та динамічного господарського розвитку, поновлення гідного рівня життя і безпеки громадян, підвищення дієвості системи державного управління, регіонального та місцевого розвитку в умовах воєнного стану. Вирішення цих та інших питань значною мірою залежить від дієвого правового регулювання функціонування механізмів і інструментів державного управління в цілому та його основи – забезпечення управління розвитку територій, особливо в сфері життєзабезпечення.

В умовах воєнного стану спостерігається негативна тенденція зростання агресивного впливу зовнішньої загрози (війни РФ проти України) на систему публічного управління в Україні, зокрема на ефективність функціонування організаційно-правових механізмів ресурсного забезпечення економічного розвитку, які практично не були адаптовані до умов воєнного стану в державі та потребували оперативного нормативного врегулювання та коригування. Ця робота здійснюється Верховною Радою України (ВРУ) 24/7. Перелік законів та постанов ВРУ, які прийняті в умовах воєнного стану[1].

[1] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&user=a&org=1&typ=1%7C2&dat=20220224&datl=2

Відзначимо, що ризики та загрози всій системі управління та економічній (ресурсній) безпеці зокрема акцентують увагу на оцінці вразливих складових механізмів і інструментів системи публічного (державного та місцевого) управління та адміністрування в умовах воєнного стану в Україні. Вважаємо, що такими складовими є: суттєві структурні диспропорції, монополізм і закритість окремих виробництв, перешкоди розвитку військового та оборонного секторів, недооцінка цивільного захисту населення та територій, невирішеність енергетичної та технологічної залежності економки від РФ, неконтрольований відплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів, діяльність тіньових структур, наявність ворожих агентів РФ, відсутність професійної школи публічного управління та адміністрування та інші.

Зрозуміло, що сьогодні вітчизняна система публічного управління національного, регіонального та місцевого розвитку потребує новітніх підходів перед реальністю російської військової агресії на території України, що в свою чергу актуалізує дослідження, розробку та впровадження у вітчизняну практику зарубіжного досвіду (ініціатив) на основі сучасних підходів до управління в умовах воєнного стану, особливо що стосується розвитку громад у частині ресурсного життєзабезпечення.

Погоджуємось із думкою відомого експерта, що українцям вдається перемогти та витіснити росіян із територій, які вони зараз захопили. На це є кілька причин, – пише американський філософ *Френсіс Фукуяма* у своїй колонці для americanpurpose.com, де аналізує причини агресії та шлях до знищення РФ. Ще 10 березня *Ф. Фукуяма* опублікував статтю «Підготовка до поразки», в якій стверджує, що Росія, можливо, рухається до повної поразки в своїй війні в Україні. У той час матеріал привернув значну увагу в світі, і багато людей вирішили, що автор дуже оптимістичний. Більша частина цього передбачення підтвердилася сьогодні. Фактично росіяни зазнали поразки в своїх спробах завоювати Київ і на початок квітня відступили з північної України[1].

[1] URL: https://nv.ua/ukr/opinion/recommends/ukrajina-peremozhe-frensis-fukuyama-pro-te-chim-zakinchitsya-viyna-rosiji-ostanni-novini-50236988.html

Воєнний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу термінових заходів усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема публічного (державного та місцевого самоврядування) управління. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування функціонування (адаптації) цілісної системи державного управління в умовах воєнного стану та її пріоритету – системи ресурсного життєзабезпечення людини.

Відзначимо, що у відносинах і переговорах із Росією Україна має «червоні лінії», які є принциповими, та не можуть бути предметом домовленостей. Йдеться про суверенітет, незалежність та територіальну цілісність. Про це заявив спікер Верховної Ради *Руслан Стефанчук.* «У цих переговорах питання української незалежності, територіальної цілісності та українського суверенітету не можуть стояти. Вони не можуть бути предметом будь-яких домовленостей. Це ті червоні лінії, які ніхто з влади не перейде, це є священним», – сказав Р. Стефанчук.

Він додав, що вірить у дипломатичний шлях для завершення війни. Однак після скоєних російськими окупантами звірств «цей коридор стає все вужчим». Також Спікер ВРУ наголосив, що світ підтримує Україну та об'єднується заради перемоги. Він закликав Росію припинити обстріли і сісти за стіл переговорів. «Ця війна не потрібна нікому. Це розуміють усі здорові сили в суспільстві. Весь світ об'єднався навколо України, весь світ нас підтримує – хтось більше, хтось менше. Байдужих немає. Усі розуміють, що сьогодні Україна воює за світову демократичну цивілізацію. Мені здається, що одній людині в Росії треба просто вийти з бункера і подивитися, що він зробив і до чого довів теперішній світ», – заявив *Стефанчук*, додавши, що він дуже закликає припинити всі обстріли, атаки та почати говорити[1].

За умов військових дій на території України в полі наукових дискусій актуалізуються питання подовження успішності процесу децентралізації; дієвість нового адміністративно-те-

[1] URL: https://ua.korrespondent.net/ukraine/4472265-stefanchuk-nazvav-chervoni-linii-ukrainy

риторіального устрою; ресурсне забезпечення розвитку на регіональному та місцевому рівнях, яке природно має виступати пріоритетом державної публічної політики та предметом ґрунтовного аналізу урядовими та науковими інституціями, фахівцями з державного управління та інших галузей споріднених наук з метою вироблення ресурсної стратегії управління, спрямованої на забезпечення збалансованого розвитку та забезпечення життя громади в умовах воєнного стану тощо.

Обраний Україною євроінтеграційний вектор розвитку передбачає суттєву модернізацію системи законодавчого забезпечення публічного управління взагалі та адміністрування зокрема. Формування вітчизняного публічного управління та адміністрування на якісно нових засадах у зв'язку з інтенсифікацією деяких суспільних процесів і потребою в розв'язанні системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України зумовлює необхідність глибокого теоретико-методологічного та науково-методичного опрацювання проблеми недосконалості законодавчого забезпечення та функціонування всієї системи публічного управління та адміністрування в умовах ресурсної обмеженості. Водночас, незважаючи на активізацію зусиль науковців у сфері розвитку методологічного інструментарію, ще не розроблено універсальний підхід до розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування. З огляду на це виникає об'єктивна потреба в удосконаленні методологічного апарату з метою підвищення достовірності одержуваних даних. Тому видається доцільним розвиток сучасної методології шляхом залучення інструментарію низки суміжних наук, які фокусуються на малодосліджених ресурсах розвитку, зокрема юридичної.

Відзначимо, що питання законодавчого забезпечення та розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління». Однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та прак-

тичний досвід щодо розвитку державного, публічного управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою економічної та юридичної науки і практики, зокрема законотворення.

Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів темпоральної парадигми, якими є тенденції складної екзогенної та ендогенної циклічності.

Існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси. Це важливо за умов воєнного стану та формування економіки тилу.

Не відповідає сучасним потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують в публічному управлінні та адмініструванні. Особливо в умова війни це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України.

Безперечним є те, що в умовах воєнного стану та викликів сьогодення необхідне більш дієве та ефективне законодавче забезпечення публічного управління та адміністрування в сфері територіального та ресурсного розвитку. Зокрема, потребує вдосконалення реалізація прогнозної та планувальної функцій управління, які мають краще забезпечувати розвиток економічної та соціальної за рахунок підвищення точності й до-

стовірності прогнозів. Існуючі механізми розвитку публічного управління та адміністрування не забезпечують отримання необхідних соціальних і економічних результатів.

Незважаючи на те, що Українською державою останнім часом уже вжито заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, існує ціла низка об'єктивних стримувальних факторів, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження законодавчого забезпечення діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком актуальним, адже це дасть змогу уточнити певні механізми та часові пріоритети в сфері розвитку всієї національної господарської системи України.

Напрямами реформування територіальної організації влади в Україні визначені першочергові проблеми, які потребують розв'язання, зокрема погіршення якості та доступності публічних послуг; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання

ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Реалізація означених напрямів сприятиме: – посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; – доступності публічних послуг, підвищенню їх якості; – впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; – запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; – створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; – формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; – утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; – соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів; – стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; – визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території від-

повідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня; – утворенню виконавчих органів обласних та районних рад; – зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; – забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Безперечно, такі масштабні перетворення не відбуваються швидко та потребують часу. Особливо це складно робити за умов воєнного стану На нашу думку, вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості оновлення в різних сферах з реформуванням системи публічного управління та адміністрування, зокрема адміністративно-територіального устрою держави.

Зміст програмних і директивних матеріалів щодо вдосконалення національного законодавства в цій сфері

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення законодавчого забезпечення та інструментарію публічного управління та адміністрування має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії суб'єктів управлінського процесу. Безперечно, що необхідно перетворити слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, нейтралізуючи конфлікти інтересів спільною конструктивною взаємодією, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій на засадах дієвого нормативного забезпечення.

До війни РФ з Україною проводились реформи публічного управління та територіальної організації влади, які сфор-

мували нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління, зокрема його законодавчого забезпечення в Україні в частині підвищення якості життя населення, набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явились нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Відзначимо, що в умовах воєнного стану зросла активність різного роду добровільних об'єднань, громад та їхніх органів (Асоціація районних і обласних рад, Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо), які намагаються впливати на вдосконалення формування регіональної політики в Україні. Спільно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об'єднання можна включити до третьої групи суб'єктів регіонального управління. Хоча, враховуючи ту обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих «груп тиску» на органи центральної та регіональної влади або лобіювання в них власних інтересів.

У теоретичному плані сьогодні існує необхідність зміни моделі розвитку регіонів і субрегіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов і загроз воєнного стану.

Як свідчить наші дослідження, що в сучасній управлінській науці практично відсутні нові розробки щодо реального законодавчого забезпечення розвитку, модифікації та формування новітніх механізмів і інструментів управління, публічної ініціативи, взаємодії та партнерства, що враховують сучасний настрій громадянського суспільства та розв'язання нагальних за-

вдань воєнного регіонального розвитку та залучення ресурсів в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в України традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і ресурсних можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються та не мали практики воєнного стану. Регіональні та місцеві бюджети поки не виконують функцію відновлення економіки. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів і інструментів.

Відповідно до Загального плану трансформації виконавчої влади в Україні від 07.06.2022 року, реалізацію реформи системи державного управління було визначено однією з першочергових завдань. Планом оптимізації системи центральних органів виконавчої влади було окреслено основну мету, цілі та напрямки реформування центральних органів виконавчої влади згідно зі скороченням державного апарату практично в два рази. Практично цей план конкретизує впровадження новітніх механізмів і інструментів державного управління за схемою «втричі менше, вдвічі дешевше та на порядок ефективніше», які закладені в кроках реформування. Визначено цільову організаційну структуру та різке скорочення міністерств, цілі щодо оптимізації чисельності працівників та реформування системи оплати праці, а також основні кроки для реалізації.

Сьогодні в напряму реформування центральних органів виконавчої влади головним чином потрібно зосередитись на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

У рамках сучасного процесу реформування міністерств потребує уточнення терміни та завдання, оскільки цей процес уже розпочався. Мета реформування міністерств – посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розме-

жування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи центральних органів виконавчої влади.

У сучасній українській науці та практиці публічного управління лише починають формуватися підходи й поодиноко упроваджуватися окремі інструменти публічної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення соціально-політичної стабільності та залучення інвестицій в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інституту управління в України традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються і є нерозвиненими. Місцеві бюджети, що збільшуються завдяки фінансовій децентралізації, та перші державні структурні фонди поки що не можуть забезпечувати стійкого розв'язання більшості проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі в вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здібностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ

усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятного обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері[1].

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управляння на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері).

Пропозиції науковців щодо законодавчого забезпечення системи публічного управління та адміністрування в Україні

В Україні відомі праці в сфері законодавчого забезпечення публічного управління та адміністрування співробітників Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президентові України, що присвячені аналізу та питанням макроекономічного впливу на господарську та соціальну системи та вдосконалення національного законодавства в цій сфері.

Аналізу теоретико-методологічних засад законодавчого забезпечення державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя присвячені праці В. Вакуленка, К. Ващенка, Л. Воротіної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, О. Коваля, В. Куйбіди, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, С. Романюка, Г. Рябцева, І. Сурай, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадєвої та ін.

Питання практичного застосування законодавчого забезпечення публічного управління та адміністрування вивчали-

[1] Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В. О. Зайчука, акад. НАПНУ. Том 8. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 350 с.

ся в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників: Ф. Барк, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макиндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп та ін.

Особливостям функціонування досліджуваного суспільного явища в Україні та його впливу на демократизацію державного управління та його нормативного забезпечення присвятили свої праці вітчизняні вчені Б. Авер'янов, О. Амосов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Л. Воронова, Н. Воротіна, А. Васильєва, В. Гарущак, І. Голосніченко, О. Дудко, Є. Додін, С. Дубенко, Р. Калюжний, О. Коваль, В. Копєйчиков, Л. Кривенко, А. Крупник, Ю. Куц, Є. Кубко, О. Лазор, В. Малиновський, Н. Малишева, Т. Маматова, О. Машков, М. Орзіх, Ю. Пахомов, В. Пухонос, Н. Плахотнюк, О. Полінець, Л. Приходченко, О. Прохоренко, П. Рабінович, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, О. Сушинський, В. Ушинський, О. Фріцький, В. Цвєтков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Чухно та ін.

В цілому серед зарубіжних і вітчизняних дослідників не існує одностайної думки щодо визначення сутності поняття законодавчого забезпечення публічного управління та адміністрування. Зокрема, слід відзначити, що у дослідженнях зарубіжних та вітчизняних вчених, проблематика законодавчого забезпечення публічного управління в Україні висвітлювалася переважно: а) у контексті процедурного аспекту його застосування (правила та умови врядування), б) під кутом зору правового унормування окремих його інструментів (публічних механізмів. громадської експертизи, громадських обговорень тощо), в) з позицій його застосування в окремих сферах (наприклад, захист прав споживачів, охорона здоров'я, силові відомства тощо), г) через призму взаємодії інститутів громадянського суспільства, насамперед громадських організацій, на діяльність державної влади.

Водночас особливості законодавчого забезпечення процесу реформування та вдосконалення, демократизації та модернізації системи державного управління досліджені недостат-

ньо, що в значній мірі актуалізує дослідження означеного напряму, зокрема з правової точки зору.

Аналіз пропозицій науковців, зокрема фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень щодо питань правового регулювання сфери публічного управління та адміністрування дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні діє недосконала система її регулювання, домінує формально-категоріальний принцип згідно з законодавчими нормами. Сама система регулювання має дуже складну структуру. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність проблем породжують певні ускладнення в коригуванні правових норм. Внаслідок цього виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування.

На думку фахівців-науковців нормотворча робота в цій сфері йде шляхом вирішення окремих питань, без необхідного ступеня узагальнення, що зумовлює суперечливі тенденції у процесі здійснення правового регулювання питань публічного управління та адміністрування в Україні. Сталість відносин у цій сфері унеможливлюється численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких перевищує розумні межі. На думку фахівців, це зумовлює потребу ґрунтовного дослідження проблеми регулювання питань публічного управління та адміністрування, зокрема, питань пов'язаних з організацією здійснення відповідними органами свої функцій у сфері регулювання та правового забезпечення цього процесу.

Зарубіжний і міжнародний досвід законодавчого забезпечення у сфері публічного управління та адміністрування

Розвиток законодавства в сфері публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні. Не менш важливу роль відіграє міжнародне співробітництво в даній сфері.

Питання управління існувало завжди поряд із розвитком людства, а тому не меншу актуальність воно має і сьогодні в умовах глобалізації, збройних конфліктів та інших нових викликів, які стоять перед всім людством, а не лише кожною державою окремо.

Саме через особливу важливість зазначене вище питання знайшло відображення в багатьох міжнародних нормативно-правових актах і в законодавстві країн з різним рівнем розвитку ринкових відносин.

Відзначимо, що можемо синтезувати іноземний досвід формування політики управлінської модернізації та її законодавчого забезпечення через відповідні методологічні аспекти за трьома напрямами, що містять найбільший потенціал для оновлення публічного управління та адміністрування та випливають із власних повноважень сучасного управління в України за умовах децентралізації, а саме: а) просторовий розвиток і планування; б) економічний розвиток територій і регіонів; в) інтегроване управління розвитком і міжнародна інклюзія.

Представники різних наукових шкіл інтеграції по-різному розглядають управлінські механізми законодавчого та ресурсного забезпечення і взаємодії субнаціональних систем, визначають її рушійні сили та критерії інтегрованості національних економік. Разом з тим у публічних управлінських теоріях чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімального втручання в початковий період (ринкова школа) до активної участі та впливу на більш пізніх стадіях (дирижистський напрям). Тому на початковому етапі розвитку країн і, як наслідок, посилення регіоналізму особливу увагу приділяється економічній діяльності суб'єктів мікрорівня, а згодом – впливу різних інструментів державного впливу на збалансований розвиток процесів у державі.

Іншим важливим для України висновком із закордонного досвіду законодавчого забезпечення є упровадження «розумної спеціалізації» як магістрального шляху оновлення правових політик малих країн ЄС на основі їхніх відносних переваг.

Це створює реальний стратегічний і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів для національних і місцевих економік, особливо для України.

Аналіз змісту законопроектів

1. Законопроектом «Про публічні консультації» (друге читання) (реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р.), визначаються механізми та інструменти проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів концепцій, стратегій, програм і інших актів, а також передбачається: унормувати права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, права заінтересованих сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій; функціонування єдиної онлайн-платформи публічних консультацій, держателем якої є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сферах електронного урядування та електронної демократії; встановити строки проведення публічних консультацій, порядок подання пропозицій під час проведення електронних і публічних консультацій та підготовки звіту за результатами їх проведення. Крім того, поданим законопроектом передбачається внесення відповідних змін до низки законів України, зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» та до Регламенту Верховної Ради України.

В цілому погоджуємось із наявністю потреби в удосконаленні механізму правового регулювання участі громадськості в прийнятті рішень на державному та місцевому рівнях, осучаснення відносин між владою та громадянами та подолання проблем в їх організації з урахуванням європейських принципів належного урядування, міжнародних стандартів в цій сфері, а також найкращих зарубіжних практик. Вважаємо, що означений проект потребує підтримки.

2. Метою проекту Закону України «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 і 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 противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ціллю прийняття законопроекту є створення механізмів діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних і фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України.

На нашу думку та позицію експертів, існує потреба в певній уніфікації положень проекту. Адже у разі, коли органи в цілому мають однакову організацію, повноваження та порядок діяльності і одночасно мають певні особливості та відмінності, необхідно у тексті закону спочатку викласти приписи, які є загальними як для ОДА, так і для РДА, а потім в окремих нормах викласти особливості, чого, на жаль, не спостерігається в даному проекті.

Варто також наголосити, що законодавець має прагнути до лаконічності закону та уникати повторення в його тексті одна-

кових приписів. Що стосується даного проекту, то в цілому без шкоди для його змісту із нього може бути вилучено біля двох десятків статей, які в повному обсязі дублюються в його тексті. Отже, проект Закону потребує доопрацювання в частині переробки структури та уніфікації його приписів з метою усунення дублювання однакових положень.

3. Підготовлений, з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, *до другого читання Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо розширення кола осіб, які можуть претендувати на вступ на державну службу» (друге читання) (реєстр. № 4361 від 11.11.2020 р.)* щодо вдосконалення порядку проходження державної служби та вважаємо за доцільне зазначити таке. У законопроекті з метою «надання доступу до державної служби категоріям громадян, які відповідають високим кваліфікаційним вимогам і, разом з тим, позбавлені можливості брати участь у конкурсі на посади держслужбовців, задля подальшої реалізації реформи державної служби, захисту прав громадян і підвищення загального професійного рівня осіб, що беруть участь у конкурсах на посади державної служби» (п. 2 пояснювальної записки) пропонується внести ряд змін до ст. 20 Закону України «Про державну службу». У цих змінах наявність «досвіду заняття адвокатською, нотаріальною діяльністю, діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів)» визнається загальною вимогою для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, як альтернатива досвіду роботи на керівних посадах.

В цілому підтримуючи законопроект, вважаємо що визнання наявності досвіду зайняття адвокатською, нотаріальною діяльністю та діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) як альтернативи досвіду роботи на керівних посадах для зайняття посад державної служби осіб виглядає дискусійним. Перш за все це пояснюєть-

ся тим, що зазначена діяльність як така за своєю природою не пов'язана безпосередньо з керівництвом великими колективами, а тому особа, яка нею займається, не може вважатися такою, що має достатні навички та управлінські вміння. Вважаємо що законопроект потребує певного доопрацювання.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (друге читання) (реєстр. № 0868 від 29.08.2019 р.). Законопроектом пропонуються зміни до Закону України «Про державну службу», якими: посади голів місцевих державних адміністрацій відносяться до категорії «Б» та виключаються з вищого корпусу державної служби; передбачається утворення Президентом України комісії з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яка проводитиме конкурс на зайняття вакантних посад голів місцевих державних адміністрацій і дисциплінарне провадження стосовно них, визначаються основні повноваження цієї комісії; врегульовуються окремі питання проходження служби головами місцевих державних адміністрацій; передбачається присвоєння Президентом України вищих рангів державних службовців (категорії «А») та унормування питання призначення на посади, звільнення з посад та особливостей проходження державної служби керівниками допоміжних органів, утворених Президентом України.

Відзначимо, що законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про державну службу» низкою уточнень. Переважно вони стосуються уточнення категорій посад у місцевих державних адміністраціях, утворення конкурсних комісій в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, а також попередження державних службовців у державних органах про зміну в організації державної служби (праці) та деяких інших питань.

Викликають запитання до змін, які запропоновані до п. 10 ч. 3 ст. 13 Закону, оскільки в них пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наділяється повноваженнями проводити у державних органах

перевірки стану дотримання вимог цього Закону у порядку, який сам же і буде затверджувати. Підхід, за яким суб'єкт перевірки сам визначає правила такої перевірки, тобто власні права і обов'язки є нелогічним і створює загрозу вирішення досить важливих питань державного управління на основі суто відомчого інтересу.

В цілому цікаві, але не зовсім виписаними виглядають запропоновані доповнення статті 22 Закону частиною сьомою, згідно з якою «державні службовці, які обіймали посади державної служби категорій «Б» і «В» у державних органах, якими вони були направлені на навчання за спеціальностями галузі знань «Публічне управління та адміністрування», державні службовці, які закінчили аспірантуру чи докторантуру за денною формою за державним замовленням, а також випускники Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ, після завершення навчання призначаються без обов'язкового проведення конкурсу на посади державної служби, які вони обіймали до вступу до зазначених навчальних закладів, або рівнозначні посади». Законопроект не враховує визначені у цьому Законі умови для підвищення рівня професійної компетентності усіх державних службовців, що мають створюватися шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно (стаття 48 Закону).

У статті 48 також передбачено, що професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

5. Законопроектом «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) (реєстр. № 1223 від 02.09.2019 р.) пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», виклавши його у новій ре-

дакції та внести зміни переважно категоріального характеру до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про оплату праці».

Зокрема, пропонується чіткий розподіл політичних та адміністративних посад. Такий розподіл вперше реалізується в Україні на рівні органів місцевого самоврядування та здійснюватиметься відповідно до способу зайняття конкретної посади. До так званих політичних посад відноситимуться усі, хто займає посаду в ОМС через вибори.

Пропонується ввести у всіх ОМС посади керуючого справами як найвищого службовця місцевого самоврядування. До його обов'язків будуть відноситись практично усі кадрові питання. Основна мета нововведення: створення стабільної, професійної служби в ОМС та, відповідно, ліквідація практики, коли із черговими виборами персональний склад апарату ОМС змінюється подекуди до 70 % відсотків. Керуючий справами не може бути депутатом будь-якої місцевої ради.

Законопроектом пропонується заборонити службовцю місцевого самоврядування бути членом політичної партій. На час служби така особа призупиняє своє членство в політичній партії. Також забороняється службовцю місцевого самоврядування бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, якщо він працює в апараті такої ради, у її виконавчих органах. Також забороняється залучати службовців ОМС, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. Це положення унеможливлює використання адміністративного ресурсу на виборах.

Законопроектом запроваджуються відкриті конкурси на всі посади службовців місцевого самоврядування. При цьому, до складу конкурсної комісії не можуть включатися депутати місцевих рад, народні депутати України, особи, які обійма-

ють посади в керівних органах політичних партій, їх обласних, міських, районних організаціях і первинних осередках та інших структурних утвореннях, передбачених статутом політичної партії. В результаті таких конкурсів на усі посади служби в органах місцевого самоврядування, буде ліквідовано квотний принцип розподілу посад між політичними партіями. Усі призначення відбуваються прозоро через відкриті конкурси.

Також важливо, що законопроектом пропонується відійти від прямого втручання держави у розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування. Законопроектом лише фіксується мінімальний розмір оплати праці та закладається співвідношення між розмірами оплати праці службовців різних категорій. Таким чином, керівник уже не зможе вибірково піднімати розміри посадового окладу лише одному чи декільком службовцям не піднявши при цьому розмір посадового окладу усім службовцям органу місцевого самоврядування. Всі посадові оклади повинні встановлюватися на підставі схеми окладів, що затверджується відповідною радою. Схема посадових окладів повинна формуватися з урахуванням місцевих умов та можливостей місцевого бюджету.

6. *До проекту Закону України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про державну службу» щодо виключення вимоги вільного володіння іноземною мовою для державних службовців та забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби» (реєстр. № 2544 від 06.12.2019 р.)* відзначимо наступне. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) встановлює низку загальних та спеціальних вимог для претендентів на посади державної служби. При цьому для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» вимога володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи, належить до загальних вимог.

Вважаємо, що володіння іноземною мовою не є визначальним для визначення рівня професійної придатності державних службовців і має бути віднесено до спеціальних вимог, які повинні встановлюватись у випадках, коли необхідність володіння іноземною мовою зумовлена характером посадових обов'яз-

ків державного службовця. Отже, відповідна вимога, на наш погляд, повинна існувати лише тоді, коли посадова особа має постійно та безпосередньо використовувати іноземну мову у своїй службовій діяльності.

7. Проект Закону України «Про парламентську службу» (друге читання) (реєстр. № 4530 від 21.12.2020 р.) має за мету «визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів» (п. 2 пояснювальної записки).

Проект містить ряд принципових позицій, головними серед яких є: запровадження нового інституту – парламентської служби як служби особливого характеру; введення поняття парламентських службовців, до яких належатимуть парламентські державні службовці, працівники парламентської патронатної служби, парламентські працівники, які виконують функції з обслуговування; вимоги до політичної неупередженості парламентських державних службовців; визначення системи управління парламентською службою; створення Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В». Крім того, уточнено загальні та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату, першого заступника та заступника Керівника Апарату, керівників структурних підрозділів, їх заступників, парламентської державної служби; деталізуються відносини, пов'язані зі службовою кар'єрою парламентських державних службовців, оцінюванням результатів їх службової діяльності, підвищенням рівня їх професійної компетентності; визначено особливості фінансового забезпечення діяльності парламентської служби, оплати праці парламентських державних службовців, їх соціально-побутового забезпечення, а також дисциплінарну відповідальність тощо.

Ми та провідні експерти поділяємо думку суб'єктів права законодавчої ініціативи стосовно того, що особливості про-

ходження служби осіб, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, мають бути врегульовані на рівні окремого законодавчого акта – закону про парламентську службу. Зазначене підтверджується і міжнародним досвідом. На сьогодні в світі об'єктивно утвердився інститут парламентської служби, який визначає особливості проходження служби парламентськими службовцями (їх функції, порядок призначення, соціальний захист тощо) у багатьох національних парламентах. Відповідний інститут є важливим механізмом забезпечення незалежності парламенту та створення належних умов його ефективної діяльності. Країни з розвиненими ринковими відносинам і демократіями (США, Швеції, Великобританії, Австралії та інші) унормовують особливості функціонування вказаного інституту в окремих актах.

Вважаємо доцільним прийняття поданого законопроекту, яким в переважній більшості передбачається унормування фактично існуючих суспільних відносини та управлінських механізмів у означеній сфері.

8. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» (реєстр. № 6496 від 31.12.2021 р.) підготовлено НАДС з метою удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби, оптимізації наслідків конкурсних відборів на посади державної служби, удосконалення порядку застосування дисциплінарних стягнень.

Відзначимо, що узагальнення практики застосування Закону України «Про державну службу», зокрема норм, включених до нього протягом останніх років, демонструє необхідність оптимізації чи удосконалення окремих його положень. Нагального вирішення потребують такі питання, як призначення на посаду державної служби переможця конкурсу, визначеного за результатами оцінки його професійних знань і кваліфікаційних вмінь; уточнення механізму залишення державного службовця категорії «А» на службі ще на один строк; використання процедури оцінювання результатів службової діяльності не

як сучасного інструменту управління персоналом, метою якого є підвищення ефективності роботи державного органу, а як можливість звільнення небажаних осіб; відсутність можливості і механізму кар'єрного просування державних службовців; недостатня відповідальність за неналежне виконання посадових обов'язків.

Проект Закону містить рішення згаданих і інших питань, які суттєво підвищать ефективність реалізації положень Закону із дотриманням передбачених ним принципів для утворення відповідних правовідносин щодо вступу, проходження та припинення державної служби.

В цілому підтримуємо авторів і відзначимо, що законопроект має певні недоліки техніко-юридичного характеру. Так, зміни до статті 49-2 КЗпП включені до розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» проекту. Проте Правилами оформлення проектів законів і основними вимогами законодавчої техніки (методичні рекомендації, редакція від 27.11.2014 р.) визначено: якщо зміни і доповнення вносяться до декількох законів, вони розміщуються в хронологічному порядку, причому якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, зміни до них розташовуються на початку проекту. У зв'язку з цим можливо потребуватиме коригування назва означеного законопроекту.

Висновки та пропозиції

1. Сучасний стан реформування публічної галузі управління та аналіз організаційно-правових механізмів управління і регулювання вказує, що питання стратегії розвитку вітчизняної управлінської сфери повинні формуватися з урахуванням сучасного складного етапу становлення України, зокрема за умов децентралізації та військових дій на сході держави[1].

Дослідження системи публічного управління та адміністрування та їх законодавчого забезпечення свідчать, що нор-

[1] Міністри та державні секретарі: питання взаємодії (матеріали науково-експертного обговорення) / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 46 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 2).

мативно-правова база означеної сфери, на думку фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України, не повністю відповідає вимогам сучасного етапу реформування всієї національної системи суспільства України та управлінської сфери зокрема. В суспільстві ослаблені механізми та інструменти управління та регулювання, не створено передумов для ефективного та дієвого здійснення державної політики щодо регулювання питань якісного життя населення України. Все це ставить потужні завдання перед національної системою управління, яка постійно оновлюється та вдосконалюється[1].

Незважаючи на доволі широке правове поле в сфері регулювання, існує нагальна потреба модернізації чинного законодавства України з метою координації та врегулювання відносин у зазначеній сфері, для забезпечення більш оптимального вирішення існуючих проблем, зокрема в сфері публічного управління та адміністрування в Україні за умов воєнного стану в Україні.

2. Під впливом нових об'єктивних передумов, обмежень і факторів територіального розвитку нині формуються принципові нові суспільні відносини на субрегіональному рівні. Стає все більш нагальною зміна цінностей і рушійних сил територіального зростання з перенесенням «центрів ваги» з національного рівня на територіальний і місцевий рівні в напрямі саморозвитку та повоєнного відновлення економіки. Все це потребує оновлення законодавчого забезпечення за умов воєнного стану.

3. В частині оновлення правового механізму, метою якого є завчасне формування й удосконалення належної законодавчої та нормативно-правової бази, можливо запропонувати зміст першочергових заходів і управлінських рішень у складі цього механізму на етапі формування. Ці заходи поєднаємо чотирма елементами системи модернізації (публічне управління, еконо-

[1] Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України восьмого скликання). Том 12. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 897 с.

міка, простір та інститути) через уточнення ключових залучених органів публічного управління, горизонту появи правового акта або управлінського рішення та через зв'язок з попередньо виділеними функціями механізму модернізації цієї політики за елементами її системи.

Вдосконалення управлінських відносин за кожним із чотирьох елементів системи модернізації – публічне управління, економіка, простір та інститути – принципово пов'язано з певними функціями і задіяними інститутами, чого наразі не вибудовано в Україні. На основі цього було необхідно розробити спосіб побудови інституційної основи організаційно-інституційних механізмів забезпечення процесів модернізації в України, котрі прямо пов'язати з виконанням специфічних функцій на етапі формування нової управлінської політики в умова воєнного стану. Змістовну основу інституційної основи механізмів складуть певні інститути та інституції, скорочена кількість яких є обґрунтовано доречною для України.

4. Відзначимо, що координаційні та регуляторні функції держави поряд із лібералізацією економіки і процесами децентралізації, впливають на глобальні та інтеграційні процеси, які сукупно виступають стартовими і необхідними умовами пробудження управлінської ініціативи в напрямі своєчасного і відповідального формування політик і свідомого проектування відповідних механізмів публічного управління та їх законодавчого забезпечення. Формування оновленої управлінської політики та відповідних механізмів її реалізації в найближчі роки стануть одним з основних напрямів подальшого повоєнного відродження України і розвитку публічно-управлінських та ринкових відносин.

5. Потребує розробці організаційно-правовий інструментарій підвищення ефективності реалізації прогнозної та планувальної функцій органів публічного управління та адміністрування, який ґрунтується на врахуванні темпоральної динаміки і передбачає такий порядок дій: формалізацію визначеної фази зовнішньої та внутрішньої циклічності; побудову на цій основі розширеної матриці SWOT-аналізу; верифікацію отриманих даних.

6. На підставі врахування основних наукових результатів управлінських і правових досліджень, вітчизняного та світового досвіду законодавчого забезпечення в сфері державного управління, потреб в оптимізації діяльності органів публічного управління та адміністрування та з метою подальшого впровадження в практичну діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідно на законодавчому рівні врахувати новітні тенденції оновлення публічного управління та адміністрування, зокрема витоки управлінського воєнного досвіду.

7. Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж, плани повоєнного відновлення тощо.

1.5. Стан і перспективи удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації

Ретроспектива та аналіз стану законодавчого регулювання у сфері запобігання і протидії дискримінації в Україні

Вперше термін «дискримінація» згадано у 1640–1650 рр.[1]. У міжнародне право цей термін було запроваджено через дипломатичну практику (хоча у французьких текстах міжнародних угод переважно використовувався термін «відмінності»). Особливого поширення термін «дискримінація» набув після Першої світової війни, насамперед, у мирних міжнародних договорах і міжнародних договорах про захист національних меншин.

Еволюція розуміння дискримінації як філософсько-правової категорії відбувалася у зв'язку із зміною сприйняття нерівності як чинника соціально-економічного, духовного, культурного, військового, політичного та міжнародного життя держави. Якщо у давні часи дискримінацію як нерівність було покладено в основу суспільного устрою перших держав, то сьогодні – коли законом охороняються права людини – дискримінація є порушенням чинного національного законодавства та міжнародно-правових актів.

З огляду на динамічний характер категорії «дискримінація», розуміння її сутнісних характеристик, дослідниками запропоновано періодизацію розвитку уявлень про дискримінацію з позиції визначення нерівності як елементу суспільного та державного устрою у правових пам'ятках, міжнародних договорах і філософсько-правовій спадщині і правових традиціях європейських народів. Зокрема:

на першому етапі (з появою перших держав) дискримінація (нерівність) розглядається у тому числі як спосіб збереження влади панівних соціальних груп над підпорядкованими;

[1] Etymology Dictionary. URL: http://dictionary.reference.com/browse/discrimination

на другому етапі (XIII–XVIII ст.) – формування елементів правового статусу, рівнозначного для всіх соціальних прошарків;

на третьому етапі (XVIII ст. – сер. XX ст.) – інституціоналізація процесу забезпечення рівності як основи правового статусу особи;

на четвертому етапі (1948 р.) – з прийняттям Загальної декларації прав людини було закладено правову основу національного захисту від дискримінації;

на п'ятому етапі (з 1950 р. до сьогодні) – з прийняттям Європейської конвенції з прав людини активізувалась розбудова договірно-правового та інституційного механізмів захисту від дискримінації на міжнародному рівні[1].

В Україні гарантії дотримання принципу рівності та заборони дискримінації втілено, зокрема, у положеннях Конституції України, законів України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав жінок і чоловіків», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» тощо.

Так, в Основному Законі України, насамперед, у преамбулі та Розділі І, закріплено низку положень, що мають програмне значення. У цьому зв'язку варто зауважити, що у 2019 році преамбула Конституції України була доповнена положенням про європейську ідентичність Українського народу і європейського та євроатлантичного курсу України. Цим остаточно підкреслено незворотність європейського майбутнього України, розбудова якого має забезпечуватись державною політикою сьогодення, спрямованою на впровадження європейських стандартів у всі сфери життєдіяльності суспільства і держави, зокрема у сфері запобігання і протидії дискримінації.

Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5007-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначає орга-

[1] Янковець І. В. Дискримінація та інституційний механізм її подолання в Україні : дис. … д-ра філософ. / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 300 с.

нізаційно-правові засади забезпечення та протидії дискримінації з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина. Згідно ст. 6 цього Закону «відповідно до Конституції України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України всі особи незалежно від їх певних ознак мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації».

У статті 1 Закону міститься наступне визначення дискримінації – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними[1]. Також законодавцем регламентовано принцип недискримінації, що передбачає незалежно від певних ознак: 1) забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; 2) забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; 3) повагу до гідності кожної людини; 4) забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

Відповідно до ст. 5 згаданого закону формами дискримінації є:

– пряма дискримінація;
– непряма дискримінація;
– підбурювання до дискримінації;
– пособництво у дискримінації;
– утиск[2].

[1] Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text

[2] Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text

Заборона дискримінації є одним з аспектів принципу юридичної рівності та способів його забезпечення, що наскрізно міститься у законодавстві. Тобто поняття «принцип юридичної рівності» є ширшим, ніж «принцип заборони дискримінації», так само поняття «диференціація» є ширшим, ніж поняття «дискримінація», тому що будь-яка відмінність, розрізнення не обов'язково є дискримінацією, проте завжди є диференціацією.

Принципи рівності і заборони дискримінації мають формальні та змістовні характеристики. Формальне розуміння принципу рівності включає в себе рівність перед законом і рівність перед судом. Змістовні критерії цього принципу полягають у а) диференціації правового регулювання та б) вчиненні позитивних дій держави, спрямованих на вирівнювання положення (стверджувальні дії держави, «позитивна дискримінація»). Вони стосуються якості правового регулювання, тобто змісту законодавства та практики правозастосування.

Принципи рівності і заборони дискримінації є універсальними, оскільки є системоутворюючими щодо формування сутнісного змісту прав людини та визначає стандарти поводження органів публічної влади з приватними особами задля попередження дискримінації. Це основоположні засади міжнародного правопорядку і добробуту, з урахуванням чого та прийняттям державою зобов'язань щодо захисту прав кожної людини від дискримінації законодавство України в останні роки стало особливим об'єктом реформування.

Необхідність вдосконалення національного законодавства з питань заборони дискримінації об'єктивно виникає як умова і наслідок запроваджуваної в Україні правової реформи із забезпечення прав людини і громадянина. Основні напрями законодавчої політики щодо цього процесу отримують методологічне підґрунтя у низці програмних та директивних матеріалів.

Окрім вищезгаданих документів програмного і стратегічного характеру, варто згадати, що основний вектор законодавчого реформування у даній сфері зумовлений необхідністю виконання Україною зобов'язань, що виникають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка у 2017 році набула чинності

у повному обсязі, а також набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС. Зокрема, увагу в Угоді про асоціацію акцентовано на такому. Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і 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.

Крім цього, Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильства щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульську конвенцію) 2011 року. Фактично перший документ, який юридично зобов'язує створити правову базу для боротьби з насильством щодо жінок. Тому країни, що приєдналися до конвенції, повинні криміналізувати психологічне насильство, переслідування, фізичне і сексуальне насильство, примусовий шлюб, примусові аборти і стерилізацію тощо.

Відтак Україна обрала новий вектор процесу імплементації міжнародно-правових зобов'язань України у даній сфері, що потребує координації зусиль науковців, експертів, законодавців, представників інших органів публічної влади України, громадянського суспільства. У цьому зв'язку слід підкреслити програмне значення розвитку правових інститутів демократії на основі міжнародних принципів і стандартів, зокрема і у сфері реалізації принципу рівності і заборони дискримінації.

Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії дискримінації

Норми про забезпечення прав і свобод людини, зокрема і у сфері запобігання і протидії дискримінації, 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.

Загальне визнання міжнародного принципу заборони дискримінації відбулося з прийняттям Статуту ООН[1]. 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 № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р., Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за нього 1973 р., Декларація ЮНЕСКО про раси та расові забобони 1978 р., Конвенція ООН про права дітей 1989 р. та Факультативні протоколи до неї, Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії або переконань 2001 р., Конвенція ООН про права інвалідів 2006 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.

Слід згадати, безумовно, і Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод людини та громадянина, а та-

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

кож протоколи до неї[1]. Так, Протокол № 12 2000 року 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 дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою[2]. Пояснювальна доповідь до Протоколу № 12 звертає увагу на те, що сфера захисту цієї статті стосується чотирьох категорій справ, зокрема «коли особа дискримінується»:

1) у користуванні будь-яким правом, спеціально наданим. Аналогічна за змістом позиція була викладена в рішеннях Європейського Суду з прав людини у справах «Расмюссен (Rasmussen) проти Данії» від 28 листопада 1984 року, § 29; «Пічкур проти України» від 7 лютого 2014 року та ін.;

2) у користуванні правом, яке може бути покладено з чіткого зобов'язання державного органу відповідно до національного законодавства, тобто коли державний орган зобов'язаний згідно з національним законодавством поводитись певним чином;

3) державним органом у здійсненні дискреційної влади (наприклад, надання певних субсидій);

4) будь-яким іншим діянням чи бездіяльністю органу державної влади (наприклад, поведінкою правоохоронців під час контролю за заворушенням) (§ 22 Пояснювальної доповіді)[3].

---

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

[2] Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS N 177). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text

[3] Посібник Ради Європи зі статті 14 Європейської конвенції про права людини та статті 1 Протоколу № 12. Заборона дискримінації. Рада Європи, ЄСПЛ, 2020.

З огляду на багатоаспектність питань, які постають в правовому полі проблематики дискримінації, механізм заборони дискримінації набув універсального характеру у поєднанні норм ст. 14 Конвенції та Протоколу № 12.

Європейський Суд з прав людини, визнаючи порушення, присуджує моральне або матеріальне відшкодування і, по-можливості, вживає заходи по відновленню прав (наприклад, § 58 Рішення Європейського Суду у справі «Пічкур проти України» від 7 листопада 2013 року, заява № 10441/06)). Аналіз практики Європейського Суду демонструє те, що через його прецедентну практику у своїй сукупності розкривається складний багатовекторний нормативний Конвенційний механізм боротьби з дискримінацією, основу якого становлять концепція розуміння явища дискримінації, її видів, практичних сфер реалізації захисту, особливостей обов'язку доведення дискримінації.

З часом з'явився такий термін як «позитивна дискримінація». Позитивною дискримінацією визнаються заходи, спрямовані на розширення доступу членів недостатньо представлених груп населення до робочих місць, освіти, професійної підготовки тощо.

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».

У свою чергу, Європейська соціальна хартія, прийнята 18 жовтня 1961 року (переглянута 3 травня 1996 року), 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.

Загальні принципи у цій сфері правовідносин визначено і у міжнародному гуманітарному праві. Зокрема, правило гуманного поводження без будь-якої дискримінації означає, зокрема: а) заборону жорстокого поводження і дискримінацію цивільних осіб і військовополонених[1], звинувачувати їх в діяннях, які вони не вчиняли, застосовувати до них, а також до їхнього майна репресалії або колективні покарання, брати їх у якості заручників[2]; б) право будь-якого індивідуума, якого притягнуто до кримінальної відповідальності, користуватися загальними правовими гарантіями: заборона довільних арештів і кримінальних законів із зворотною дією, дотримання права на захист, обізнаність щодо утворення неупередженого і належним чином заснованого суду[3]; в) право заарештованих цивільних осіб і військовополонених на дотримання правових норм щодо форм і умов інтернування[4]; право усіх осіб, які перебувають під владою супротивної сторони користуватися захистом цієї сторони від актів насильства чи залякування[5]; право окремих осіб на особливе покровительство: жінки і діти[6], журналісти[7]; відповідальність держави, яка утримує, за поводження з військовополоненими і цивільними особами супротивної сторони, які знаходяться під її владою[8] тощо.

---

[1] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-IV, ст. 27, 31, 32; ЖК-III, ст. 13-14.

[2] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-I, ст. 46; ЖК-II, ст. 47; ЖК-III, ст. 13; ЖК-IV, ст. 33-34, 49; Додатковий протокол I до них 1977 р., ст. 20, 75.

[3] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-III, ст. 82–108; ЖК-IV, ст. 64-78, 117-126; Додатковий протокол I до них 1977 р., ст. 75.

[4] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-III, ст. 21; ЖК-IV, ст. 79.

[5] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: загальна ст. 3; ЖК-I, ст.12; ЖК-II, ст. 12; ЖК-III, ст. 13; ЖК-IV, ст. 64-78, 117-126; Додатковий протокол I до них 1977 р., ст. 75.

[6] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-III, ст. 25, 108; ЖК-IV, ст. 24, 27, 50 та ін..

[7] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-III, ст. 4A; Додатковий протокол I до них 1977 р., ст. 79.

[8] Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р.: ЖК-III, ст. 12; ЖК-IV, ст. 29.

Як бачимо, у міжнародно-правовій доктрині концепція прав і свобод людини базується на загальновизнаних нормах і принципах. При удосконаленні законодавства України в зазначених сферах суспільних відносин обов'язково мають бути враховані відповідні міжнародні стандарти у сфері забезпечення принципу заборони дискримінації.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення правового регулювання у сфері запобігання та протидії дискримінації

Потреба удосконалення правового регулювання питань запобігання та протидії дискримінації закономірно викликає постійну увагу науковців-юристів до цієї проблематики.

Численні аспекти теоретико-методологічних засад дослідження дискримінації, загальнотеоретичні дослідження заборони дискримінації, принципи рівності та заборони дискримінації досліджувалися у наукових працях таких українських вчених, як: О. В. Базов, В. В. Мицик, М. М. Гнатовський, Н. В. Камінська, Г. С. Журавльова, В. Ф. Погорілко, З. П. Равлінко, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал та ін.

Так, дискримінація як явище зумовлена відмінністю у ставленні до різних категорій осіб. У залежності від легітимності мети, таке ставлення може мати характер надмірного і неадекватного обмеження можливостей у реалізації прав і свобод, засноване на диференціації осіб за їхнім статусом або правовим положенням, а з іншого боку, можлива ситуація сприяння у реалізації прав і свобод людини на засадах сприяння у їх здійсненні та поваги до гідності особи. Різниця у ставленні, яке ґрунтується на об'єктивних і розумних підставах, не вважається дискримінацією, а, навпаки, ці підстави вважаються основою для легітимності стверджувальних дій держави, які спрямовані на захист окремих меншин. Також диференціація у правовому регулюванні може бути виправдана для захисту вразливих категорій людей, зокрема, неповнолітніх, людей із вадами здоров'я, внутрішньо переміщених осіб тощо. Дискримінація є своєрідним зворотним боком принципу рівності, оскільки вона визначає певні вимоги до дій держави, які не мають при-

зводити до порушення рівності. Тому позитивна дискримінація втілюється через послідовність позитивних дій держави, спрямованих на вирівнювання можливостей окремих категорій осіб, пов'язаних із структурними обмеженнями, які існують у суспільстві з його інституціями, процедурами і правилами. Запровадження таких заходів має відповідати засадам пропорційності, тобто вони мають бути заснованими на законі, необхідними у демократичному суспільстві та досягати суспільно значущої мети за допомогою доречних і достатніх засобів. Стверджувальні дії держави спрямовані на вирівнювання можливостей окремих категорій осіб у порівнянні з іншими і мають відповідати вимогам демократичної легітимації, забезпечуючи баланс інтересів у неоднорідному суспільстві[1].

За результатами існуючих досліджень варто звернути увагу на певні критичні висновки щодо стану законодавчого регулювання у сфері запобігання та протидії дискримінації, відповідної правозастосовчої практики.

Неодноразово наголошувалось на потребі удосконалення встановленого порядку проведення антидискримінаційної та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, поряд з гендерно-правовою експертизою[2].

Вивчення особливостей використання засобів протидії дискримінації у вітчизняній правотворчості, правотлумаченні й правозастосуванні дозволяє зробити певні узагальнення. Так, заборона дискримінації у правотворчості досягається поєднанням дефінітивних норм, принципів права, заборонних і зобов'язувальних норм права, а також гарантіями правової процедури. Аналіз законодавчої дефініції дискримінації та її видів демонструє їх пряму рецепцію з прецедентного права ЄСПЛ та із законодавства ЄС.

[1] Журавльова Г. С. Принцип рівності та заборони дискримінації у конституційному праві: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. 20 с.

[2] Камінська, Н. Гендерно-правова експертиза як спосіб модернізації законотворчості в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 6. С. 50–61. https://doi.org/10.32886/instzak.2021.06.06

Відзначається певна неефективність чинного в Україні порядку і практики проведення антидискримінаційних експертиз. На думку дослідників, такі експертизи мають проводитись лише у формі нагляду, а не у формі контролю чи, тим паче, самоконтролю. Практика офіційного тлумачення норм щодо заборони дискримінації у практиці Конституційного Суду України засвідчує її істотні відхилення від відповідної практики ЄСПЛ та від норм права ЄС[1]. До того ж, у вітчизняній судовій практиці рідко зустрічаються справи, пов'язані з порушенням принципу недискримінації, при цьому спостерігаються при вирішенні таких справ: а) відхід від субсидіарного характеру принципу заборони дискримінації та його самостійне застосування; б) встановлення факту дискримінації за відсутності зразка для порівняння ставлення до різних суб'єктів; в) обмежуються констатацією основного порушення певного права тощо.

З-поміж сформульованих пропозицій з удосконалення законодавства з питань запобігання та протидії дискримінації дослідниками також запропоновано:

– створити базу статистичних даних дискримінаційних проваджень (по розгляду звернень), кримінальних, цивільних, адміністративних проваджень, предметом яких є дискримінація, проваджень у справах про адміністративні правопорушення (ст. 188-40 КУАпП), результатів розгляду звернень про дискримінацію органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– визначити склади дискримінаційних адміністративних правопорушень та встановити адміністративну відповідальність у Кодексі України про адміністративні правопорушення за: дискримінацію у сфері праці та працевлаштування, включаючи заборону дискримінації за віком; дискримінацію за місцем

[1] Порадник із запобігання та протидії дискримінації / Т. Фулей (част. 1), І. Федорович (част. 2, 3, 4, 5); Рада Європи. Видавництво «ФЕНІКС», 2017. 390 с.; Равлінко З. П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська політехніка» МОН України. Львів, 2016. 20 с.

проживання; дискримінацію за сексуальною орієнтацією, гендерною ідентичністю та за гендерною ознакою; дискримінацію осіб з інвалідністю та за станом здоров'я; дискримінацію в сфері послуг та освіти;

– запровадити відповідальність за переслідування. Доцільним є напрацювання роз'яснень та узагальнень судової практики у справах про дискримінацію (Верховним Судом) з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини, зі встановленням: а) чітких критеріїв доведеності факту дискримінації; б) належних способів доказування факту дискримінації; в) способів захисту від дискримінації; г) способів оцінювання та обґрунтування моральної та матеріальної шкоди, завданої внаслідок дискримінаційного поводження тощо;

– удосконалення механізму розгляду судових справ про дискримінацію в Україні, зокрема через популяризацію та ведення просвітницьких заходів для правильного розуміння сутності дискримінації посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, установ та організацій, а також пересічними громадянами; посилення контролю з боку держави через складові інституційного механізму подолання дискримінації[1].

Аналіз законопроектів у сфері запобігання і протидії дискримінації

До порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання включено ряд законопроектів з питань запобігання і протидії дискримінації щодо яких хочемо зазначити наступне.

1. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (реєстр. № 0931 від 29.08.2019 р.) підготовлено з метою удосконалення законодавства України у сфері запобігання та

[1] Янковець І. В. Дискримінація та інституційний механізм її подолання в Україні : дис. … д-ра філософ. / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 300 с.

протидії дискримінації, забезпечення ефективності контролю за його дотриманням та приведення його у відповідність до актів права ЄС, імплементація яких передбачена Додатком XL до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. Крім того, у Пояснювальній записці до законопроекту надається посилання на Рекомендацію оціночної місії Європейської Комісії щодо виконання Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ), яка проходила в Україні у період з 24 по 30 вересня 2015 року.

Розглянувши поданий законопроект, на наш погляд, слід підтримати ідею щодо удосконалення законодавства України у сфері запобігання та протидії дискримінації, забезпечення ефективності контролю за його дотриманням та приведення його у відповідність до права ЄС. Проте вважаємо за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження і пропозиції.

Зазначені у проекті зміни до частини першої статті 10 передбачають право Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини складати протоколи про адміністративні правопорушення. Виходячи з правового статусу даної інституції, на яку покладено спеціальні форми та способи реалізації повноважень щодо здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, наділення його такими повноваженнями не випливає з конституційно-правової природи Уповноваженого та функцій як органу парламентського контролю. За ст. 101 Основного Закону України випливає виключний характер діяльності омбудсмана стосовно здійснення парламентського контролю з питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Отже, його повноваження зумовлені конституційно-правовим статусом Верховної Ради України, у своїй діяльності омбудсман керується Основним Законом України, спеціальним Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тощо. У даному законі регламентовано його право-

вий статус. Діяльність Уповноваженого є незалежною від інших державних органів та посадових осіб та доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Зауважимо, що омбудсман може направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів (ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Поряд з цим, законопроектом № 0931 передбачено внесення змін до статті 161 Кримінального кодексу України. Запропоновано викласти її назву в такій редакції: «Стаття 161. Розпалювання національної, расової чи релігійної нетерпимості». Водночас, аналіз тексту цієї норми дозволяє стверджувати, що зміст статті є значно ширшим, ніж її назва. Тому можливо доцільною є назва згаданої статті у такій редакції «Стаття 161. Розпалювання національної, етнічної, расової, релігійної та іншої нетерпимості».

Відтак при усуненні зауважень, законопроект може бути прийнятий у другому читанні.

2. Проект Закону України «Про державну політику у сфері подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України» (реєстр. № 5271 від 16.03.2021 р.) визначає правові та організаційні засади діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування тимчасово окупованої території України з метою подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України, а також захисту прав та законних інтересів громадян України, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

У законопроекті пропонується передбачити, що «обов'язок щодо соціального та пенсійного забезпечення осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, покладений на Російську Федерацію як державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права» (ч. 3 ст. 4 проекту). Слід під-

креслити, що конституційні положення прямо передбачають відповідальність України за забезпечення соціального захисту громадян нашої країни та реалізацію цього права без дискримінації (ст. 46, ст. 24). Також виплата пенсій громадянам України, які проживали на тимчасово окупованій території і не отримували пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів РФ, передбачена ч. 2 ст. 7 Закону і здійснювалася у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 234.

Варто нагадати, що питання у даній сфері регламентовані IV Женевською конвенцією про захист цивільного населення від 1949 року. Конвенція не передбачає обов'язку сплати державою-окупантом пенсій та інших соціальних виплат. Тобто, відповідно до ст. 55 згаданої Конвенції окупаційна держава зобов'язана за допомогою усіх існуючих засобів забезпечувати населення продуктами харчування та медичним матеріалами, зокрема, постачати необхідні продукти харчування, медичні матеріали та інші припаси, якщо ресурсів окупованої території виявиться недостатньо. В умовах збройного конфлікту незалежно від наявності окупації держава, яка втратила контроль над частиною території, зобов'язана дотримуватися своїх позитивних зобов'язань у сфері забезпечення прав людини. Це, зокрема, зумовлено положеннями ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Тобто соціальні виплати і пенсії є власністю (в розумінні Протоколу 1 до Конвенції) та мають бути гарантовані всім особам, які знаходяться під юрисдикцією держави, незалежно від факту окупації частини території.

Також у Резолюції 2133 (2016) ПАРЄ від 8 жовтня 2016 року підкреслюється необхідність забезпечення доступу до пенсій та інших соціальних виплат для мешканців непідконтрольних територій (п. 17.3).

Так само у проекті закону № 5271 запропоновано зміни до Закону України «Про кінематографію» задля заборони розповсюдження і демонстрування на території України фільмів, що створюють позитивний образ представників держави-агресора

(ч. 1, 3). Водночас через неналежну деталізацію хто саме розуміється «представниками держави-агресора», неоднозначним є тлумачення запропонованої норми, що тим самими може зумовити значне розширення відповідних державних органів у сфері кінематографії. Загалом значна частина положень вищезгаданого документу потребує доопрацювання з метою конкретизації, уточнення, забезпечення антидискримінаційних та інших стандартів.

3. Законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо присвоєння почесного звання «Батько-герой»» (реєстр. № 6162 від 11.10.2021 р.) пропонується шляхом внесення змін до законів України «Про державні нагороди України», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» та «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» запровадити почесне звання «Батько-герой» та встановити рівні соціальні гарантії для жінок і чоловіків, які мають звання «Мати-героїня» та «Батько-герой» відповідно. Почесне звання «Батько-герой» запроваджується «задля відзначення ролі батька у сім'ї та вихованні дітей, популяризації відповідального батьківства» (п. 2 пояснювальної записки).

Проектом передбачено, що почесне звання «Батько-герой» присвоюється чоловікам, які виховали п'ятьох і більше дітей, що досягли восьмирічного віку, у тому числі дітей, усиновлених у встановленому законодавством порядку. Як і почесне звання «Мати-героїня», присвоюється особам у порядку, встановленому положенням про почесне звання України, з урахуванням вагомого особистого внеску матері, батька у виховання дітей у сім'ї, створення сприятливих умов для здобуття дітьми освіти, розвитку їх творчих здібностей, формування високих духовних і моральних якостей.

Відповідно до п. 3 згаданого законопроекту у контексті доповнення Закону України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» слід висловити певні зауваження. Так, пункт восьмий статті першої викласти у такій редакції: «матерям, які народили п'ятеро і більше дітей та виховали їх до шестирічного

віку; батькам, які виховали п'ятеро і більше дітей до шестирічного віку. Якщо у разі смерті матері (батька) або позбавлення її (його) батьківських прав, або *з інших обставин виховання дітей до зазначеного віку здійснювалося іншим членом сім'ї, право на пенсію за особливі заслуги надається вказаному члену сім'ї.* При цьому враховуються діти, усиновлені в установленому законом порядку».

У даному випадку слід підкреслити, що Сімейним кодексом України встановлено обов'язок батьків щодо виховання та розвитку дитини та їх переважне право перед іншими особами на особисте виховання дитини. У разі ж смерті батьків чи позбавлення їх батьківських прав, таку дитину (як дитину-сироту чи дитину, позбавлену батьківського піклування), може бути усиновлено чи влаштовано у сімейні форми виховання дитини (під опіку чи піклування, у прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу). У цих випадках навіть, якщо опікунами (піклувальниками), прийомними батьками, батьками-вихователями будуть «інші члени сім'ї», вони матимуть відповідний їхньому положенню статус і їх права на матеріальне та пенсійне забезпечення визначатимуться в іншому порядку (ст. 150, 151). У разі ж усиновлення таких дітей на усиновлювачів поширюються положення Закону України «Про пенсії про особливі заслуги перед Україною», оскільки п. 8 ст. 1 цього Закону передбачено врахування усиновлених в установленому законом порядку дітей.

Потребує доопрацювання та уточнення вираз «інших обставин», за яких виховання дітей до шестирічного віку буде здійснюватися «іншим членом сім'ї», адже у запропонованій редакції термін не цілком узгоджується з чинним законодавством України. Зокрема, за Законом України «Про охорону дитинства» посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поліцейські, працівники відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, житлово-експлуатаційних організацій, навчальних закладів, *громадяни та інші особи, яким стало відомо про факт залишення дитини* без опіки (піклування) батьків, *зобов'язані не-*

гайно повідомити про це *органи опіки та піклування* за місцем знаходження дитини (ст. 24). Цивільний кодекс України також зобов'язує особу, якій стало відомо про фізичну особу, яка потребує опіки або піклування, *негайно повідомити про це орган опіки та піклування*. А орган опіки і піклування встановлює опіку над малолітньою особою та піклування над неповнолітньою особою. Опікун або піклувальник призначаються переважно *з осіб, які перебувають у сімейних, родинних відносинах з підопічним*, з урахуванням особистих стосунків між ними, можливості особи виконувати обов'язки опікуна чи піклувальника. При призначенні опікуна для малолітньої особи та при призначенні піклувальника для неповнолітньої особи враховується бажання підопічного (ст. 57, 61, 63 Цивільного кодексу України).

Отже, якщо інший член сім'ї через особливі обставини здійснюватиме виховання та догляд їхніх дітей до шестирічного віку, то такий член сім'ї відповідно до вищезазначених норм чинного законодавства України має набути статусу опікуна згаданих дітей. Тобто з огляду на вищевикладене, даний законопроект потребує доопрацювання, у тому числі у напрямі конкретизації «інших обставин», за наявності яких право на отримання пенсії за особливі заслуги перед Україною надаватиметься «іншому члену сім'ї», який здійснював виховання дітей до шестирічного віку, та уточнено статус такого члена сім'ї (наприклад, «опікун із членів сім'ї» тощо).

Загалом концепція щодо встановлення почесного звання «Батько-герой» видається вдалою, а прийняття закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо присвоєння почесного звання «Батько-герой»» сприятиме утвердженню загальнодемократичних цінностей, сприятиме забезпеченню не формальної, а реальної рівності і недискримінації.

4. Метою *законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей») (реєстр. № 2343 від 29.10.2019 р.)* є законодавче врегулювання забезпечення реалізації оборонної реформи, побудови Збройних Сил України на основі базових європейських підходів, а також для забезпечення реалізації прав та соціаль-

них гарантій військовослужбовцями, передбачених законодавством України.

Законопроектом передбачається врегулювати питання щодо: впорядкування питань, пов'язаних з наданням відпусток військовослужбовцям; уточнення окремих питань реалізації права військовослужбовців на забезпечення житлом; приведення термінології Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» у відповідність до Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту» та інших законів України; уточнення джерел фінансового забезпечення заходів, пов'язаних з реалізацією прав та соціальних гарантій військовослужбовців, передбачених Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Аналіз законопроекту дозволяє стверджувати, що він спрямований на посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, а також створює сприятливі умови для вступу громадян на військову службу, що є важливим в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України.

Окремі недоліки законопроекту відзначаються редакційно-технічним характером, зокрема: а) недотримання вимог щодо єдності термінології: «заклади вищої освіти, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки» (стаття 10^1 Закону (в редакції проекту) та «вищі навчальні заклади, які мають військові навчальні підрозділи» (пункт 4 статті 10, абзац перший пункту 2 та абзац шостий пункту 3 статті 11, абзац перший пункту 5 статті 13 Закону); б) використання терміну «звільнення у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі» (абзац перший пункту 2 статті 8, пункт 7 статті 10^1 (в редакції проекту), пункт другий статті 15 Закону) не узгоджується із положеннями законів України «Про запобігання корупції» та «Про військовий обов'язок і військову службу», відповідно до яких особа підлягає звільненню у разі прямого підпорядкуванням близькій особі. В цілому зазначене не впливає на якість законопроекту і може бути усунуто під час його підготовки до другого читання.

Висновки та пропозиції

Законодавче забезпечення питань запобігання і протидії дискримінації на сьогодні залишається вкрай актуальним напрямом законотворчої діяльності. Це зумовлюється необхідністю забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема і в умовах збройної агресії РФ проти України.

Аналізовані законопроекти переважно спрямовані на уточнення та конкретизацію окремих положень національного законодавства України у сфері запобігання і протидії дискримінації. Йдеться також про потребу подальшої імплементації існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері, створення національного механізму протидії дискримінації, його нормативно-правову та інституційну складові, забезпечуючи зв'язок з відповідними міжнародними універсальними та регіональними механізмами подолання дискримінації. Вони є передумовою ефективної роботи усіх гілок державної влади та органів місцевого самоврядування, взаємодії з громадянським суспільством у напрямі подолання даного негативного явища.

Розділ 2
ПРАВОВА ПОЛІТИКА

2.1. Законодавче забезпечення судоустрою та статусу суддів

На розгляді сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання перебувало 16 законопроектів, що стосувалися судоустрою та статусу суддів.

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

Ключові законодавчі ініціативи у період сьомої сесії дев'ятого скликання були направлені на удосконалення системи правосуддя, а саме: визначення основних напрямів та пріоритетів подальшого удосконалення законодавства України про судоустрій, статус суддів та судочинства у взаємозв'язку та взаємодії з іншими інститутами правосуддя для практичного утвердження принципу верховенства права, ефективного і справедливого судочинства, зміцнення функціональних основ організації судової влади відповідно до стандартів захисту прав людини та цінностей, визначених Конституцією та міжнародно-правовими зобов'язаннями України.

У зв'язку з цим пріоритетними напрямами законотворчої діяльності було визначено:

подальше реформування законодавства про судоустрій, статус суддів, судочинства, а також суміжних до правосуддя інститутів;

удосконалення положень законів України з модернізації судоустрою, статусу суддів, судочинства та інститутів правосуддя;

забезпечення координованості та збалансованості процесу удосконалення з урахуванням подальшої гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу;

підвищення ефективності організації судової влади та інститутів правосуддя, зміцнення довіри до них суспільства.

На початок сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання залишалося декілька важливих проблем.

Проблема відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

05.08.2021 р. набрав чинності Закон України від 13.07.2021 р. № 1629-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», яким передбачено відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, шляхом утворення Конкурсної комісії за участю міжнародних експертів для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Так, вказаним Законом передбачено, що Конкурсна комісія у першому складі протягом строку своїх повноважень проводить конкурс на зайняття вакантних посад членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Наказом Вищої ради правосуддя від 17.09.2021 р. було призначено перший склад Конкурсної комісії, яка мала здійснювати відбір членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Відповідно до статті 95-1 Закону України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) Конкурсна комісія розробляє й затверджує свій регламент, положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, методологію оцінювання відповідності кандидатів на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України критеріям доброчесності та професійної компетентності, показники відповідності критеріям такого оцінювання та засоби їх встановлення.

Відповідно до частини дев'ятнадцятої статті 95-1 Закону № 1402-VIII організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Конкурсної комісії здійснює секретаріат Вищої ради правосуддя.

За інформацією, розміщеною на вебсайті Вищої ради правосуддя, 21.01.2022 р. відбулося перше офіційне засідання Конкурсної комісії, на якому було обрано керівництво Конкурсної комісії, затверджено Регламент Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України й Методологію оцінювання відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної компетентності кандидатів на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, показники відповідності критеріям такого оцінювання та засобам їх встановлення.

Також для забезпечення процесу добору кандидатів Конкурсна комісія уклала Меморандум про співпрацю й обмін інформацією з Національним антикорупційним бюро України та заявила про наміри співпрацювати з громадськістю.

Окрім того, на вказаному засіданні було затверджено оголошення про початок першого конкурсу на зайняття вакантних посад членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Документи від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, приймалися з 04.02.2022 р. до 04.03.2022 р. включно.

Проблема реформування Вищої ради правосуддя

05.08.2021 р. набрав чинності Закон України від 14.07.2021 р. № 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 № 1635-IX), яким передбачено:

удосконалення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя шляхом створення Етичної ради за участю міжнародних експертів;

здійснення Етичною радою одноразового оцінювання відповідності діючих членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності протягом 6 місяців з дня затвердження персонального складу Етичної ради;

порядок діяльності Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя як самостійного структурного підрозділу, призначення дисциплінарних інспекторів за результатами конкурсу, їх правовий статус та обсяг повноважень.

Відповідно до пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон № 1798-VIII) автоматично призначено перший склад Етичної ради.

01.12.2021 р. відбулося перше засідання Етичної ради, на якому були обрано Голову та заступника Голови Етичної ради.

21.12.2021 р. та 12.01.2022 р. на засіданнях Етичної ради були прийняті рішення про допущення 35 кандидатів до співбесіди на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та про відмову у такому допуску 2 кандидатам.

Також Етична рада затвердила список із визначеними датами для співбесід на посаду члена Вищої ради правосуддя, який 26.01.2022 р. був змінений.

Так, із кандидатами від Верховної Ради України співбесіди були заплановані на 21.02.2022 р. та 23–24.02.2022 р., із кандидатами від з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – 24–25.02.2022 р. та 28.02.2022 р., а з кандидатами від XIX позачергового з'їзду суддів України – 28.02.2022 р. та 02–03.03.2022 р.

Крім того, Регламентом Етичної ради передбачено, що Етична рада розпочинає оцінювання відповідності діючих членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності не пізніше 08.02.2022 р.

08.02.2022 р. Етична рада направила членам Вищої ради правосуддя повідомлення про намір провести вказане оцінювання.

Утім, початок широкомасштабної війни Росії проти України фактично зруйнував майже усі заплановані законодавчі ініціативи й головним питанням стало забезпечення діяльності судової влади в умовах воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією з боку Російської Федерації.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[1] правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Особливо критичними в умовах воєнного стану стали питання зміни підсудності справ окупованих судів, питання продовження строків тримання під вартою, питання перерозподілу коштів судової гілки влади, окремі кадрові питання тощо.

У зв'язку з цим до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» двічі внесено зміни й доповнення.

Зокрема, Законом № 2112-IX[2] частину 7 статті 147 викладено у новій редакції: «У разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду.

[1] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[2] Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ : Закон України № 2112-IX від 03.03.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#n2

Відповідне рішення є також підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється».

Законом № 2128-IX[1], з-поміж іншого, запропоновано на час відсутності повноважень у Вищої ради правосуддя передати її окремі функції (призначення Голови Державної судової адміністрації, його заступників; відрядження суддів; забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів; затвердження Положення про ЄСІТС та/або її окремі модулі тощо) Раді суддів України. Водночас із метою швидкого й оперативного виконання зазначених повноважень законопроектом запропоновано в період дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, введеного більш ніж у двох третинах областей України, та за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, передати зазначені повноваження Голові Верховного Суду або особі, яка виконуватиме повноваження Голови Верховного Суду.

Також запропоновано у період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя надати Державній судовій адміністрації України повноваження визначати кількість суддів у суді (крім Верховного Суду), а також без погодження із ВРП приймати рішення про утворення територіальних управлінь Державної судової адміністрації України та визначення їх кількості.

За відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя Службу судової охорони запропоновано повністю підпорядкувати Державній судовій адміністрації України, а Голова Служби судової охорони, його заступники в зазначений період будуть призначатися на посади без проведення конкурсу і звільнятися з посад Головою Державної судової адміністрації України.

---

[1] Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя : Закон України № 2128-IX від 15.03.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#n

Цим самим законодавчим актом (№ 2128-IX) внесені зміни і до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (Розділ III «Прикінцеві та перехідні положення» доповнено п. 23-4, 23-5)[1].

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 у 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 визначено такі очікувані результати: розроблення та затвердження стратегії розвитку судової системи; впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (до 2025 року); запровадження медіації як позасудової процедури

[1] Про Вищу раду правосуддя : Закон України № 1798-VIII від 21.12.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text

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 Указом Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021 затверджено Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки (далі – Стратегія), яка визначає основні засади та напрями подальшого сталого функціонування та розвитку системи правосуддя з урахуванням кращих міжнародних стандартів і практик.

23 червня 2022 року на основі рекомендації Європейської комісії, наданої 17 червня, Європейська рада ухвалила історичне рішення, яким надала Україні статус кандидата на вступ у ЄС.

Одночасно із наданням Україні статусу кандидата Європейський Союз висунув вимоги щодо проведення реформ, що складаються із семи блоків. Виконання цих реформ Євросоюз визначив як умову того, що статус кандидата збережеться. Ідеться про такі пріоритетні напрями реформ:

1) реформа Конституційного суду;

2) продовження судової реформи;

3) антикорупція, включно з призначенням керівника САП;

4) боротьба з відмиванням коштів;

5) втілення антиолігархічного закону;

6) узгодження аудіовізуального законодавства з європейським;

7) зміна законодавства про нацменшини.

До Міжнародних стандартів і рекомендацій щодо судоустрою і статусу суддів відносяться: Резолюція 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 р.; Рекомендація CM/Rec (2012)11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про роль прокурорів поза системою кримінального провадження від 19 вересня 2012 року; Висно-

вок № 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; Рекомендація ПАРЄ № 2073(2015) «Про забезпечення захисту інформаторів»; Рекомендація ПАРЄ № 2112 (2016) від 21 квітня 2016 року про потребу узгодження національного законодавства з міжнародним правом; План дій Комітету Міністрів Ради Європи CM (2016)36 final щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади; Рекомендація ПАРЄ № 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; Рекомендація CMRec (2018)8 щодо відновного правосуддя у кримінальних справах; Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи CM(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.

Пропозиції науковців щодо удосконалення законодавчого забезпечення здійснення правосуддя

Система правосуддя традиційно залишається в полі зору наукової спільноти. Так, у галузі судоустрою останнім часом досліджено питання:

проблеми правового регулювання праці суддів в умовах євроінтеграції України; юридична відповідальність суддів; організація наукового забезпечення дільності судів; теоретико-правова характеристика правозастосовної діяльності органів судової влади); суддя як суб'єкт правопорушень, пов'язаних з корупцією: адміністративно-правовий аспект; принципи судочинства; адміністративне судочинство; адміністративно-правові засади незалежності суддів в Україні.

Майже усі дисертаційні дослідження мають рекомендації теоретичного або практичного характеру.

У 2022 році (станом на 22.06.2022 р.), за даними МОН України, не подано оголошень про захист дисертаційних робіт з питань судоустрою.

Серед суддів та вчених одним із пріоритетів називають запровадження дистанційного правосуддя в Україні, а також: відновлення роботи кадрових органів – ВККС України і ВРП, забезпечення єдності судової практики, удосконалення процедури добору кандидатів у судді[1].

Інші пропозиції дослідників торкаються особливостей того чи іншого різновиду судочинства, окремих інститутів процесуального права.

Аналіз законопроектів з питань реформи судоустрою та суміжних правових інститутів

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

До порядку денного сьомої сесії з досліджуваних питань включені законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо місячного довічного грошового утримання судді у відставці» (№ 3032, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (№ 5433, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо заповнення вакантних посад суддів у місцевих судах» (№ 2525, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (№ 2597, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення порядку формування списку присяжних» (№ 2709-1, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку із запровадженням обліку трудової діяльності працівника в електронній формі» (друге читання) (№ 3624, У); «Про суд присяжних» (№ 3843, Д); «Про внесення змін до За-

[1] Пріоритетні напрями співпраці Ради Європи та судової системи України – у фокусі уваги візиту Голови ВС до Страсбурга. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1288281/

кону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку із прийняттям Закону України «Про суд присяжних» (№ 3844, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо законодавчого врегулювання трудових відносин присяжних суду» (№ 3924, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення порядку залучення громадян України до участі у здійсненні правосуддя та формування списку присяжних» (№ 4191, У); «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення участі громадян України у здійсненні правосуддя» (№ 4192, У); Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання питання оплати праці працівників судів» (№ 6311, Д); «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» (№ 6487, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо уніфікації законодавства стосовно організації та діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності» (№ 6488, Д); «Про внесення зміни до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (№ 5370, П; № 5370-1, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо приведення положень Закону у відповідність до Рішення Конституційного Суду України від 18.02.2020 року № 2-р/2020)» (№ 5456, Д; № 5456-1, Д).

Більшість із цих законопроектів проаналізована у попередніх узагальненнях, а на окремих з них, а також на тих, що нині перебувають на розгляді парламенту, у зв'язку із правовим режимом воєнного стану, доцільно зупинитися.

1. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо зміни підсудності судів» (*реєстр. № 7117 від 01.03.2022 р.).*

Метою законопроекту є викладення норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в редакції, яка б забезпечувала безперервне функціонування судової влади у випадку виникнення надзвичайних обставин та воєнного стану.

Законопроектом пропонується внести зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус

суддів» та передбачити можливість забезпечення належного функціонування судової влади у випадку виникнення надзвичайних обставин.

Зокрема, пропонується передбачити, що у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами робота суду може бути припинена з одночасним визначенням іншого суду, який буде здійснювати правосуддя на території суду, що припинив діяльність та який найбільш територіально наближений до суду, роботу якого припинено, або до іншого визначеного суду, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, а у разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя своїх повноважень – за розпорядженням Голови Верховного Суду.

Вважаємо, запропоновані зміни є нагальними та вкрай необхідними, оскільки вони спрямовані на усунення випадків неможливості забезпечення функціонування судової влади, зокрема у зв'язку з воєнними діями.

2. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану» (реєстр. № 7315 від 26.04.2022 р.).

Метою законопроекту є запровадження додаткового повідомлення учасників судового процесу про розгляд справи з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі з використанням мобільного додатка Порталу «Дія», та отримання через відповідний додаток в електронній формі судового рішення по справі, виконавчого документа, виданого у формі електронного документа, особою, що є стороною по справі. Законопроект також передбачає запровадження можливості проведення зборів суддів дистанційно у режимі відеоконференції під час дії воєнного чи надзвичайного стану або під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19).

Законопроектом пропонується передбачити можливість надання інформації про суд, який розглядає справу, сторони

спору та предмет позову, місце, дату і час судового засідання, з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі з використанням мобільного додатка Порталу «Дія». Крім того, запропоновано забезпечити відображення та отримання через «Дію» в електронній формі судового рішення по справі, виконавчого документа, виданого у формі електронного документа, особою, що є стороною по справі.

Разом із тим у пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що надання в такому вигляді інформації *не матиме статусу офіційного повідомлення*, але учасник судового процесу буде поінформований і зможе в подальшому вжити необхідних заходів для захисту своїх прав та інтересів, у тому числі отримати офіційну інформацію про рух справи, про судові рішення у справі, ознайомитися з матеріалами справи тощо.

Крім того, пропонується передбачити можливість під час дії воєнного чи надзвичайного стану, а також під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), проводити збори суддів дистанційно у режимі відеоконференції з дотриманням вимог Закону. Дистанційне проведення зборів суддів по вирішенню поточних питань діяльності того чи іншого суду сприятиме дотриманню безпекових заходів, які є вкрай важливим в умовах воєнного стану, чи інших ситуацій надзвичайного та небезпечного характеру.

Підтримуючи в цілому розвиток цифрових технологій, вважаємо, що запропоноване законопроектом отримання інформації через портал «Дія» не забезпечить належний доступ до правосуддя та стабільну роботу судової системи в умовах форс-мажорних обставин, оскільки згідно з пояснювальною запискою до проекту, *ця інформація не матиме статусу офіційного повідомлення, а пропонується виключно з інформативною метою*. У такому разі порядок розгляду судових справ фактично залишається незмінним.

Погоджуємося, що повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України у лютому 2022 року породило нові виклики для системи правосуддя та вчергове засвідчило

важливість пришвидшення цифровізації правосуддя. Разом із тим вважаємо, що запропоновані законопроектом зміни у Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не вирішують окреслених проблем. Наголошуємо на необхідності запровадження повноцінного електронного документообігу, який дозволив би запобігти знищенню матеріалів судових справ, а також сервісів, які б забезпечили повідомлення учасників судового процесу про розгляд справи, отримання через відповідний додаток в електронній формі судового рішення по справі, виконавчого документа тощо.

Захищена дистанційна робота суддів, у поєднанні з онлайн-розглядом судової справи, екстериторіальний розгляд справ, тобто, розгляд справ незалежно від місцезнаходження суду та сторін, дозволили б, на нашу думку, забезпечити стабільну роботу суду навіть в умовах фізичної неможливості здійснювати правосуддя в приміщенні суду.

3. Проект Закону «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» (реєстр. № 6487 від 29.12.2021 р.).

Проект Закону України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» розроблений з метою врегулювання правовідносин щодо організації та діяльності названого суду.

Законопроект визначає Вищий суд з питань інтелектуальної власності як постійно діючий вищий спеціалізований суд у системі судоустрою України, який є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням і здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

Правову основу діяльності цього суду становлять Конституція України, закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» (проект якого вноситься) та інші, а також чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Вищий суд з питань інтелектуальної власності має повноваження здійснювати судочинство як суд першої та апеляційної інстанцій відповідно до предметної юрисдикції і процедури, що визначені Господарським процесуальним кодексом України.

Підтримуючи необхідність врегулювання правовідносин з питань інтелектуальної власності, вважаємо, що законопроект містить ряд концептуальних недоліків. По-перше, сама ідея створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності не знайшла широкого сприйняття серед громадськості. По-друге, на наш погляд, автори законопроекту не наводять переконливих аргументів для виділення справ з питань інтелектуальної власності в окрему категорію як найважливіших. У пояснювальній записці до законопроекту також не наведено статистичних чи аналітичних даних, чому саме захист прав з питань інтелектуальної власності має відбуватися в окремому спеціалізованому суді. Натомість пояснювальна записка містить згадку лише про деякі дослідження, які покладені в основу необхідності створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Вважаємо цього недостатньо, аби належно обґрунтувати такі значні структурні зміни в системі українського судоустрою. Крім того, на наш погляд, потребують доопрацювання положення, що стосуються вимог до майбутнього судді цього суду, а саме: необхідність вузькоспеціалізованого досвіду у сфері права інтелектуальної власності від 3 до 7 років. Вважаємо такий високий бар'єр зумовить низький рівень конкуренції під час конкурсу.

4. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо уніфікації законодавства стосовно організації та діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності» (*реєстр. № 6488 від 29.12.2021).*

Метою законопроекту є уніфікація законодавства щодо організації та діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Ініціатори законопроекту вказують на неузгодженість змісту частини першої статті 33 та статті 28 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що може породжувати сумніви стосовно досягнення мети створення високоякісної судової практики з права інтелектуальної власності.

Відповідно до рекомендацій у провідних юрисдикціях вимоги до суддів у судах вищої інстанції зазвичай суворіші, ніж вимоги до суддів судів нижчої інстанції.

З огляду на викладене, статтею 6 проекту Закону України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» передбачено спеціальні вимоги до судді Апеляційної палати цього суду – більший стаж (досвід) роботи (професійної діяльності).

Таким чином, на думку авторів законопроекту, прийняття проекту Закону України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» зумовить необхідність виключення відповідних дублюючих правових норм, які містяться у Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно, зважаючи на зміни, які відображає стаття 6 проекту Закону України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності», у разі його прийняття, законотворці пропонують виключити частину першу статті 33 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а частину другу цієї статті відредагувати, щоб її зміст стосувався вимог до кандидатів на посаду судді вищого спеціалізованого суду.

Підтримуючи необхідність уніфікації законодавства щодо організації та діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності, звертаємо увагу на таке.

Відповідно до частини восьмої статті 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» 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.

Враховуючи викладене, Інститут законодавства Верховної Ради України звертає увагу на необхідність дотримання правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки.

5. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення виконання Україною взятих на себе обов'язків згідно з Конвенцією про захист

прав людини і основоположних свобод» (*реєстр. № 7463 від 13.06.2022 р.)*.

Метою законопроекту є удосконалення правового механізму забезпечення права особи на справедливий суд, підвищення ефективності діяльності судової системи, удосконалення дисциплінарної відповідальності суддів, через введення нової підстави – ухвалення суддею рішення з недотриманням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що встановлено Рішенням Європейського суду з прав людини, яке набуло статусу остаточного. Прийняття та реалізація цих заходів дозволить посилити утвердження в українському суспільстві верховенства права та законності, сприятиме відновленню довіри до суду і суддів.

Змінами до статей 106 та 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонується встановити нову підставу для дисциплінарної відповідальності судді – ухвалення суддею рішення з недотриманням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що встановлено Рішенням Європейського суду з прав людини, яке набуло статусу остаточного.

Вважаємо ризиком цього законопроекту можливість порушення частини четвертої статті 126 Конституції України, а саме: притягнення судді до відповідальності за ухвалене ним судове рішення.

Звертаємо увагу, що 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).

6. Законопроект «Про внесення змін до частини 1 статті 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вимог до кандидатів на посаду судді» (реєстр. № 6498 від 04.01.2022 р.).

Метою законопроекту є відновлення довіри до судової влади, зменшення навантаження на суддів, покращення якості розгляду справ, можливість взяти участь у конкурсі більшій кількості фахівців, за наслідком чого збільшиться вибір серед кандидатів.

Проектом Закону пропонується змінити віковий бар'єр для кандидатів на посаду судді – у частині першій статті 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» слово «тридцяти» замінити словами «двадцяти п'яти».

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що вимоги до кандидата на посаду судді визначено статтею 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», тому автори законопроекту пропонують саме в цю статтю внести зміни. На їхню думку, це дасть змогу взяти участь у конкурсі більшій кількості фахівців, підвищить якість кадрового складу, оновиться суддівський корпус та зменшиться навантаження на суди. Таким чином буде забезпечено принцип верховенства права, а також досягнення соціального ефекту у суспільстві, відновлення довіри до судової влади та створення умов для доступного правосуддя.

Звертаємо увагу, що ця ініціатива суперечить частині третій статті 127 Конституції України, якою регламентовано, що «на посаду судді може бути призначений громадянин України, *не молодший тридцяти* та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді».

7–8. Законопроекти «Про внесення змін до законів України «Про доступ до судових рішень» та «Про електронні довірчі послуги» щодо оформлення електронних примірників судових рішень» (реєстр. № 6377 від 02.12.2021 р.) та альтернативний *законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оформлення електронних примірників судових рішень» (реєстр. № 6377-1 від 13.12.2021 р.).*

Метою основного законопроекту є усунення неузгодженостей та чітке регулювання правовідносин щодо порядку підпи-

сання судових рішень у паперовій та електронній формі до повноцінного початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) у складі всіх модулів.

Законопроектом пропонується передбачити до початку функціонування ЄСІТС у складі всіх модулів та повного переходу на електронний документообіг у сфері правосуддя право делегування помічнику судді права підписання електронного примірника судового рішення в Автоматизованій системі діловодства суду кваліфікованим електронним підписом та направлення такого рішення до Єдиного державного реєстру судових рішень за умови підписання суддею паперового тексту судового рішення.

Проектом вносяться зміни до Закону України «Про доступ до судових рішень» та Закону України «Про електронні довірчі послуги».

Підтримуючи необхідність чіткого регулювання правовідносин щодо порядку підписання судових рішень у паперовій та електронній формі до повноцінного початку функціонування ЄСІТС у складі всіх модулів, не можемо погодитися з ініціаторами законопроекту у тому, що «підпис цифрового примірника судового рішення є суто технічною функцією й особа, яка проставляє КЕП, не може змінити вже підписаний текст у паперовій формі.

Також, з нашої точки зору, неприйнятним є твердження, що «функція проставлення КЕП судді на цифровій копії судового рішення та здійснення технічної функції по направленню судового рішення до ЄДРСР може вчинятися не тільки суддею, а будь-якою особою, якій делеговано таке право суддею (наприклад, помічником судді). У будь-якому випадку відповідальним за таке делегування залишається суддя.

Вважаємо, що наведені в законопроекті пропозиції суперечать частині другій статті 32 Конституції України, а також частині другій статті 12 Закону України «Про електронні довірчі послуги», що може призвести до порушення конфіденційності та доступу інших осіб до особистого електронного ключа судді.

Альтернативним законопроектом № 6377-1 пропонується внести зміни до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про доступ до судових рішень», а саме:

1) внести зміни до процесуальних кодексів, якими надати право помічнику судді підписувати за дорученням судді електронний примірник судового рішення власним кваліфікованим електронним підписом;

2) доповнити статтю 2 Закону України «Про доступ до судових рішень» новою частиною третьою, якою передбачити, що підписання електронного примірника судового рішення в Автоматизованій системі діловодства суду власним кваліфікованим електронним підписом помічника судді та надсилання такого рішення до Єдиного державного реєстру судових рішень може бути доручено судді, що ухвалив судове рішення (при колегіальному розгляді справи – головуючим у судовому засіданні) помічнику судді за умови попереднього підписання суддею (в разі колегіального розгляду – складом суду, який входить до складу колегії) судового рішення в паперовій формі;

3) у Прикінцевих та перехідних положеннях доручити у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом Вищій раді правосуддя привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом, а Державній судовій адміністрації України – забезпечити приведення автоматизованої системи документообігу суду у відповідність із цим Законом.

Вважаємо, що альтернативний законопроект забезпечує конфіденційність та неможливість доступу інших осіб до особистого електронного ключа судді.

Що стосується незаконного втручання в роботу автоматизованих систем в органах та установах системи правосуддя або ж підроблення документів, що будуть вноситися помічником, то наразі кваліфікація таких дій можлива за статтями 376-1, 366 Кримінального кодексу України.

9. Законопроект «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.).

Мета законопроекту – врегулювання питання оплати праці працівників судів та створення належних умов для функціонування судів, гарантованих Конституцією України.

Законопроектом пропонується встановити умови оплати праці працівників апаратів судів усіх рівнів, зокрема:

мінімальний розмір посадового окладу державного службовця найнижчої посади у місцевому загальному суді, юрисдикція якого поширюється на територію одного або декількох районів, районів у містах, міст обласного значення, становить 20 відсотків від встановленого законом базового розміру посадового окладу судді цього суду (25 відсотків для працівників патронатних служб);

застосувати збільшувальні коефіцієнти:

- для встановлення мінімальних розмірів посадових окладів працівників у судах залежно від поширення їх юрисдикцій (для обласного рівня – 1,5; для вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду – 2,0);

- для встановлення різниці в окладах між посадами в межах однієї підкатегорії – 0,05;

- для збільшення розміру посадового окладу залежно від кількості населення в населеному пункті, де розташований суд (від 1,1 у населених пунктах з кількістю населення щонайменше сто тисяч осіб до 1,25 у населених пунктах з кількістю населення щонайменше один мільйон осіб);

розмір посадового окладу керівника апарату (секретаріату) суду, посада якого віднесена до посади державної служби категорії «А», становить 40 відсотків базового розміру посадового окладу судді Верховного Суду, першого заступника та заступників – відповідно на 3 і 6 відсотків нижче.

Також передбачено, що схеми посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для працівників судів, органів та установ системи правосуддя затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Державної судової адміністрації України. Відповідні зміни пропонується внести і до Закону України «Про державну службу».

Підтримуючи необхідність врегулювання оплати праці працівників судів, звертаємо увагу на таке.

Ініціатори законопроекту у пояснювальній записці зазначили, що для реалізації законопроекту потреба в додаткових коштах з державного бюджету становить 6,53 млрд гривень. Водночас у фінансово-економічному обґрунтуванні зазначено, що реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових коштів з державного бюджету в обсязі близько 7,99 млрд гривень.

Отже, реалізація законопроекту потребуватиме залучень додаткових коштів з Державного бюджету України. Разом з тим у фінансово-економічних розрахунках, наданих до законопроекту, не наведено доходів, за рахунок яких має відбуватися збільшення витрат на оплату праці таких працівників.

10. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (реєстр. № 5433 від 27.04.2021 р.).

Одним з елементів конституційного принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності, який слід розуміти, зокрема, через чіткість, зрозумілість, однозначність норм права (див. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 р. № 10-р/2020).

Однак, незважаючи на це, у проекті не визначається черговість запровадження підсистем (модулів) ЄСІТС, а також механізм поетапного їх впровадження. Крім того, на нашу думку, для забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи замало лише технічної заміни в статтях 15 та 15-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» слів «Єдина судова інформаційна (автоматизована) система» на слова «Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та/або її окремих підсистем (модулів)».

Вважаємо, що з метою забезпечення чіткості, зрозумілості й однозначності впровадження ЄСІТС у Законі «Про судоустрій і статус суддів» *має бути визначена загальна структура ЄСІТС, перелік усіх її модулів (підсистем), їх визначення та змістовне наповнення.*

Отже, неврахування зазначених елементів принципу верховенства права може зумовити проблеми із забезпеченням

конституційних прав громадянина та стати причиною порушення конвенційних прав людини – статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – права на справедливий суд.

11. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо завершення конкурсних процедур на зайняття посад суддів місцевих суддів» (реєстр. № 4229 від 19.10.2020 р.).

Законопроектом, зокрема, пропонується тимчасово передати повноваження ВККС України до ВРП для проведення та завершення спеціальної перевірки, проведення та визначення результатів конкурсів, оголошених ВККС України 5 серпня 2019 року стосовно кандидатів на посаду судді місцевого суду.

Звертаємо увагу, що частиною десятою статті 131 Конституції України передбачено утворення в системі правосуддя відповідно до закону органів та установ для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

При цьому, згідно зі статтею 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України», серед іншого, *ВККС України проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді*, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону, приймає кваліфікаційний іспит та вносить до ВРП рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді. Своєю чергою, ВРП ухвалює рішення щодо внесення Президенту України подання про призначення судді на посаду за результатами розгляду рекомендації ВККС України (частина друга статті 36 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Отже, повноваження зазначених органів у системі правосуддя розмежовано на законодавчому рівні. Відтак, наділення ВРП повноваженнями органу із забезпечення добору суддів, навіть на тимчасовій основі, на нашу думку, не враховує вимог статті 19 Конституції України.

12. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення судового контролю за виконанням судових рішень у господарському і цивільному судочинстві» (реєстр. № 7042 від 11.02.2022 р.).

Метою законопроекту є удосконалення судового контролю за виконанням судових рішень у господарському і цивільному судочинстві. Запропоновано, зокрема, доповнити Господарський процесуальний кодекс України та Цивільний процесуальний кодекс України положеннями, які наділяють суд повноваженнями зобов'язувати боржника подати до суду звіт про виконання судового рішення.

Пропонується, що ініціювати розгляд зазначеного питання перед судом може виключно стягувач (для цілей господарського судочинства) або стягувач та державний/приватний виконавець (для цілей цивільного судочинства). Звернутися до суду з відповідною заявою можна буде в разі невиконання без поважних причин боржником судового рішення та за умови, що з моменту відкриття виконавчого провадження пройшло не менше тридцяти календарних днів.

Підтримуючи удосконалення господарського та цивільного процесуального законодавства в частині запровадження механізмів судового контролю за виконанням судових рішень, звертаємо увагу на таке. Відповідно до статті 129-1 Конституції України судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Виконавче провадження відповідно до статті 1 Закону «Про виконавче провадження» є завершальною стадією судового провадження. Разом із тим практика виконання судових рішень в Україні засвідчує, що інститут виконання судових рішень сьогодні функціонує досить нестабільно. Це підтверджується низкою пілотних рішень Європейського суду з прав людини: «Іванов проти України» (заява від 15.10.2009 р. № 40450/04); «Бурмич та інші проти України» (заява від 12.10.2017 р. № 46852/13). У цих рішеннях констатується сис-

тематичне невиконання в Україні рішень національних судів та вказується на відсутність у законодавстві ефективних засобів юридичного захисту від такого невиконання.

Саме для вирішення вказаних проблем і створений інститут судового контролю за виконанням судових рішень. Утім, у процесуальних кодексах питання встановлення контролю за виконанням судових рішень врегульовано по-різному. Так, у Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України) та Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України) інститут судового контролю за виконанням судових рішень полягає в основному у можливості звернення зі скаргою на дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця. Водночас у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) інститут судового контролю є більш розгалуженим та регламентованим. Йому присвячені статті 287, 382 та 383 Кодексу. Цими статтями визначено такі способи судового контролю:

зобов'язання суб'єкта владних повноважень надати звіт про виконання судового рішення (частини перша, друга статті 382 КАС України);

накладення штрафу за невиконання судового рішення (частина друга статті 382 КАС України);

визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання рішення суду (стаття 383 КАС України);

визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені державним виконавцем чи іншою посадовою особою органу державної виконавчої служби або приватним виконавцем (стаття 287 КАС України).

Звертаємо увагу, що, на відміну від ГПК України і ЦПК України, за КАС України оскарження дій виконавця відбувається шляхом подання не скарги, а окремого позову. Такий рівень регламентації інституту судового контролю за виконанням судових рішень пояснюється *активною позицією суду в адміністративному процесі не тільки на стадії судового розгляду, а й на стадії виконання рішень.*

На рівень функціонування процесуальних інструментів, покликаних забезпечувати виконання судових рішень, безпосередньо впливає судова практика, особливо правові позиції Верховного Суду. Так, згідно з інформацією, оприлюдненою, наприклад, сьомим апеляційним адміністративним судом, у період з 03.10.2018 року до 03.10.2019 року у 779 справах порушувалося питання застосування судового контролю, а лише у 36 з них такий контроль застосовано. Суд пов'язує такий низький відсоток застосування судового контролю з тим, що *законодавство регулює аспекти такого контролю як право суду, а не обов'язок*[1].

Таким чином, з аналізу правових позицій Верховного Суду випливає, що встановлення судового контролю за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень є диспозитивним правом суду, яке може використовуватися залежно від наявності тих чи інших об'єктивних обставин.

Разом із тим зміни до Конституції щодо правосуддя 2016 року – доповнення Основного Закону статтею 129-1 – зумовили появу нових підходів до механізму реалізації принципу обов'язковості виконання судового рішення. Згідно з цією статтею судове рішення є обов'язковим до виконання, а контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Загальний кон-

---

[1] Так, у більшості випадків суди обґрунтовують відмову у застосуванні заходів судового контролю тим, що відповідно до статті 382 КАС України встановлення судового контролю є правом, а не обов'язком суду (рішення Донецького окружного адміністративного суду від 30.03.2021 року у справі № 200/2388/21-а).

З цього приводу Верховний Суд у постанові від 20 лютого 2019 року у справі № 806/2143/15 звернув увагу на те, що застосування статті 382 КАС України має на меті забезпечення належного виконання судових рішень. Підставами для її застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача, та обставини, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних із невиконанням судового рішення.

Отже, встановлення судового контролю може мати місце на стадії виконання судового рішення за заявою сторони, на користь якої таке рішення ухвалене, за наявності обґрунтованих доводів та підстав вважати, що відповідач ухиляється від виконання рішення у справі. Подібна правова позиція висловлена також у постанові Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 року у справі № 800/592/17.

текст положень цієї статті Основного Закону, на нашу думку, свідчить про встановлення позитивного обов'язку суду щодо контролю за виконанням судового рішення.

Фактично судовий контроль став ще однією формою реалізації судової влади, крім здійснення функції правосуддя. Зазначене положення Конституції отримало відображення в частині 3 статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом, що також кореспондує вимогам частини другої статті 19 Конституції України.

Однак установлений Конституцією принцип судового контролю на практиці не дістав належного розвитку через брак чітко прописаних законодавцем процесуальних механізмів здійснення такого контролю. Зокрема, це стосується сфери господарського і цивільного судочинства.

Враховуючи викладене, Інститут законодавства Верховної Ради України підтримує положення, якими запропоновано доповнити Господарський процесуальний кодекс України та Цивільний процесуальний кодекс України положеннями щодо зобов'язання боржника подати до суду звіт про виконання судового рішення.

Разом із тим звертаємо увагу, що пропонована проектом дискреція суду щодо розгляду відповідної заяви стягувача, що здійснюється «на розсуд суду», не кореспондує імперативному характеру конституційного припису частини третьої статті 129-1 Основного Закону, якою контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Також не вирішено питання щодо можливості оскарження ухвали про відмову у встановленні судового контролю у господарському і цивільному судочинстві. У пункті 25 частини першої статті 294 КАС України вказано, що окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції, зокрема *щодо накладення штрафу та інших питань судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, постановлених судом відповідно до статті 382 цього Кодексу*.

Вважаємо, аналогічно Кодексу адміністративного судочинства України мають бути доповнені стаття 255 Господарського процесуального кодексу України і стаття 353 Цивільного процесуального кодексу України.

Висновки та пропозиції

Ключовою подією у законотворчій діяльності 7 сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання стало забезпечення сталої діяльності судової влади в умовах воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією з боку Російської Федерації.

Збройна агресія Росії проти України виявила необхідність комплексного підходу до розроблення нормативно-правових актів щодо забезпечення ефективного правосуддя в умовах воєнного стану.

Передусім нагальним питанням стало формування нормативної бази, яка би дозволила оперативно передислоковувати суди і суддів із територій, які зазнають атак збройних сил окупанта, а також відновлення правосуддя на звільнених землях. Такі заходи мають забезпечити безпеку суддів, збереження судових справ і матеріальних ресурсів. Важливим аспектом є також юридичне забезпечення процедур визволення українських суддів, яких окупаційна влада силоміць утримує в місцях позбавлення волі та на захоплених територіях.

Також нагальною стала потреба збереження кадрового потенціалу судової влади. Для цього, на думку представників судової гілки влади, має бути сформована нормативна база, яка дала б змогу без зайвих формальностей переводити в діючі суди суддів та працівників апарату із зони бойових дій.

Що стосується заходів безпеки в межах функціонування судів та професійної діяльності суддів, то очевидною є необхідність розроблення законодавства про дистанційне відправлення правосуддя. На думку експертів, запровадження дистанційного правосуддя дозволить вирішити низку проблем, які виникли в умовах воєнного стану, та ґрунтується на позитивному досвіді європейських країн (зокрема Польщі), які запровадили дистанційний режим правосуддя у зв'язку з кризою, спричине-

ною карантинними заходами через коронавірус. Окрім часткового вирішення безпеки суддів, працівників суду та передусім учасників справи, запровадження дистанційного правосуддя могло б суттєво вирішити також інше важливе питання – безперервність здійснення правосуддя.

Що стосується Європейської перспективи України, пов'язаної з отриманням 23 червня 2022 року статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, то Україна має нарешті розпочати призначення фахових суддів до Конституційного Суду, запровадивши для цього систему попереднього відбору суддів. Окрім цього, обов'язком України залишається завершення процесу перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя та відбору кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

2.2. Правове регулювання антикорупційної політики в Україні

Прагнення стати членом Європейського Союзу протягом багатьох років було пріоритетом для України, її урядів та громадян. Воно було основним мотивом демократичних змін останнього десятиліття та рушійною силою низки ключових реформ, заснованих на європейських цінностях. Водночас, як зазначено в Рекомендаціях Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС, для покращення функціонування ринкової економіки в Україні необхідно продовжувати структурні реформи з метою усунення корупції, зменшення впливу держави та олігархів, зміцнення прав приватної власності та підвищення гнучкості ринку праці.

Аналіз історії законодавчого регулювання питань удосконалення антикорупційного законодавства

З часу набуття Україною незалежності проблема корупційних правопорушень неодноразово знаходила відображення в різних нормативно-правових актах. Нормативно-правову базу запобігання й протидії корупції становлять окремі положення Конституції України, законів і постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів.

У перші роки незалежності основними нормативно-правовими актами, що регулювали протидію корупції, залишалися Кримінальний кодекс Української РСР та Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення зі змінами та доповненнями. Це передусім статті 290 та 291 Кримінального кодексу, ухваленого ще 1960 р. Окрім того, у Верховній Раді України другого скликання в 1994 р. була утворена Комісія з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Новий етап антикорупційної політики розпочався з ухваленням Закону України «Про боротьбу з корупцією» від

16.11.1995 р. № 356/95-ВР, який визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Черговим кроком стало ухвалення 5 квітня 2001 р. нового Кримінального кодексу України (ККУ), який набув чинності з 1 вересня 2001 р. Розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» регламентує відповідальність за корупційні правопорушення.

Крім того, у 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі для Східної Європи і Центральної Азії (ACN). Це передбачало розробку нового законодавства, з більшим його акцентом на запобігання корупції з метою визначення системних недоліків, які створюють сприятливе для корупції середовище.

У вересні 2006 р. до Верховної Ради України було подано ряд антикорупційних правових актів, зокрема Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC), Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією і Додатковий протокол до Конвенції. Також до Верховної Ради України було подано проекти законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Однак на їх ухвалення Верховній Раді знадобилося майже три роки – до 11 червня 2009 року.

До того ж, лише з 1 січня 2010 р. Україна приєдналася до Конвенції ООН проти корупції, а з 1 березня 2010 р. – до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Третій етап вдосконалення антикорупційного законодавства розпочався в грудні 2010 р., коли Президент В. Янукович подав до Верховної Ради України проект Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Зрештою, 7 квітня 2011 р. на його базі було ухвалено закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» і «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Обидва закони набули чинності 1 липня 2011 р.

Норми зазначених законів базувалися на світових антикорупційних засадах – положеннях Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної та Цивільної конвенцій про боротьбу з корупцією, 20 керівних принципах боротьби з корупцією. При ухваленні цих законів було враховано рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), а також рекомендації, визначені в рамках реалізації Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для країн Східної Європи й Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку.

Четвертий етап розвитку антикорупційного законодавства України розпочався після перемоги Революції гідності 2013–2014 рр., сформувавши в суспільстві високі запити на запобігання корупції як чинника успішного розвитку держави. Уже 30 вересня 2014 р. подано на розгляд проект Закону України «Про запобігання корупції» № 5113, який був ухвалений 14 жовтня за № 1700-VII. Він набув чинності 24 квітня 2015 р. Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Одними із суб'єктів, на яких поширюються норми цього Закону, є посадові особи юридичних осіб публічного права (підпункт «а» пункту 2 частини першої ст. 3). Ці особи для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Важливими нормативними документами, які окреслили антикорупційну стратегію, стали закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», теж ухвалені 14 жовтня 2014 р. У 2015 році було прийнято Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління

активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 р. № 772-VIII.

20 червня 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки».

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення антикорупційного законодавства

Необхідність вдосконалення антикорупційного законодавства об'єктивно виникає як умова і наслідок створення та реформування нових органів по боротьбі з корупцією, а також внесенням змін до законодавства щодо електронного декларування. Основні напрями законодавчої політики щодо цього процесу отримують відображення у низці програмних та директивних матеріалів.

Метою проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки» було визначено комплекс першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та формування базису для подальших антикорупційних реформ.

У зв'язку з цим, Законом передбачалося: схвалити Антикорупційну стратегію; визначити порядок та суб'єктів здійснення моніторингу, координації її імплементації, а також критерії оцінювання її виконання; доручити Уряду протягом трьох місяців затвердити державну програму у якій визначити конкретні заходи, строки їх виконання та відповідальні органи.

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» розроблено відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» на виконання завдання, визначеного у підрозділі 4.3 розділу «Антикорупційна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

Метою Закону є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх органів дер-

жавної влади та органів місцевого самоврядування, передусім завдяки затвердженню та успішній реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки.

Як зазначено в пояснювальній записці до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», незважаючи на те, що антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки мала «високий антикорупційний потенціал», реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014–2019 років. У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки. Нову антикорупційну стратегію вчасно ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій.

Серед викликів і бар'єрів на шляху досягнення стратегічних цілей, однією з яких є «забезпечення ефективної роботи антикорупційної системи для запобігання, виявлення та покарання за прояви корупції», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії до 2030 року» від 3 березня 2021 року № 179 визначено такі:

– низький рівень довіри суспільства до антикорупційних органів;

– конституційні провадження, які перебувають на розгляді Конституційного Суду України, стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень антикорупційного законодавства, що визначають правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції та спеціально уповноважених антикорупційних органів;

– неналежне відслідковування чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах органів державної влади і органів місцевого самоврядування, державних підприємств;

– зовнішній тиск на викривачів потенційних корупційних правопорушень та злочинів, відсутність дієвої системи захисту викривачів;

– невизначеність бенефіціарних власників підприємств, що ускладнює розслідування та проведення процесуальних дій щодо потенційних корупційних злочинів;

– недосконалість механізмів щодо запобігання політичній корупції;

– низька культура доброчесності та високий рівень тіньової економіки, що стимулює корупційні загрози і терпимість до корупції.

Серед основних викликів та загроз у сфері інвестиційно-інноваційної безпеки Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» від 11 серпня 2021 року № 347/2021 визначено корупцію.

Національна економічна стратегія, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 3 березня 2021 р. № 179 визначає такі орієнтири, принципи та цінності в економічній політиці, зокрема, як нетерпимість корупції (запобігання та протидія будь-яким проявам корупції).

Стратегією визначено, що завдяки послідовній законодавчій роботі, підтримці громадянського суспільства та міжнародних партнерів за останні сім років було сформовано антикорупційну архітектуру – Національне антикорупційне бюро, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції, АРМА, утворено Вищий антикорупційний суд та ухвалено відповідну антикорупційну політику, збільшився рівень прозорості діяльності державних органів, збільшилася кількість адміністративних послуг, які можна отримувати в режимі реального часу.

На необхідність продовження відповідної антикорупційної політики, початої раніше вказує незавершення реформи правосуддя і прокуратури, а також те, що повноцінний запуск роботи Вищого антикорупційного суду лише з вересня 2019 р., закриття численних справ щодо незаконного збагачення та щодо недостовірного декларування внаслідок рішень Конституційного

Суду України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 та від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 довіра суспільства до антикорупційних органів знизилася до менше ніж 20 відсотків.

Рішенням Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 було скасовано значну частину антикорупційної реформи. Верховна Рада України відновила кримінальну відповідальність за недостовірне декларування та неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посилила механізми захисту суддів та суддів Конституційного Суду України від незаконного впливу, тиску або втручання у їх діяльність з боку Національного агентства з питань запобігання корупції, ухваливши Закон України від 4 грудня 2020 р. № 1074-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за декларування недостовірної інформації та неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» та Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1079-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції».

Міжнародні стандарти у сфері удосконалення антикорупційного законодавства

Політика запобігання та боротьби з корупцією повинна ґрунтуватись не тільки на нормативно-правових актах, розроблених в Україні, а також створенні спеціальних антикорупційних державних органів, але й на досвіді інших країн у цій сфері, повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці. Україною було ратифіковано декілька міжнародних Конвенцій, що стосуються боротьби з корупцією. Серед них можна виділити наступні.

Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 27 січня 1999 року) у Преамбулі передбачає: «наголошуючи, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чес-

ність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвиткові і загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства, вважаючи, що ефективна боротьба із корупцією вимагає розширення, активізації та поліпшення міжнародного співробітництва у кримінальних справах».

Держави – учасниці Конвенції ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року, ратифікованої Законом України про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18.10.2006 р. № 251-V, будучи стурбованими серйозністю породжуваних корупцією проблем і загроз для стабільності й безпеки суспільств, що підриває демократичні інститути й цінності, етичні цінності й справедливість та завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права, будучи стурбованими також зв'язками між корупцією та іншими формами злочинності, зокрема організованою злочинністю й економічною злочинністю, у тому числі відмиванням коштів, будучи стурбованими також випадками корупції, пов'язаними з великими обсягами активів, які можуть складати значну частку ресурсів держави та які ставлять під загрозу політичну стабільність і сталий розвиток цих держав.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції «… кожна держава має запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, inter alia, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб».

Держави – учасниці Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 4 листопада 1999 року) усвідомлюючи важливість зміцнення міжнародного співробітництва у галузі боротьби із корупцією, наголошуючи, що корупція є однією із найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості і що вона перешкоджає економічному розвиткові та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн

із ринковою економікою, визнаючи, що корупція має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ, переконані, що цивільне право обов'язково має сприяти боротьбі із корупцією шляхом надання особам, яким заподіяно шкоду, можливості отримати справедливу компенсацію.

Перша згадка про декларування доходів у країнах Європи закріплена у ст. 14 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів з питання про кодекс поведінки державних посадових осіб: «Державні посадові особи, що обіймають положення, в якому їхніми посадовими обов'язками можуть бути порушені їхні особисті або приватні інтереси, мають відповідно до вимог закону подавати декларацію у разі призначення і через регулярні проміжки часу після цього, а також за будь-яких змін характеру і розміру цих інтересів». Спочатку державну посадову особу зобов'язали декларувати приватні інтереси, проте згодом декларації почали сприймати як засіб моніторингу фінансового становища особи.

Міжнародна неурядова організація Transparency International, яка займається дослідженням рівня корупції у країнах світу та боротьбою з нею була створена в 1933 році в Берліні колишнім директором Всесвітнього банку П. Айгеном, в 2021 році оприлюднила дані Індексу сприйняття корупції. Так, дослідження Transparency International в Україні показують, Україна в 2021 році отримала 32 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI). Показник України знизився на один бал, і тепер Україна посідає 122 місце із 180 країн у CPI. Поруч із Україною – африканська держава Есватіні (Свазіленд), яка також набрала 32 бали. На один бал Україну випереджають Замбія, Непал, Єгипет, Філіппіни та Алжир – всі вони мають по 33 бали. З-поміж сусідів Україна надалі вище лише за Росію – сусідка-агресорка також втратила 1 пункт і тепер з 29-ма балами посідає 136 місце у списку. Крім цього, знизилися бали Угорщини – 43 бали (-1 бал, 73 місце) та Білорусі. Остання цьогоріч втратила аж 6 балів і з 41 балом посідає 82 місце. Польща показників не змінила і залиши-

лася лідеркою серед наших сусідів – 56 балів і 42 місце. А от покращити за рік свої бали вдалося Словаччині – 52 бали (+3, 56 місце), Румунії – 45 балів (+1, 66 місце) та Молдові – 36 балів (+2, 105 місце).

Досвід формування та реалізації антикорупційної політики в зарубіжних країнах

Запобігання та протидія корупції залишається однією з найгостріших проблем сучасного етапу розвитку української держави. Приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції зумовлює й вивчення і використання провідного досвіду інших держав у цій сфері.

Створюючи національну систему антикорупційних органів, в Україні враховано зарубіжні практики і запроваджено три відомі моделі спеціальних антикорупційних органів (багатоцільовий спеціалізований орган, наділений правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями – НАБУ; орган протидії корупції в структурі діючого правоохоронного органу – Спеціалізована антикорупційна прокуратура у структурі Генеральної прокуратури України; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій – Національне агентство з питань запобігання корупції), але при цьому обрано власний шлях, об'єднавши новостворені антикорупційні інституції з реформованими правоохоронними органами, зокрема, шляхом розподілу повноважень між НАБУ та ДБР в частині кримінального переслідування корупціонерів; залишення за прокуратурою координаційних та наглядових повноважень у сфері протидії корупції[1].

Так само як і в Україні, у Польщі було прийнято «Антикорупційну стратегію», яка містила аналіз міжнародної та національної законодавчої бази щодо боротьби із корупцією, визначав основні причини виникнення корупції та напрямки бороть-

[1] Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155.

би із нею. Антикорупційна політика, відповідно до Антикорупційної стратегії, передбачала виявлення корупційних злочинів, впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією в публічній адміністрації, підвищення суспільної відомості.

З метою впровадження прийнятої стратегії, у парламенті Польщі було створено Надзвичайну кодифікаційну комісію, яка мала підготувати проекти нормативно-правових актів, що новелізують кримінальний, кримінально-процесуальний та кримінально-виконавчий кодекси Республіки Польща.

Проте реалізація Антикорупційної стратегії не була стрімкою. Вона здійснювалась упродовж 20 останніх років та охоплювала 3 основні етапи.

Перший етап (2002–2004 рр.) характеризується напрацюваннями у сфері новелізації польського законодавства щодо запобігання та подолання корупції. Другий етап (2005–2009 рр.) Антикорупційної стратегії передбачав залучення до реалізації її завдань не лише окремих міністерств та державних установ, а й органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, науково-дослідних інституцій та суспільного мовлення. Основною метою стратегії було досягнення обмеження суспільного толерування корупційним діям, утворення відкритих публічних адміністративних центрів із прозорим наданням адміністративних послуг. Третій етап (2011–2015 р.) характеризується збільшенням причетних до антикорупційних реформ суб'єктів, серед яких не лише урядові організації, а й громадські приймальні, науково-дослідні центри, позаурядові та самоврядні структури[1].

Відмінною особливістю Грузинської антикорупційної моделі є відсутність спеціального незалежного органу по боротьбі з корупцією, як і окремого органу для розробки антикорупційної політики. Створена для координації та моніторингу антикорупційної діяльності у 2008 році Антикорупційна Рада Грузії під жодне з цих визначень не підходить. Рада не має ні

[1] Грищук М. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як ключовий інструмент реформування антикорупційної політики України. *Актуальні проблеми правознавства*. № 3 (27)/2021. С. 60.

власного штату, ні бюджету, а його члени можуть бути відкликаними урядом у будь-який час. Роль секретаріату Антикорупційної Ради виконує аналітичний департамент Міністерства юстиції Грузії, де працюють всього 16 чоловік, а очолює Раду – міністр юстиції. Антикорупційна політика Грузії реалізується на основі Антикорупційної стратегії, Плану дії і Кримінального кодексу Грузії. Стратегія концентрується на шести пріоритетних сферах: ефективний і вільний від корупції державний сектор; конкурентоспроможний і вільний від корупції приватний сектор; вдосконалення системи правосуддя; вдосконалення антикорупційного законодавства; попередження корупції та вдосконалення механізму фінансування діяльності політичних партій[1].

У Сінгапурі протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи. Перший стосувався зміни законодавства – прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло місце завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у виді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляють права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру[2].

[1] Паршина О. А., Паршин Ю. І. Міжнародний досвід протидії корупції. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 15.11.2019)*. С. 41–44.

[2] Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства.* 2017. Випуск 4 (12). С. 120.

Зарубіжний досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері. Ефективність та впровадження у життя досвіду протидії корупції інших країн залежить від багатьох факторів.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення антикорупційного законодавства

Питаннями дослідження вдосконалення антикорупційного законодавства займалися такі вчені як Хавронюк М. І., Невмержицький Є. В., Бернадський П. Й., Топчій В. В., Максимів О. Д., Прокопів Б. В., Скочиляс-Павлів О. В., Кустова Т., Мельник О. Г., Заброда Д. Г. та інші.

Д. Г. Заброда під державною антикорупційною політикою розуміє передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних юридичних осіб та держави[1].

Анатолій Новак виділяє такі етапи становлення національної антикорупційної політики в Україні:

1) неформалізований – 1991–1995 рр. – на цьому етапі поняття антикорупційної політики в самостійному нормативно-правовому акті не визначено, не побудовано систему протидії корупції, термін «корупція» вживався як вторинний по відношенню порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

[1] Заброда Д. Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 103; Скочиляс-Павлів О. В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. 2014 р. С. 27–33. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/may/2201/vnulpurn20148077.pdf

2) формально-визначений – 1995–2009 рр. – формування нормативно-правового змісту національної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), збереження акценту на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії протидії корупції;

3) 2009–2011 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів – 1 (проте ці закони в дію не вступили), продовження процесу формування національної антикорупційної політики;

4) прийняття антикорупційного пакету законів – 2 (2011 р.), продовження процесу формування національної антикорупційної політики, посилення співпраці із зарубіжними організаціями;

5) 2014–2015 рр. - прийняття антикорупційного пакету законів – 3, закріплення і визначення національної антикорупційної політики як головного напряму подолання політичної кризи;

6) 2015–2016 рр. – інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;

7) З 2-го півріччя 2016 р. – до сьогодні – перехід до нового виміру формування національної антикорупційної політики, що передбачає розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією[1].

На думку Мельник О. Г., організаційно-правовими засадами боротьби з хабарництвом та корупцією в Україні є такі складники, як наявність політичної волі щодо антикорупційних заходів; відповідність наявним міжнародним нормативним документам; існування та вдосконалення чіткого і взаємопов'язаного антикорупційного законодавства; належна та ефективна

[1] Новак А. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3 (34). С. 64.

діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; прозорість та підзвітність публічної влади; чіткі та зрозумілі правила фінансового контролю та ін. Зрозуміло, що це не стовідсоткові інструменти досягнення успіху в боротьбі з хабарництвом і корупцією в цілому, але цей перелік дає змогу зрозуміти, що в Україні є місце для суттєвого вдосконалення системи боротьби та попередження такого негативного протиправного діяння[1]. Як зазначає автор, не варто забувати, що універсального засобу боротьби з хабарництвом і корупцією немає. Необхідно вибрати свій шлях, який уряд повинен побудувати самостійно на основі місцевого законодавства, менталітету, традицій тощо. Необхідно шукати національний шлях боротьби з корупцією, беручи до уваги закордонний досвід. Досвід східних країн навряд чи буде дієвим для України через закритість і жорсткість ієрархії підпорядкованості. Необхідним аспектом, який усе ж варто врахувати в усіх країнах, є розвиток громадянської самосвідомості, який сприяє змінам у сприйнятті і зміцненні зв'язків у протидії корупції, розширенню прав і можливостей громадян через посилення інформованості і пильності, що призводять до підвищення рівня прозорості й підзвітності в державних установах під час надання послуг[2].

У зв'язку з постійним удосконаленням антикорупційної стратегії відбувається внесення змін до чинного законодавства, що породжує виникнення багатьох проблем, пов'язаних з несвоєчасністю подання декларації, тому актуальним є вивчення міжнародного досвіду у сфері декларування доходів. У країнах Західної Європи вже давно є процедура декларування майна, що часто супроводжується одночасним декларуванням приватного інтересу[3].

Як зазначає Титко А., відповідно до загальноєвропейської практики декларації ділять на дві категорії: загальні деклара-

[1] Мельник О. Г. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний електронний науковий журнал*. № 2 (2021). С. 35.

[2] Там само.

[3] Титко А. Міжнародно-правовий аспект декларування активів та приватних інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. № 3/2019. С. 194–198/

ції особистих інтересів та інтересів членів сімей чи близьких родичів; декларації будь-якого приватного інтересу, який існує у зв'язку з виконанням державно-владних функцій[1]. Притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю сприяє підвищенню рівня відповідальності посадових осіб як таких, що уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Аналіз законопроектів з питань вдосконалення антикорупційного законодавства

До порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання включено ряд законопроектів з питань вдосконалення антикорупційного законодавства. Слід звернути увагу на наступні законопроекти.

1. Розробка *законопроекту «Про внесення змін до частини 5 статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» щодо усунення невизначеності обов'язків членів органів адвокатського самоврядування стосовно заповнення та подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (друге читання із скороченням строку підготовки)» (реєстр. № 3602 від 05.06.2020 р.)* зумовлена необхідністю усунення множинного трактування положень Закону України «Про запобігання корупції» з метою забезпечення однакового застосування норм Закону щодо кола осіб, на яких не поширюються вимоги фінансового контролю, та усунення невизначеності обов'язків членів органів адвокатського самоврядування щодо заповнення та подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Проектом Закону пропонується внести до Закону України «Про запобігання корупції» такі зміни: Абзац перший частини

[1] Титко А. Міжнародно-правовий аспект декларування активів та приватних інтересів. *Підприємництво, господарство і право.* № 3/2019. С. 195; Richard Messick. Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime. URL: https://www.cmi.no/publications/file/3396-income-assets-declarations.pdf

п'ятої статті 45 викласти у новій редакції доповнивши його словами «членів органів адвокатського самоврядування».

Як зазначено у пояснювальній записці, відповідно до статті 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатура України є недержавним самоврядним інститутом, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації та діяльності адвокатури в порядку, установленому цим законом.

Окрім того, автори законопроекту у пояснювальній записці зазначають, що «умовою застосування зазначеної норми до відповідних осіб є факт їх членства у конкурсних, дисциплінарних та атестаційних комісіях, утворених відповідно до закону державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування або при таких органах».

Однак, варто зазначити, що формулювання підпункту «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» щодо визначення кола осіб, на яких поширюється дія закону, включає велике коло осіб, які не займають посад в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим чи органах місцевого самоврядування, але перебувають у складі відповідних комісій. Це не повною мірою відповідає принципу правової визначеності, що є складовою частиною принципу верховенства права. Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував на «важливості вимог визначеності, ясності і недвозначності юридичної норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац перший підпункту 3.3. пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ № 3-р/2019).

2. Цілями прийняття *проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення терміну нематеріальних активів» (реєстр. № 5627 від 04.06.2021 р.)* є комплексне врегулювання питання декларування віртуальних

активів. Законопроект застосовується до правовідносин, що виникають під час декларування активів особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Правовий аналіз показує, що проект не позбавлений окремих недоліків. Проект Закону варто узгодити з проектом «Про віртуальні активи», який було прийнято Верховною Радою України 17.02.2022 р. за реєстраційним № 2074-IX і який набирає чинності з дня набрання чинності законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами, але не раніше дня опублікування цього Закону.

Вважаємо недоцільним вносити зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» за відсутності комплексного Закону України «Про віртуальні активи», який було прийнято Верховною Радою України 17 лютого 2022 року, але проект не набрав чинності у зв'язку з тим, що цей проект Закону набирає чинності з дня набрання чинності законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами, але не раніше дня опублікування цього Закону (пункт 1 Розділу VI Прикінцеві та Перехідні положення).

3. Необхідність розробки *законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо впровадження обов'язкового декларування іноземців-нерезидентів членів наглядових рад» (реєстр. № 6071 від 20.09.2021 р.)* викликана насамперед, встановленням однакових умов фінансового контролю для громадян України та іноземців-нерезидентів з метою припинити існування дискримінаційних чинників, що застосовуються до громадян України.

Варто зазначити, що текст законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо впровадження обов'язкового декларування іноземців-нерезиден-

тів членів наглядових рад» (реєстр. № 6071 від 20.09.2021 р.) повністю повторює текст проекту Закону України за реєстр. № 4023 від 02.09.2020 р., який було відкликано суб'єктами права законодавчої ініціативи 17.12.2020 р.

За результатами аналізу законопроекту вважаємо за необхідне зазначити таке. На наш погляд, декларування іноземців-нерезидентів членів наглядових рад» повинно стосуватися тих активів, які залишилися в Україні і пов'язані із виконанням іноземцями – нерезидентами своїх повноважень як осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що перевірка інформації про отримані доходи (активи) відповідного декларанта або члена його сім'ї з джерелом їх походження не з території України може бути суттєво ускладненою для органів фінансового контролю, які знаходяться в Україні.

4. Пропоновані *проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо удосконалення окремих механізмів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» (реєстр. № 4163 від 29.09.2020 р.)* зміни покликані переглянути окремі чинні механізми запобігання корупції з метою забезпечення їх дієвості та ефективності. Окрім того, законопроектом пропонується внести зміни до окремих статей Закону України «Про запобігання корупції» в частині, що стосуються конкретизації реалізації повноваження Національного агентства щодо моніторингу та контролю за виконанням актів антикорупційного законодавства.

Також, пропонується переглянути окремі механізми фінансового контролю. Зокрема, змінити строк подання Декларації, переглянути термін виправлення Декларації, виключити одночасне повідомлення Національним агентством про факт не подання Декларації суб'єкта декларування та спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, виключити дохід у вигляді заробітної плати, з загального доходу, суттєва зміна якого встановлює обов'язок повідомлення Національного агентства, а також, пропонується уточнити у Законі суб'єктів

декларування, на яких поширюється обов'язок повідомляти Національне агентство про зміни у майновому стані.

Недостатньо обґрунтованою, на наш погляд, є вказана у пояснювальній записці, пропозиція проекту щодо збільшення терміну подання щорічної декларації визначеними у Законі суб'єктами декларування з 1 квітня до 1 червня (ч. 1 ст. 45, абз. 2 ч. 5 ст. 45 Закону у редакції проекту). У пояснювальній записці до проекту звертається увага на те, що визначений Законом термін подання щорічної декларації до 1 квітня нічим не обумовлений, і варто термін декларування перенести і зробити пізнішим від терміну подання податкових декларацій про майновий стан і доходи.

5. Розробка *законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо розширення переліку близьких осіб» (реєстр. № 4294 від 30.10.2020 р.)* зумовлена необхідністю врегулювання питання декларування статків суб'єктами декларування, а також унеможливити ухилення від декларування. Проектом пропонується внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та додати до переліку осіб, дані про яких необхідно зазначати в декларації цивільних партнерів суб'єктів декларування. Відповідно до тексту законопроекту цивільним партнером визнається фізична особа, не залежно від статі, яка проживає, або веде спільне господарство з суб'єктом декларування, але не є членом його сім'ї.

Проект Закону, на наш погляд, необхідно узгодити з положеннями Сімейного кодексу України у зв'язку з тим, що у СК України відсутній термін «цивільний партнер», а вживаються терміни «чоловік», «дружина» або «один з подружжя».

Згідно з приписами частини 2 статті 3 Сімейного кодексу України сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки.

Відповідно до положень статті 46 Закону в декларації суб'єкта декларування вказуються відомості щодо членів сім'ї декларанта. До членів сім'ї декларанта належать: а) особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону, та діти зазначеного суб'єкта до досягнен-

ня ними повноліття – незалежно від спільного проживання із суб'єктом; б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі (стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

6. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та інших законів України щодо посилення вимог антикорупційного законодавства, фінансового контролю та обмежень щодо осіб стосовно яких застосовані санкції» (реєстр. № 5030 від 05.02.2021 р.) приймається з метою: 1) посилення вимог антикорупційного законодавства щодо осіб, стосовно яких застосовано санкції, передбачені Законом України «Про санкції», та/або санкцій ЄС, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, США, ООН; 2) посилення заходів фінансового контролю та обмежень щодо осіб, стосовно яких застосовано санкції, передбачені Законом України «Про санкції», та/або санкцій ЄС, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, США, ООН; 3) сприяння синхронізації з боку України персональних санкційних обмежень до осіб, стосовно яких застосовано санкції ЄС, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, США, ООН.

Законопроектом передбачено: 1) внесення змін до Закону України Закон України «Про запобігання корупції»: щодо першочергового проведення НАЗК повної перевірки декларації суб'єктів декларування, щодо яких застосовані санкції; щодо постійного проведення НАЗК моніторингу способу життя суб'єктів декларування, щодо яких застосовано санкції; щодо додаткових обов'язків суб'єктів декларування, щодо яких застосовані санкції; щодо перевірки відомостей про застосування до особи санкцій під час проведення спеціальної перевірки; щодо відмови претенденту у призначенні (обранні) на посаду у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту застосування стосовно нього санкцій; 2) внесення змін до

Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»: щодо обов'язку суб'єкта первинного фінансового моніторингу встановити високий ризик ділових відносин клієнтам, що пов'язані з особами, залученими до терористичної діяльності; що пов'язані з особами, стосовно яких застосовані санкції відповідно до Закону України «Про санкції»; що пов'язані з особами, стосовно яких застосовані санкції Управління контролю за іноземними активами Міністерства фінансів Сполучених Штатів Америки (OFAC SDN List), санкції Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, санкції Європейського Союзу, санкції Ради Безпеки ООН (далі за текстом – санкції); щодо обов'язку суб'єкта первинного фінансового моніторингу встановити неприйнятно високий ризик ділових відносин клієнтам, залученим до терористичної діяльності; стосовно яких застосовані санкції відповідно до Закону України «Про санкції»; стосовно яких застосовані санкції; 3) внесення змін до Закон України «Про державну службу» щодо включення такої підстави для припинення державної служби як застосування до державного службовця санкцій відповідно до Закону України «Про санкції»; застосування до державного службовця санкцій.

Підтримуючи в цілому необхідність внесення змін до чинного законодавства, варто зауважити наступне.

Законопроектом пропонується закріпити визначення поняття «санкції» безпосередньо в Законі України «Про запобігання корупції», доповнивши частину першу частину першу статті 1 абзацом такого змісту: «санкції – спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції», санкції Управління контролю за іноземними активами Міністерства фінансів Сполучених Штатів Америки (OFAC SDN List), санкції Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, санкції Європейського Союзу, санкції Ради Безпеки ООН.»

Однак, визначення поняття санкцій, на наш погляд, не є предметом правового регулювання Закону України «Про запо-

бігання корупції». У випадку внесення визначення санкцій до Закону України «Про запобігання корупції» потребує одночасного внесення змін до Закону України «Про санкції».

Окрім того, в законопроекті вказано, що до санкцій належать, зокрема і санкції Управління контролю за іноземними активами Міністерства фінансів Сполучених Штатів Америки (OFAC SDN List), санкції Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, санкції Європейського Союзу, санкції Ради Безпеки ООН. В той же час відсутні норми щодо необхідності імплементації у національну правову систему.

7. Метою *законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членам їх сімей на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках» (реєстр. № 5350 від 08.04.2021 р.)* є створення нормативного підґрунтя для заборони відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членів їх сімей.

Звертаємо увагу, що обґрунтування заборони відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей, у пояснювальній записці до проекту зводиться до необхідності попередження виводу доходів, що здобуті корупційним шляхом. В той же час зі змісту законопроекту випливає, що заборона відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках поширюватиметься на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей, навіть за умови, що відповідні фінансові активи вони отримали легально (наприклад, отримана заробітна плата, одержані у законний спосіб гонорари, дивіденди, проценти, роялті, доходи від зайняття оплачуваною викладацькою, науковою і творчою діяльністю, тощо).

Згідно з ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності є непорушним. Статтею 319 Цивільного кодексу України передбачено, що власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд, а також власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. Окрім того, частиною 6 статті 319 ЦК України передбачено, що держава не втручається у здійснення власником права власності. Відповідно до положень Цивільного Кодексу України, право власності вважається набутим правомірно, якщо інше прямо не випливає із закону або незаконність набуття права власності чи необґрунтованість активів, які перебувають у власності, не встановлені судом (ч. 2 ст. 328 ЦК).

8. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо переліку активів, які передаються в управління до Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (реєстр. № 5825 від 26.07.2021 р.) розроблений з метою 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.

Положення абзацу 2 частини 3 нової редакції статті 23 проекту Закону не узгоджуються з частиною першою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, проектом Закону передбачено, що «порядок взаємодії Національного агентства або Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України при виконанні судових рішень про конфіскацію, спеціальну конфіскацію, стягнення активів в дохід держави в кримінальному провадженні визначається спільним наказом цих органів».

Вказане положення необхідно також узгодити із ч. 1 ст. 117 Конституції України, згідно із якою Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Проектом вносяться зміни до частини четвертої статті 19 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», якою передбачено, що заборону передачі Національному агентству в управління активів, що належать підприємствам, установам та організаціям приватного права незалежно від організаційно-правової форми, які провадять діяльність та надають послуги в галузях енергетики, хімічної промисловості, транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій, електронних комунікацій, провадять діяльність та надають послуги у сферах централізованого водопостачання, водовідведення, постачання електричної енергії, постачання та видобування природного газу, виробництва продуктів харчування, сільського господарства, охорони здоров'я, є власниками спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, здійснюють будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію, експлуатацію об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (включаючи об'єкти нафтогазовидобування), геологічне вивчення нафтогазоносності надр (розвідувальні роботи). В той же час, із тексту законопроекту є незрозумілим який саме суб'єкт буде управляти активами вказаних підприємств, установ та організацій, одержаними від корупційних та інших злочинів, що може ускладнити нести в собі корупційні ризики.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо декларування видатків на отримання медичних послуг поза межами України» (реєстр. № 6008 від 08.09.2021 р.) розроблено з метою оприлюднення інформації керівниками держави щодо здійснення витрат на отримання ними послуг з медичного обслуговування (в тому числі, лікування, реабілітацію) у закордонних закладах охорони здоров'я (медичних закладах).

За результатами проведеного аналізу, вважаємо за доцільне висловити окремі міркування щодо положень запропонованого законопроекту.

1. На наш погляд, в законопроекті варто було б зазначити, що суб'єкт декларування зобов'язаний наступного року після

припинення діяльності подати декларацію про видатки на медичні послуги, отримані за кордоном за минулий рік, як це передбачено у чинному Законі України «Про запобігання корупції» щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у пп. «а» і «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 (абз. 2 ч. 2 ст. 45 Закону).

2. У законопроекті не вказано, протягом якого періоду часу Президенту України, повноваження якого припинено, народним депутатам України попередніх скликань, Прем'єр-міністру України, членам Кабінету Міністрів України, звільненим з посади, необхідно буде у разі здійснення ними або членами їх сім'ї видатків на отримання медичних послуг поза межами України, подавати декларацію. Також законопроектом не встановлено розмір витрат на отримання медичних послуг поза межами України, які підлягають декларуванню.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо розширення доступу до джерел інформації для цілей виявлення та розшуку активів» (реєстр. № 6201 від 21.10.2021 р.) розроблено з метою підвищення прозорості сфери виявлення, розшуку активів, розширення доступу АРМА до джерел інформації, а також забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії у сфері виявлення, розшуку, управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

У проекті пропонується використовувати поняття «орган державного управління» поряд з поняттям «державний орган» (зміни до ст. 10, 11 Закону). Використання терміну «орган державного управління» поряд з «державним органом» в проекті Закону, на нашу думку, є недоцільним. Варто зазначити, що у Конституції України вживається термін «орган державної влади», при цьому у ст. 59 Конституції України – термін «державний орган», а в частині другій ст. 5 Конституції України мова йде про орган держави.

У науковій літературі є різні підходи до визначення поняття «державний орган». Так, на думку одних фахівців, державний орган, це установа, що виконує певні завдання в тій чи іншій сфері громадського життя (охорона здоров'я, освіта та ін.)[1]; державний орган як складова частина механізму держави, що має відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження щодо управління конкретною сферою громадського життя й органічно взаємодіє з іншими частинами державного механізму, які утворюють єдине ціле[2]; державний орган як певним чином організована група людей, що діє у відповідній сфері, у рамках своєї компетенції і бере участь у реалізації певних державних функцій[3].

У п. 1 ч. 1 ст. 10 Закону у редакції проекту зазначено суб'єктів від яких Національне агентство за рішенням Голови або його заступника витребовує та безоплатно одержує інформацію, серед яких зазначаються: державні органи, органи місцевого самоврядування, органи державного управління, державні і комунальні підприємства, установи, організації, банки, професійні учасники ринків капіталу та організованих товарних ринків, інші особи, визначені законом. Варто зазначити, що банки, професійні учасники ринків капіталу та організованих товарних ринків організованих товарних ринків є організаціями згідно з положеннями Законів України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» та «Про банки і банківську діяльність». Так, «банки», «професійні учасники ринків капіталу» та «професійні учасники організованих товарних ринків» визначаються як юридичні особи (абз. 14 ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 5 Закону України, «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»). Окрім того, у ч. 1 ст. 80 Цивільного кодексу України встановлено,

[1] Теорія держави і права : навч.посіб. / Бостан С. К., Гусарєв С. Д., Пархоменко Л. М. та ін. К. : Видавничий центр «Академія», 2013. С. 113.

[2] Теория государства и права : учебник для вузов по спец. «Правоведение» / А. И. Денисов, В. Д. Зорькин, А. А. Кененов и др.; под ред. А. И. Денисова. М. : Юрид. лит., 1980. С. 105.

[3] Хропанюк В. Н. Теория государства и права / под. ред. В. Г. Стрекозова. 2-е изд., доп., испр. М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. С. 250.

що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

11. Метою прийняття *Закону «Про внесення змін до окремих законів України (щодо підстав дострокового припинення повноважень членів державних колегіальних органів)» (реєстр. № 6229 від 27.10.2021 р.)* є приведення норм законів України, які визначають підстави припинення повноважень голів та членів, зокрема таких державних колегіальних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу», як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, Рахункова палата, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – державні колегіальні органи), з приписами абзаців першого і другого частини другої статті 65^1 Закону № 1700-VII, пункту 3 частини першої статті 84 Закону України «Про державну службу» та статей 172^4–172^8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також усунення наявних прогалин правового регулювання порядку дострокового припинення повноважень голів і членів зазначених державних колегіальних органів.

Вважаємо за необхідне висловити низку зауважень і пропозицій.

На наш погляд, у законопроекті варто уточнити термінологію, зокрема поняття «стягнення», яке вживається у словосполученні «судом не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», є юридично некоректним. Поняття «стягнення» може використовуватись виключно як міра відповідальності за адміністративне правопорушення (стаття 23 КУпАП), в той час як за вчинення кримінального правопорушення несе відповідальність у вигляді санкції під назвою «покарання», яке

є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення (стаття 50 Кримінального кодексу України).

Окрім того, в тексті законопроекту вживається термінологія «корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією». Варто враховувати, що у Кримінальному кодексі, так само як і в Законі України «Про запобігання корупції» використовуються терміни «корупційні правопорушення» або «правопорушення, пов'язані з корупцією», водночас у КУпАП – це «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Таким чином, на наш погляд, термінологія, вказана в законопроекті, потребує уточнення й коригування.

Висновки та пропозиції

Питання запобігання та боротьби з корупцією є особливо важливим і пріоритетним для України у зв'язку з отриманням статусу кандидата на членство в Європейському Союзі.

Останніми роками в Україні було створено спеціальні державні органи по боротьбі з корупцією (НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС), враховано зарубіжні практики та запроваджено три відомі моделі спеціальних антикорупційних органів, але при цьому обрано власний шлях, на якому об'єднано новостворені антикорупційні інституції з реформованими правоохоронними органами.

У сфері законодавчого забезпечення антикорупційної політики слід відзначити Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки. Крім того, запроваджено електронне декларування доходів та майна осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; систему електронних конкурентних публічних закупівель ProZorro.

Увага парламенту під час сьомої сесії дев'ятого скликання приділена, зокрема, внесенню змін до: Закону України «Про запобігання корупції» щодо декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо уточнення терміну нематеріальних активів, щодо впровадження обов'язкового декларування

іноземців-нерезидентів членів наглядових рад, щодо встановлення заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членам їх сімей на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках; Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо розширення доступу до джерел інформації для цілей виявлення та розшуку активів.

Водночас Європейська Комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата за умови, що буде вжито таких кроків: ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії; забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF); ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України; запровадження антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим чином, з урахуванням майбутнього висновку Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства; подолання впливу суб'єктів з корисливими інтересами шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіа-регулятору.

2.3. Законотворчі вектори удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства України

У складних умовах війни законотворчий процес у кримінально-правовій та процесуальній сферах має своїм завданням створення норм, які би забезпечили охорону прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку й громадської безпеки, конституційного устрою України від злочинних посягань, мир і безпеку людства, а також запобігали злочинам.

Стан збройної агресії зумовлює збільшення ризиків недотримання принципу невідворотності кримінальної відповідальності за насильницькі посягання, що призводить до суспільних втрат, які не відповідають соціальним потребам кримінально-правового регулювання. Саме тому практика вітчизняного нормотворення у кримінальній та кримінальній процесуальній сферах зосереджена на співпраці із Міжнародним кримінальним судом, з метою притягнення до відповідальності за злочини Російської Федерації, починаючи з військової агресії та завершуючи геноцидом українського народу.

У своєму зверненні Президент України В. Зеленський оголосив про створення спеціального механізму правосуддя для притягнення до відповідальності осіб, причетних до злочинів проти українського народу[1]. Голова Верховної Ради України Р. Стефанчук під час Першого юридичного форуму «ЄС – Східне партнерство» теж зосередив увагу на належному покаранні для осіб, які здійснюють збройну агресію проти України, вчиняють воєнні злочини та злочини проти людяності, геноцид українського народу[2].

Тож питання удосконалення вітчизняного кримінального і кримінального процесуального законодавства є важливою

[1] Володимир Зеленський ініціює створення спеціального механізму, який допоможе притягнути до відповідальності осіб, причетних до злочинів проти українського народу. URL: https://www.president.gov.ua/news/

[2] Руслан Стефанчук: «Україна стала першою країною, де міжнародне розслідування воєнних злочинів розпочалося ще до закінчення воєнних дій». URL: https://armyinform.com.ua/2022/05/26/

складовою державної політики у забезпеченні безпеки та руху країни до перемоги.

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

Об'єктивно, в умовах правового режиму воєнного стану, у роботі парламенту є відступи від Плану щодо затверджених до розгляду законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії дев'ятого скликання[1].

Український парламент своєчасно відреагував на виклики війни щодо удосконалення підстав кримінально-правової охорони суспільних відносин. Так, із початку запровадження воєнного стану прийнято понад 10 законодавчих актів щодо врегулювання підстав та умов кримінальної відповідальності за: колаборaційну діяльність, виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції, мародерство, використання гуманітарної допомоги, окремі злочини проти основ національної безпеки, кіберзлочини тощо.

Зокрема, до КК України станом на 20.06.2022 р. дванадцять разів внесені зміни й доповнення, які стосувалися: встановлення кримінальної відповідальності за колаборaційну діяльність (Закон № 2108-IX від 03.03.2022 р.); посилення кримінальної відповідальності за виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції (Закон № 2110-IX від 03.03.2022 р.); посилення відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України в умовах дії режиму воєнного стану (Закон № 2113-IX від 03.03.2022 р.); кримінальної відповідальності цивільних осіб (Закон № 2114-IX від 03.03.2022 р.); посилення відповідальності за мародерство (Закон № 2117-IX від 03.03.2022 р.); визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану (Закон № 2124-IX від

[1] Про порядок денний сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2035-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2035-20#Text

15.03.2022 р.); підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю (Закон № 2149-IX від 24.03.2022 р.); скасування відповідальності у випадках добровільної здачі зброї, бойових припасів, вибухових речовин або пристроїв (Закон № 2150-IX від 24.03.2022 р.); відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги (Закон № 2155-IX від 24.03.2022 р.); забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану (Закон № 2160-IX від 24.03.2022 р.); удосконалення відповідальності за несанкціоноване розповсюдження інформації про засоби протидії збройній агресії Російської Федерації (Закон № 2178-IX від 01.04.2022 р.); удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки (Закон № 2198-IX від 14.04.2022 р.).

Так, офіційною реакцією на окупацію окремих територій України з позицій внутрішньодержавного права стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» № 2108-IX від 03.03.2022 р.

Із метою посилення кримінальної відповідальності за мародерство прийнято Закон України № 2117-IX від 03.03.2022 р., яким мінімальний термін позбавлення волі за такий злочин збільшено до 5 років.

Задля забезпечення максимального та справедливого покарання тих громадян України, які в умовах воєнного стану вчинять дії направлені на послаблення нашої обороноздатності, посягають на суверенітет, або спричиняють будь-яку шкоду цивільному населенню України прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за злочини проти основ націо-

нальної безпеки України в умовах дії режиму воєнного стану» № 2113-IX від 03.03.2022 р., яким встановлюється максимальне покарання за вчинення державної зради , диверсії в умовах воєнного стану (ч. 2 ст. 111, ч. 2 ст. 113 КК України), а саме у вигляді позбавлення волі на строк п'ятнадцять років або довічне позбавлення волі, з обов'язковою конфіскацією всього майна злочинця. Також, встановлено заборону звільнення осіб, визнаних винними у вчиненні державної зради, диверсії за амністією (ч. 4 ст. 86 КК України).

На забезпечення вимог статті 65 Конституції України, відповідно до якої захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну відповідальність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану» № 2124-IX від 15.03.2022. р

Задля захисту національних інтересів України, запобігання діям спрямованим на нанесення шкоди суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення протидії несанкціонованому розповсюдженню інформації про направлення, переміщення міжнародної військової допомоги в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших військових формувань України, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану» № 2160-IX від 24.03.2022 року.

Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги» № 2155-IX від 24.03.2022 року запроваджено кримінальну відповідальність за незаконне використання гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги.

Законом України «Про внесення зміни до статті 263 Кримінального кодексу України щодо скасування відповідальності

у випадках добровільної здачі зброї, бойових припасів, вибухових речовин або пристроїв» № 2150-IX від 24.03.2022 р. запроваджено підстави звільнення від відповідальності у випадку добровільної здачі особою зброї, бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв.

Також варто зазначити, що Законом України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» від 03.03.2022 року Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення» Кримінального кодексу України доповнено пунктом 22 відповідно до якого цивільні особи не несуть кримінальної відповідальності за застосування вогнепальної зброї проти осіб, які здійснюють збройну агресію проти України, якщо така зброя застосована відповідно до вимог Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» положення якого передбачають, що у період дії воєнного стану цивільні особи можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації або агресії іншої країни, отримати вогнепальну зброю і боєприпаси до неї відповідно до порядку та вимог, установленому Міністерством внутрішніх справ України. Цивільні особи зобов'язані здати отриману ними вогнепальну зброю і невикористані боєприпаси до неї до органів Національної поліції України не пізніше 10 днів після припинення або скасування дії воєнного стану в Україні.

КПК України дев'ять разів зазнав змін і доповнень, у зв'язку із: встановленням кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність (Закон № 2108-IX від 03.03.2022 р.); посиленням кримінальної відповідальності за виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції (Закон № 2110-IX від 03.03.2022 р.); регулюванням забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану (Закон № 2111-IX від 03.03.2022 р.); скасуванням запобіжного заходу для проходження військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період або його зміни з інших підстав (Закон № 2125-IX від 15.03.2022 р.); підвищенням ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам (Закон № 2137-IX від 15.03.2022 р.); забезпечен-

ням протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану (Закон № 2160-IX від 24.03.2022 р.); удосконаленням відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки (Закон № 2198-IX від 14.04.2022 р.); удосконаленням порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану (Закон № 2201-IX від 14.04.2022 р.); забезпеченням співробітництва з Міжнародним кримінальним судом (Закон № 2236-IX від 03.05.2022 р.).

Насамперед, у контексті здійснення спільного розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності та покарання за злочини, вчинені проти України та її громадян під час збройної агресії РФ, набуває актуальності оперативна реалізація передбачених міжнародно-правовими нормами та опрацьованих міжнародною судовою практикою таких форм міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні як: створення та функціонування ad hoc Спеціального міжнародного трибуналу щодо злочинів, вчинених Російською Федерацією проти України; співробітництво України із структурами Міжнародного кримінального суду згідно із юрисдикцією, визначеної Римським Статутом; співробітництво України з іншими державами у межах реалізації правил та норм відповідної універсальної юрисдикції. Ці вимоги здобули своє втілення у прийнятому Законі «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про попереднє ув'язнення» щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану» від 03.03.2022 р. № 2111-IX. Згідно із його приписами, статтю 615 КПК України викладено у новій редакції, у якій встановлюється особливий режим досудового розслідування та продовження строків тримання під вартою під час судового провадження в умовах

воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції чи заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України. Значно розширено і процесуальні повноваження прокурорів. Строк тримання під вартою у кримінальних провадженнях під час воєнного стану може продовжуватися неодноразово у межах строку досудового розслідування. Наведені та інші зміни до кримінального процесуального закону покликані надати конкретного змісту та чітких властивостей особливому режиму досудового розслідування та судового розгляду кримінальних справ в умовах воєнного, надзвичайного стану, забезпечити функціонування реальних процесуальних механізмів ефективного здійснення кримінального провадження у таких умовах.

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

В умовах війни стратегічними національними документами у кримінальній та кримінальній процесуальній сфері є: закони України: «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» (№ 2102-IX від 24.02.2022 р.), «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» (№ 2114-IX від 03.03.2022 р.), «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» (№ 2116-IX від 03.03.2022 р.), «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» (№ 2322-IX від 20.06.2022 р.).

Міжнародні стандарти у кримінальній та кримінальній процесуальній сфері доповнено положеннями, прийняття яких зумовлено збройною агресією Росії проти України. Зокрема, 7 квітня 2022 року Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) оголосила Резолюцію № 2433, в якій зазначено, що міжнародне співтовариство має вжити рішучих дій для захисту демократичного світового порядку у відповідь на

напад, здійснений проти нього Російською Федерацією та Білоруссю, і що Європейський Союз, усі країни Ради Європи та Сполучені Штати Америки несуть особливу відповідальність за безпеку Європи, включаючи майбутнє України. Більше того, відповідь Ради Європи та її держав-членів на російську агресію проти України визначать майбутнє європейської історії. У світлі цих міркувань ПАРЄ закликає держави-члени Ради Європи, серед іншого: тією мірою, якою суди мають таку юрисдикцію, використовувати свою універсальну юрисдикцію для розслідування та судового переслідування порушень міжнародного права в галузі прав людини, гуманітарного права та інших міжнародних злочинів, скоєних на території України політичним та військовим керівництвом Росії в контексті війни Російської Федерації в Україні; підтримувати розслідування та розгляд, започатковані Міжнародним кримінальним судом, Міжнародним судом та Комісією з розслідування в Україні, створеною Радою з прав людини, а також роботу Генерального прокурора України, спрямовану на забезпечення відповідальності за порушення міжнародного права прав людини, гуманітарного права та інших міжнародних злочинів; підтримувати збір доказів на місцях для використання в розслідуваннях, зокрема щодо сексуального насильства, що вимагає швидких і конкретних дій (фотографічні докази, збереження ДНК тощо); терміново створити ad hoc міжнародний кримінальний суд для розслідування та переслідування злочину агресії, вчиненого політичним та військовим керівництвом Російської Федерації, та надати необхідну фінансову підтримку.

20 червня 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами» (Стамбульська конвенція – це міжнародна угода Ради Європи від 11 травня 2011 року, яку підписали 47 країн). Документ передбачає криміналізацію насильства, домашнього насильства, переслідування, примусових шлюбів та абортів, стерилізації тощо. Це ефективний механізм боротьби із наслідками «руського міра» у вільній Україні.

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

У сучасних реаліях актуальними є питання переслідування за міжнародні злочини, вчинені на території України, та потенційні моделі міжнародного кримінального правосуддя. Наукова спільнота не залишається осторонь в обговоренні практичного застосування новел кримінального і кримінального процесуального законодавства та намагається відшукати відповіді на виклики воєнного стану в Україні.

Вчені єдині у думці, що сьогодення вимагає підготовки нового блоку законів про кримінальну відповідальність за злочини у воєнний час. Про це йшлося під час міжнародного круглого столу «Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні» у Національному юридичному університеті ім. Ярослава Мудрого[1]. Ключовим аспектом дискусії був розгляд проблем новелізації кримінального законодавства в умовах воєнного стану.

Зокрема, ректор Національної школи суддів Микола Оніщук зауважив, що наразі доктрина кримінального правосуддя, кримінального судочинства, кримінального права має бути суттєво уточнена, оскільки формується нова галузь кримінального права, де лідерами стають науковці. Доцент Львівського державного університету внутрішніх справ, к.ю.н. Олександр Марін ознайомив зі спеціальними нормами у кримінальному праві воєнного стану в контексті небезпеки непередбачуваних наслідків для кримінально-правового регулювання. Своєю чергою професор Державного НДІ МВС України, д.ю.н. Анатолій Музика озвучив актуальні поправки, яких потребують норми про кримінальну відповідальність за колабораційну діяльність. Доцент НЮУ, к.ю.н. Олександр Радутний представив публічне заперечення як різновид колабораційної діяльності за ч. 1 ст. 111-1 Кримінального кодексу. Д.ю.н. Роман Мовчан зупинив-

[1] Яких змін потребує кримінальне право в умовах воєнного стану – думки вчених. *Закон і Бізнес.* 10.05.2022. URL: https://zib.com.ua/ua/151376.html

ся на кримінально-правовій новелі про поширення військово значущої інформації (ст. 114-2 КК): що варто взяти до уваги громадянам та правникам і що не врахував законодавець.

Предметом обговорення іншої дискусії стали питання кваліфікації злочинів проти основ національної безпеки України, військових та воєнних злочинів. Професор НЮУ, д.ю.н. Наталія Гуторова розкрила особливості застосування під час війни кримінальної відповідальності за державну зраду.

Окрім того, акцентовано увагу на національних і міжнародних механізмах реалізації кримінальної відповідальності за воєнні злочини.

На теренах наукового простору з'явилася категорія «воєнно-кримінальне право» (Юрій Баулін, д.ю.н., професор, Голова робочої групи з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи при Президентові України), яка потребує подальших дискусій і розвитку.

Обговорюються і питання здійснення кримінального провадження в умовах війни. Насамперед, це стосується ухвалених змін до КПК, розширення повноважень прокурора, застосування запобіжних заходів.

Складнощі, які виникають із повноцінною реалізацією положень кримінального процесуального законодавства в умовах воєнного стану та збройної агресії, зумовили підготовку Верховним Судом відповідних методичних роз'яснень судам України[1].

У Вищій школі адвокатури НААУ відбувся вебінар на тему «Тлумачення ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в умовах збройного конфлікту (кримінальний процесуальний аспект)»[2], під час якого наголошено, що навіть у випадку міжнародного воєнного конфлікту закріплені у Конвенції гарантії продовжують застосовуватись, хоча й витлумачені у світлі міжнародного гуманітарного права. Увагу учас-

[1] Щодо окремих питань здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану. Верховний Суд. 03.03.2022. № 1/0/2-22. URL: https://supreme.court.gov.ua/

[2] Гарантії захисту права на життя: адвокати актуалізували знання відповідно до нових викликів в умовах війни. URL: https://www.hsa.org.ua/

ників було сфокусовано на конкретизованому переліку зобов'язань держави під час збройного конфлікту та на важливих умовах для ефективного розслідування обмеження права на життя.

Також правозахисники наголошують, що дія режиму воєнного стану не повинна порушувати загальний принцип верховенства права в Україні[1].

Обговорюються і проблеми здійснення дистанційного правосуддя[2], що актуалізувалося у воєнний час і має низку переваг, проте потребує оцінки сумісності дистанційних судових слухань із гарантіями забезпечення справедливого судового розгляду.

Окремі питання здійснення кримінально-правової політики і кримінального судочинства в умовах правового режиму військового стану висвітлено у колективній монографії, підготовленій працівниками Інституту законодавства (перебуває на редагуванні).

З початку 2022 року на сайті МОН України[3] повідомлення про захист дисертаційних робіт за спеціальностями 12.00.08 і 12.00.09 відсутні.

Аналіз окремих законопроектів з питань удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання

На розгляд сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання винесено значну кількість (понад 60) законопроектів про внесення змін і доповнень до КК і КПК України[4], а саме:

---

[1] Гвоздій В. Керуючий партнер GOLAW виступив експертним спікером під час конференції Європейської кримінальної асоціації адвокатів (ECBA). URL: https://eba.com.ua/

[2] Огнев'юк Тетяна. Чому Україна наполегливо не переходить на дистанційне правосуддя. URL: https://zn.ua/ukr/

[3] Повідомлення щодо захистів дисертацій докторів та кандидатів наук. 2022 рік. URL: https://mon.gov.ua/ua/nauka/

[4] Про порядок денний сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2035-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2035-20#Text

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ліквідації корупційної схеми в пенітенціарній системі шляхом вилучення статті 391 Кримінального кодексу України) (2079, Д); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку зміни обвинувачення в суді (2165, Д), Про внесення зміни до статті 364 Кримінального кодексу України щодо уточнення ознак окремих злочинів у сфері службової діяльності (друге читання) (2621, П), Про приведення у відповідність до Конституції України положень статті 161 Кримінального кодексу України щодо забезпечення рівноправності громадян (3111, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо перепродажу товарів під час карантину, епідемії, надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану (3274, 3274-1, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо захисту прав та інтересів дитини у разі затримання або тримання під вартою її батьків (друге читання) (3603, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за порушення вимог щодо ідентифікації (верифікації) гравця або відвідувача грального закладу (3792, Д), про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за викрадення, привласнення, збут, підроблення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану та/або використання завідомо підроблених таких документів (друге читання) (3946, У), Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за порушення вимог санкційного режиму, діючого на захист національної безпеки і територіальної цілісності України (4002, 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 Кримінального кодексу України щодо захисту пам'ятників (монументів), а також пам'яток історії та культури (4052, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поси-

лення відповідальності за незаконне виселення з житла (друге читання) (4333, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особистої поруки (4222, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо запровадження довічного позбавлення волі за особливо тяжкі корупційні злочини) (4242, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо оптимізації судоустрою) (4419, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо регламентації запиту у кримінальному провадженні (4481, Д), Про внесення змін до статті 175 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (4589, Д), Про внесення змін до статті 367 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за службову недбалість, якщо вона спричинила загибель людини (4634, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення громадянином України про наявність громадянства (підданства) держави-агресора (4641, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення встановленого порядку щеплення громадян від інфекційних хвороб) (4647, 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 статі 161 Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» (друге читання) (5110, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за адміністративне, еко-

номічне, військове, політичне, військово-політичне та інше співробітництво з державою-агресором – колабораціонізм) (5135, Д), Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність) (5144, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за заперечення міжнародних злочинів, агресії Російської Федерації, злочинів, пов'язаних з окупацією Російською Федерацією частини території України, порушення окремими категоріями осіб заборон та обмежень щодо встановлення зв'язків і взаємодії з органами влади Російської Федерації, окупаційними адміністраціями, посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки України, довкілля і власності, вчинені на тимчасово окупованих територіях України (5166, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за загрозу національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері (5176, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення підслідності у справах про порушення законодавства про санкції (5192, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про санкції (5193, Д), Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правових засад діяльності Державного бюро розслідувань (друге читання) (5305, Д), Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (5321, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за катування (5336, У), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо додаткового захисту малолітніх (5358, 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 (друге читання) (5420, П), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації реклами або пропаганди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (5496, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту бджіл (5513, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за керування транспортним засобом в стані сп'яніння, якщо воно спричинило смерть потерпілого (5527, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання рішень Європейського суду з прав людини (5578, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення інституту фіксування судового провадження, складу суду та проголошення судового рішення (5614, Д), Про внесення змін до статті 382 Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за невиконання рішень Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) (5645, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту авторитету держави, Збройних Сил України, української нації та народу (5646, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання (5653, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень про судовий розгляд та досудове розслідування (5661, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту української мови як державної (5670, Д), Про внесення змін до Кримі-

нального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення особам, які були засуджені до довічного позбавлення волі, права на апеляційне оскарження вироку (5747, Д), Про внесення змін до статті 100 Кримінального процесуального кодексу України щодо переліку активів, які передаються в управління до Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (5826, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо покарання за розголошення таємниці усиновлення (6054, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки (6123, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо покращення доступу громадян до правосуддя (6126, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти довкілля (6148, Д), 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) (6178, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури (6206, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури (6207, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення деяких положень, пов'язаних з порядком призначення експертизи (6285, У, 6285-1, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за порушення режиму функціонування критично важливих об'єктів інфраструктури (6309, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів щодо гарантій прав інвесторів (6316, Д), Про внесення змін до статті 394 Кримінального процесуального кодексу України щодо суб'єктів оскаржен-

ня вироку на підставі угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості (6328, Д), Про внесення змін до статті 130 Кримінального кодексу України щодо зменшення стигматизації та дискримінації людей, які живуть з ВІЛ (6365, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за втручання в діяльність залізничного транспорту (6439, У), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення захисту журналістської діяльності (6443, У), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України в частині удосконалення здійснення досудового розслідування та судового провадження щодо кримінальних проступків (6481, У), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо дотримання розумних строків кримінального провадження) (6454, 6454-1, Д), Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо правопорушень у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій (6517, 6517-1, Д), Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності механізму захисту суспільства та держави від кримінальних правопорушень (6551, Д).

Деякі законопроекти були проаналізовані у попередніх узагальненнях. А на вивченні окремих з них доцільно зупинитися наразі.

1. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 367 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за службову недбалість, якщо вона спричинила загибель людини» (реєстр. № 4634 від 25.01.2021 р.) розроблено з метою посилення кримінальної відповідальності за службову недбалість, наслідком якої стала смерть людини.

Визнаючи необхідність удосконалення підстав кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері службової діяльності, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Пропонований у законопроекті підхід має обмежувальний характер, оскільки, питання правового регулювання, що потребує вирішення, стосується не лише однієї норми (статті 367 КК), до якої пропонуються зміни.

Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13 травня 2014 року пункти 3 і 4 примітки до статті 364 Кримінального кодексу України викладено у новій редакції, відповідно до якої критерієм істотної шкоди та тяжких наслідків є виключно матеріальні збитки.

Виключення нематеріальної шкоди із ознак тяжкості наслідків призвело до фактичної декриміналізації частини діянь, відповідальність за які передбачено статтями 364–367 КК. Таким чином, після 4 червня 2014 року (набрання чинності Законом) заподіяння шкоди нематеріального характеру (зокрема, смерті людини) означає відсутність таких складів злочинів: – зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК); – перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365 КК); – зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК); – службове підроблення, що спричинило тяжкі наслідки (частина друга ст. 366 КК); – службова недбалість (ст. 367 КК).

Крім того, відповідно до частини першої ст. 5 КК закон про кримінальну відповідальність, що скасовує злочинність діяння має зворотну дію у часі, тобто поширюється на осіб, які вчинили відповідні діяння до набрання таким законом чинності, у тому числі на осіб, які відбувають або відбули покарання, але мають судимість. Тому може постати питання про необхідність перегляду вироків, якими у минулі роки були засуджені особи за службове зловживання, службову недбалість та інші вказані вище діяння, коли їхні наслідки виявлялися у заподіяні шкоди нематеріального характеру.

Така декриміналізація ряду діянь у сфері службових правопорушень не була метою законодавця, а є результатом помилки при внесенні чисельних і неодноразових змін до Розділу XVII КК, яку необхідно виправити і повернутися до визначень іс-

тотної шкоди та тяжких наслідків у Примітці до статті 364 КК України за формулою «якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків».

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення встановленого порядку щеплення громадян від інфекційних хвороб)» (реєстр. № 4647 від 26.01.2021 р.) розроблено з метою встановлення кримінальної відповідальності за порушення встановленого порядку щеплення громадян від інфекційних хвороб. Проект системно пов'язаний із проектом Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (щодо особливостей організації державою щеплення громадян від захворювання на коронавірусну хворобу (COVID-19))» (реєстр. № 4645).

Визнаючи необхідність законодавчого регулювання комплексу заходів, пов'язаних із здійсненням державною функції організації безкоштовного щеплення населення від коронавірусної хвороби (COVID-19), вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Відповідно до правил законодавчої техніки[1] Закон – це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини. Переобтяження закону другорядними, з точки зору його мети, положеннями, які цілком можуть бути врегульовані підзаконними нормативно-правовими актами має негативний вплив на якість правового регулювання.

Запропоноване формулювання диспозиції ч. 1 ст. 321-3 КК (у редакції проекту) не дає можливості з'ясувати соціальну цінність об'єкта посягання та суспільну небезпечність таких діянь. Зокрема криміналізація ввезення, поширення та реалізація в Україні вакцини, розробленої або виробленої на території чи за участі держави, визнаної в установленому порядку державою-агресором ставить під сумнів віднесення цього правопо-

[1] Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ. 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

рушення до злочинів проти здоров'я населення відповідно до Розділу XIII КК.

2. Декларуючи мету «встановлення кримінальної відповідальності за порушення встановленого порядку щеплення громадян від інфекційних хвороб», законопроектом передбачається кримінальне переслідування за порушення порядку щеплення не лише від короновірусної хвороби (COVID-19), а будь-яких інфекційних хвороб.

З огляду на вимоги ст. 28 Конституції України будь-які медичні процедури, включно з вакцинацією, є неприпустимими без згоди людини. Відповідно до ч. 3, 5 ст. 284 Цивільного кодексу України надання медичної допомоги фізичній особі провадиться за її згодою (ч. 3). У невідкладних випадках, за наявності реальної загрози життю фізичної особи, медична допомога надається без згоди фізичної особи або її батьків (усиновлювачів), опікуна, піклувальника (ч. 5). Проте щеплення не підпадає під дію ч. 5 цієї статті, саме визначення цієї медичної допомоги носить профілактичний характер.

В більшості країн Європи вакцинація не є обов'язковою, а національні календарі щеплень мають характер рекомендації. Проте високий рівень щеплення проти рекомендованих інфекцій досягається через довіру до системи охорони здоров'я та низький рівень корупції в цій сфері. В Україні підвищення рівня щеплення населення потребує комплексних заходів щодо підвищення довіри до системи охорони здоров'я та широкої цілеспрямованої просвітницької роботи, наукового обґрунтування основних засад формування переліку інфекцій, у тому числі, соціально небезпечних, проти яких передбачається планова імунопрофілактика.

3. У запропонованому вигляді проект буде досить важко застосовувати з огляду на нечіткість і проблематичність його формулювань. Внаслідок цього стане можливим як непритягнення до відповідальності багатьох осіб, які вчиняють діяння, подібні до описаних у проекті, так і необґрунтоване застосування його положень у випадках, коли для цього немає підстав.

Зокрема, пропозиція криміналізувати «умисне порушення встановленого порядку черговості щеплення для всіх груп гро-

мадян та професійних груп ризику» носить дискримінаційний характер, оскільки відповідальності за такі діяння підлягатимуть особи, яким таке щеплення зроблено поза чергою, або які відмовились від такого щеплення у порядку черги.

4. Пропозиція про доповнення КК України новою нормою потребує законодавчого визначення її підслідності, тобто відповідних змін кримінального процесуального закону.

3. Метою *проекту 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.)* визначено протидію 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, полі-

тичних, 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, на-

сильством або знищенням чи пошкодженням майна військовослужбовцю, який здійснює заходи із забезпечення національної 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: виправдовуванням, визнанням правомірною, запереченням збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікацією її учасників (пропонована стаття 436-2 КК України). Використані у диспозиції лексеми (виправдовування, 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.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за заперечення міжнародних злочинів, агресії Російської Федерації, злочинів, пов'язаних з окупацією Російською Федерацією частини території України, порушення окремими категоріями осіб заборон та обмежень щодо встановлення зв'язків і взаємодії з органами влади Російської Федерації, окупаційними адміністраціями, посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки України, довкілля і власності, вчинені на тимчасово окупованих територіях України» (реєстр. № 5166 від 26.02.2021 р.) розроблено з метою запровадження кримінальної відповідальності за деякі злочини проти основ національної безпеки України, кримінальні правопорушення проти довкілля, кримінальні правопорушення проти власності, кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Визнаючи необхідність удосконалення правової регламентації охорони державного суверенітету та територіальної цілісності України, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. У законопроекті пропонується доповнити Кримінальний кодекс України нормами про відповідальність за: публічне визнання національними публічними діячами законності окупації Російською Федерацією частини території України (стаття 436^2); порушення заборони участі в публічних заходах на території Російської Федерації і тимчасово окупованій території України (стаття 436^3); порушення національним публічним діячем, посадовою особою органу державної влади або місцевого самоврядування заборони щодо встановлення зв'язків і взаємодії з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, органами державної влади та місцевого самоврядування Російської Федерації (їх

посадовими особами) (стаття 436[4]); поширення зображення обрисів території України чи карти України без тимчасово окупованих територій (стаття 436[5]); публічне заперечення Голодомору 1932–1933 років в Україні, як геноциду українського народу, Голокосту, як геноциду єврейського народу, депортації з Криму кримських татар у 1944 році, як геноцид кримськотатарського народу, або виправдання дій організаторів цих міжнародних злочинів (стаття 442[1]); незаконне позбавлення права власності на тимчасово окупованій території (стаття 191[1]).

У пояснювальній записці до законопроекту не наведено аргументів щодо підстав кримінально-правової заборони, до яких, зокрема, відносяться: 1) суспільна небезпека – не можливо встановити універсальний критерій, за яким можна було б визначити достатній для криміналізації ступінь суспільної небезпеки – наявність достатньо серйозної матеріальної або моральної шкоди, заподіюваної потерпілим; 2) типовість і достатня поширеність анти суспільної поведінки (статистичні дані), 3) динаміка суспільно небезпечних діянь із урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами; 5) врахування можливостей системи кримінальної юстиції в протидії тим або іншим формам антигромадської поведінки, і як їхня складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації.

Твердження на кшталт «запропонована редакція змін повною мірою узгоджується з підходом Європейського суду з прав людини до оцінки «законів пам'яті»» не можуть вважатися достатніми аргументами доцільності запровадження кримінальної відповідальності.

2. Не можна погодитися із пропозицією законопроекту віднести публічне заперечення факту збройної агресії Російської Федерації і тимчасової окупації частини території України до злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (розділ XX Особливої частини КК), оскільки родовий об'єкт цих злочинів складається із трьох спеціальних об'єктів,

якими є: 1) мир, 2) безпека людства і 3) міжнародний правопорядок. При цьому, в діях особи, яка лише публічно заперечує відповідний факт, апріорі, не може бути ознак посягання на вказані вище об'єкти.

3. Пропозиція щодо криміналізації публічного заперечення факту Голодомору 1932–1933 років в Україні, Голокосту, депортації з Криму кримських татар у 1944 році, або виправдання дій організаторів цих міжнародних злочинів (стаття 442-2) потребує належного обґрунтування.

Відповідно до положень Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього (стаття 3), Закону України «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні» (стаття 1), Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, прийнятих 1 листопада 2005 року та 26 січня 2007 року, злочином геноциду є сам факт голодомору, а не його публічне заперечення. Разом з тим, факт висловлення (навіть публічного) особою незгоди з положеннями того чи іншого закону, а тим більше – з оцінкою певного факту чи історичної події, сам по собі не становить небезпеки для суспільства, а тому підстав для встановлення за нього кримінальної відповідальності немає. До того ж, пропонована у проекті норма за змістом є формою обмеження права на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Обов'язковою ознакою пропонованого до криміналізації діяння має бути вина у формі умислу.

3. Доповнення кримінального законодавства новими нормами передбачає вирішення питання щодо підслідності пропонованих до криміналізації діянь, а отже внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу України, які у проекті відсутні.

5. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за загрозу національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері» (реєстр. № 5176 від 01.03.2021 р.) є встановлення кримінальної відповідальності за загрозу національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері.

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.

Проектом пропонується доповнити Кримінальний кодекс України новою статтею 436-2 «Публічне невизнання факту збройної агресії Російської Федерації і тимчасової окупації частини території України», якою передбачено кримінальну відповідальність за публічне невизнання факту збройної агресії Російської Федерації до України, окупації Російською Федерацією частини території України і спроби Російською Федерацією легалізувати (визнати законною) анексію тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим, а також виготовлення та розповсюдження матеріалів із таким невизнанням.

Під «невизнанням», як правило, розуміють становище, коли кого-, що-небудь не визнають або не оцінюють по заслузі, належним чином[1]. Публічне невизнання, на відміну від закличку, який є кримінально-караним (ч. 2 ст. 109, ст. 110, 258-2 КК), не має на меті сформувати у кінцевого адресата бажання вчинення відповідних діянь, які би сприяли воєнній агресії Російської Федерації до України, окупації Російською Федерацією частини території України та веденню Російською Федерацією гібридної війни проти України. Невизнання розцінюється як констатуюча інформація, певне бачення, погляди особи, що мають конституційне гарантування (право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34)).

За позицією ЄСПЛ, гарантії ст. 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод, поширюються не лише на «правдиву інформацію», тобто, таку, що ґрунтується на фактах, а особа, яка висловила свої погляди (не факти), не повинна доводити їх правдивість (Справа «Торгіерсон проти Нідерландів», рішення № 113 08/84).

За наявності у особи наміру, за допомогою висловлювань про невизнання факту збройної агресії Російської Федерації до

[1] Словник української мови : в 11 томах. Том 5. 1974. С. 257.

України, викликати в іншої особи (осіб) бажання (намір) учинити дії з метою зміни меж території або державного кордону України, її діяння охоплюються об'єктивною стороною посягання на територіальну цілісність і недоторканність України і кваліфікуються як публічні заклики до відповідних дій за ч. 1 ст. 110 КК.

У зв'язку із близькістю ознак об'єктивної сторони злочинів, пов'язаних із публічними закликами до вчинення дій на шкоду інтересам України, і запропонованих форм у вигляді «публічного невизнання представником влади тимчасової окупації частини території України Російською Федерацією», у ст. 436-2 проекту доцільно визначити наслідки таких діянь як обов'язкову ознаку складу злочину.

6. Проект Закону України «Про пенітенціарну систему» (реєстр. № 5293 від 22.03.2021 р.) розроблено на виконання пункту 670 Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 року № 1133 з метою оптимізації структури пенітенціарної системи, впровадження нових підходів до заохочення її персоналу, запровадження ефективного управління підприємствами установ виконання покарань.

Визнаючи необхідність реформування системи виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Проектом закону пропонується оптимізувати структуру пенітенціарної системи, спростити управління сукупністю її підрозділів, зробити її більш гнучкою, оперативною, дієвою, впровадити нові підходити до заохочення її персоналу, запровадити ефективне управління підприємствами установ виконання покарань, а також забезпечити реалізацію заходів, спрямованих на покращення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту.

Концептуальні зміни в частині створення нової пенітенціарної системи України потребують узгодження із положеннями пункту 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, відповідно до якого «Прокуратура продовжує виконувати

відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».

2. Упровадження в Україні пробації дало змогу кардинально змінити вектор роботи з правопорушниками за рахунок його залишення в суспільстві, збільшення шансів успішного виправлення, збереження корисних соціальних зв'язків, збереження роботи та особистого підходу до кожного. Разом з цим, існуючий механізм правового регулювання у сфері виконання кримінальних покарань та пробації потребує удосконалення. Надзвичайно позитивною і необхідною з точки зору мінімізації правозастосовчих помилок, є практика законодавчого визначення термінів, яка і відображена у ст. 2 Закону України «Про пробацію». Водночас, зважаючи на активізацію процесу створення та розвитку в Україні системи ювенальної юстиції, нормативного закріплення потребує визначення поняття «ювенальна пробація». Окремої регламентації потребують матеріальні підстави застосування заходів пробації у кримінальному законі та виокремлення підстав надання соціальних послуг особам, які притягуються до кримінальної відповідальності.

Частиною 2 статті 10 проекту передбачено право Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, утворювати державну установу, у структурі якої функціонують філії та уповноважені органи з питань пробації. Такі пропозиції потребують узгодження із положеннями Закону України «Про пробацію» № 160-VIII від 5 лютого 2015 року в частині визначення завдань, підстав пенітенціарної пробації, правового статусу персоналу органу тощо.

3. Положення статті 17 проекту потребують узгодження із нормами Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від

10 грудня 2015 року щодо регламентації особливостей проходження служби в органах і установах пенітенціарної системи.

7. Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за катування» (реєстр. № 5336 від 05.04.2021 р.) є приведення у відповідність положень Кримінального кодексу України до положень Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність видів поводження та покарання.

Визнаючи необхідністю приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних актів, а також посилення кримінальної відповідальності за протиправні діяння, що посягають на життя та здоров'я особи, її особисту недоторканість, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Відповідно до статті 1 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року, термін «катування» означає дію, якою особі умисно заподіюють фізичне чи моральне страждання з метою: а) отримати від неї або третьої особи відомості чи визнання; б) покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється; в) залякати її або третю особу; г) примусити її або третю особу до певного діяння; д) здійснити дискримінацію, е) коли такі страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають, як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди.

З огляду на це пропозиція про доповнення статті 127 частиною 3 щодо вчинення злочину представником держави, в тому числі іноземної, а також перенесення Примітки статті 146-1 до статті 127 є слушною.

2. Пропозиція щодо визначення поняття катування як «умисної дії спрямованої на заподіяння особі сильного фізичного болю чи морального страждання…» має обмежувальний характер через значне звуження підстав відповідальності за його вчинення.

Так, відповідно до чинної статті 127 КК катування це «умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи мо-

рального страждання...», тобто підставами відповідальність за цією нормою є злочинна поведінка особи у формі як дії так і бездіяльності. Зокрема, позбавлення людини життєво необхідних засобів існування (наприклад, антисанітарні умови утримання, відсутність доступу до туалету, позбавлення їжі і води, відмова в праві усамітнення, позбавлення світла, звуку, сну, почуття часу, ненадання медичної допомоги тощо) визнається катуванням.

3. Викликає сумнів доцільність пропозиції про незастосування до злочину, передбаченого частиною третьою статті 127 КК проекту, строків давності притягнення до кримінальної відповідальності та виконання обвинувального вироку нарівні зі злочинами проти основ національної безпеки та злочинів проти миру та безпеки людства, передбаченими статтями 109–114^1, 437–439 та частиною першою статті 442 КК, оскільки має місце невідповідність принципу співмірності суспільної небезпечності злочину та покарання.

4. Положення проекту щодо підвищення розмірів кримінального покарання за катування потребують додаткового обґрунтування, зокрема, аналізу статистичних, кримінологічних даних, які засвідчували б неефективність кримінально-правових санкцій чинної статті 127 КК.

8. 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 законослухняного 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 дозволило 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 короткочасні виїзди за межі виправного центру, але тільки з поважних причин і з дозволу адміністрації. Проживати за межами гуртожитку можуть виключно засуджені, які не допускають порушень і мають сім'ї, 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.

9. 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.)* визначено 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, сильнодіючих, 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.

Недосконаліть 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, незалежно 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, аніж 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).

10. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації реклами або пропаганди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів» (реєстр. № 5496 від 14.05.2021 р.) розроблено з метою криміналізації реклами або пропаганди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

Визнаючи необхідність удосконалення підстав кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів завдає значної шкоди не

лише здоров'ю населення та генофонду нації, є також реальною та серйозною загрозою національній безпеці будь-якої держави.

Загроза, передусім полягає у тому, що немедичне вживання наркотичних засобів і психотропних речовин або їх аналогів активізується завдяки безперервному втягненню нових осіб до таких дій, що стимулює стійкий попит на зазначені речовини. Такий масовий негативний вплив на здоров'я населення нерідко супроводжується небезпечними наслідками (учинення тяжких злочинів або самогубства, зараження ВІЛ-інфекцією, розвиток психічних захворювань тощо).

Попри це, надання переваги репресивним методам вирішення питань, пов'язаних із обігом наркотиків, має негативний вплив на стан дотримання прав хворих людей та, свого часу, зумовило наявність проблем щодо доступу пацієнтів до наркотичних лікарських засобів, поширення в суспільстві стигматизації та дискримінації пацієнтів, особливо ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, а також тенденцією підміни протидії наркозлочинності боротьбою із вимушеними споживачами наркотиків.

Запровадження нових підстав кримінальної відповідальності (криміналізація діянь) має здійснюватися з обов'язковим дотриманням принципу економії кримінальної репресії, що передбачає віднесення до числа злочинних лише тих діянь, із якими необхідно боротися виключно кримінально-правовими засобами. Тобто ступінь суспільної небезпеки цих діянь має бути настільки високим, що застосування інших заходів правового впливу буде малоефективним або безрезультатним.

У пояснювальній записці до законопроекту відсутнє належне обґрунтування необхідності кримінальної відповідальності саме за рекламу або пропаганду наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів або прекурсорів (стаття 315-1 КК проекту). Висловлені твердження: «Одним із факторів, які сприяють поширенню проблеми наркоманії, є майже вільне пропагування та рекламування наркотиків, які набули особливого розмаху з розвитком цифровізації, інтернету, соціальних мереж та месенджерів, до яких має вільний доступ біль-

шість населення планети» не може вважатися достатньою підставою для криміналізації.

2. Пропонована редакція статті 315-1 КК не дає змоги однозначно зрозуміти та розмежувати, які діяння є пропагандою, а які рекламою наркотичних засобів, яка форма вини характеризує такий склад злочину, які ознаки суб'єкта злочину. Відсутність опису об'єктивних та суб'єктивних ознак злочину у диспозиції норми значно ускладнить її правозастосування та зумовить помилки при кваліфікації діяння.

Конструкція статті 315-1 не узгоджується із вимогами кримінально-правової законотворчості, оскільки пропонована до неї Примітка фактично є санкцією, бо містить вказівку на вид та розмір покарання.

За таких умов доцільність пропозиції про запровадження нових підстав кримінальної відповідальності за пропаганду або рекламу наркотичних засобів, психотропних речовин або їх прекурсорів (стаття 315-1 проекту) є сумнівною.

3. Доповнення кримінального законодавства новою нормою обов'язково передбачає вирішення питання щодо підслідності пропонованих до криміналізації діянь, а отже внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу України. Відповідні зміни проектом не пропонуються.

11. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до статті 382 Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за невиконання рішень Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії))» (реєстр. № 5645 від 10.06.2021 р.)* є запровадження кримінальної відповідальності за умисне невиконання службовою особою рішень Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) шляхом внесення змін до ч. 4 ст. 382 КК України.

Визнаючи необхідність удосконалення правового регулювання підстав відповідальності за злочини проти правосуддя, вважаємо за доцільне зазначити наступне. Відповідно до ч. 4 ст. 382 КК України передбачено відповідальність службових осіб за умисне невиконання рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), рішення Конституційного Суду України (КСУ),

умисне недодержання висновку КСУ. Для рішень та висновків КСУ та ЄСПЛ їх відмінними рисами є безумовна обов'язковість для виконання, встановлена у законодавстві України.

Зокрема, за ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV рішення ЄСПЛ є обов'язковим для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а порядок виконання рішення ЄСПЛ визначається цим Законом № 3477-IV, Законом України «Про виконавче провадження», іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей, що передбачені цим Законом № 3477-IV.

У разі невиконання або неналежного виконання рішення ЄСПЛ винні службові особи, до повноважень яких належить це виконання, несуть адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність, передбачену законами України (ст. 16 Закону № 3477-IV).

Відповідно до ст. 151-2 Конституції України рішення та висновки, ухвалені КСУ, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. За ст. 97 та ст. 98 КСУ у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку; КСУ може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку, а за невиконання рішень та недодержання висновків КСУ настає відповідальність згідно із законом (ст. 97, 98 Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII).

Рішення ЄСПЛ та КСУ як акти органів міжнародної та конституційної юстиції за визначенням мають риси юридичної визначеності у відповідній мотивувальній та резолютивній частинах. А тому вони встановлюють логічний та розумний шлях їх виконання, зокрема й службовими особами.

Водночас жодних вказівок про обов'язковість рішень Венеціанської Комісії законодавство України не містить. Крім того, Статут Венеціанської Комісії був затвердженим резолюцією

RES (2002) 3 Комітету міністрів Ради Європи 21 лютого 2002 р. та за ч. 1 ст. 1 цього Статуту Європейська комісія «За демократію через право» є незалежним консультативним органом (англ. «independent consultative body»), який співпрацює із державами-членами Ради Європи, а також із зацікавленими іншими державами, міжнародними організаціями та органами.

Отже усі акти Венеціанської Комісії носять за визначенням консультативний характер. Окрім цього, сам Статут Венеціанської Комісії, як додаток до резолюції Комітету міністрів Ради Європи, не є міжнародним договором, він не ратифікований Верховною Радою України. А тому сам цей Статут Комісії, що визначає її статус та повноваження, порядок взаємодії Комісії із державами Європи, не є обов'язковим для України міжнародним нормативним актом.

Таким чином, встановити на національному рівні юридичну відповідальність за невиконання актів Венеціанської Комісії, не вбачається за можливе, з огляду на рекомендаційний характер актів Венеціанської Комісії.

12. Метою *законопроекту «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання рішень Європейського суду з прав людини» (реєстр. № 5578 від 27.05.2021 р.)* є «запровадження правового механізму, який би гарантував виконання рішень Європейського суду з прав людини та визначав порядок притягнення до відповідальності суддів, інших посадових і службових осіб державних органів, винних у вчиненні дій (бездіяльності), які стали підставою порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та, відповідно, прийняття негативного для України, як її Договірної Сторони, рішення Європейського суду з прав людини».

У зв'язку з цим, пропонується доповнити окремими положеннями Кримінальний процесуальний кодекс України в частині посилення відповідальності за невиконання рішень Європейського суду з прав людини.

Підтримуючи запровадження дієвих механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК України).

Кримінальний процесуальний кодекс України регулює порядок здійснення кримінального провадження. Встановлення відповідальності за кримінальні правопорушення, її посилення чи пом'якшення – не є предметом правового регулювання кримінального процесуального закону. Тож назва законопроекту потребує корегування.

Мета законопроекту, закріплена у пояснювальній записці, ідентична меті законопроекту за реєстр. № 5577 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за невиконання рішень Європейського суду з прав людини». Попри те, що ці законопроекти пов'язані між собою, вони є окремими проектами і, врегульовуючи схожі правовідносини, мають передбачати індивідуально визначену мету.

2. Частиною 3 статті 16-1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (проект № 5577) пропонується початок комунікації між ЄСПЛ та Урядом щодо справи особи, яка перебуває у тих чи інших правовідносинах із службовою особою (дії, бездіяльність якої оскаржується), визнавати конфліктом інтересів, а в ч. 5 ст. 218 КПК – змінювати підслідність. Видається більше доцільним наявність реального конфлікту інтересів визнавати підставою *для відводу, зокрема,* не лише слідчого, прокурора (якщо це стадія досудового розслідування), а й судді. Підслідність – це розподілення кримінальних проваджень згідно КПК України між органами, які мають право розслідувати кримінальні пра-

вопорушення (Нацполіцією, СБУ, ДБР, НАБУ тощо). В межах однієї слідчої структури може відбуватися заміна слідчого.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, як різновид міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9 Конституції України). Встановлення особливостей кримінального провадження, пов'язаних із дотриманням згаданої Конвенції, може вказувати на вибіркове ставлення до різних джерел права і потребує, на нашу думку, ґрунтовнішого обґрунтування.

13. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення інституту фіксування судового провадження, складу суду та проголошення судового рішення» (реєстр № 5614 від 03.06.2021 р.).

Метою законопроекту визначено «вдосконалення правового регулювання інституту фіксування судового провадження, складу суду та проголошення судового рішення».

У зв'язку з цим, пропонуються зміни до ст. 31, 107, 376 КПК України.

Підтримуючи удосконалення положень кримінального процесуального закону, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Частина 2 статті 31 КПК України, яку пропонується уточнити, змінена у липні 2020 року (Закон «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо здійснення кримінального провадження в суді першої інстанції колегією суддів» від 21.07.2020 р. № 817-IX). Ці зміни обґрунтовувалися необхідністю розвантаження судів від розгляду значної кількості кримінальних проваджень колегіями у складі трьох суддів.

Пропонованими змінами колегіальний розгляд кримінального провадження залишається *лише* щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у виді довічного позбавлення волі. Злочини, за які передбачається покарання у виді позбавлення волі на строк більше десяти років (тобто, від 10 років до довічного позбавлення волі) розглядатимуться суддею одноособово.

Такий підхід видається сумнівним.

Злочини, за які передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк більше десяти років, разом із злочинами, за які передбачено покарання у виді довічного позбавлення волі, віднесені до особливо тяжких злочинів (ч. 6 ст. 12 КК України). Отже, у класифікації кримінальних правопорушень, ці злочини прирівнені, що свідчить про ступінь суспільної небезпеки і наслідки притягнення до кримінальної відповідальності.

Колегіальний розгляд справи є однією із гарантій повного, всебічного й об'єктивного розгляду справ, постановлення законного, обґрунтованого і справедливого вироку. Обмеження можливостей колегіального розгляду справи щодо особливо тяжкого злочину становить ризики порушення прав особи і не сприяє мінімізації суддівської помилки.

Окрім того, пропоновані зміни не враховують положення ч. 4 ст. 315 КПК: «Під час підготовчого судового засідання *суд роз'яснює обвинуваченому* у вчиненні злочину, за який передбачено *покарання у виді позбавлення волі на строк більше десяти років,* право заявити клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього колегіально судом у складі трьох суддів».

2. *Повне* фіксування технічними засобами судового провадження є однією із засад кримінального провадження (п. 20 ст. 2 КПК).

Під час судового розгляду та у випадках, передбачених Кодексом, під час досудового розслідування *забезпечується повне фіксування* судового засідання та процесуальних дій за допомогою звуко- та відеозаписувальних технічних засобів. Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, передбаченому цим Кодексом (ч. 5 ст. 27 КПК).

Якщо ухвала про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи винесена слідчим суддею *без проведення повної технічної фіксації засідання*, отримані докази визнаються недопустимими (ч. 3 ст. 87 КПК).

З одного боку, фіксування судового засідання за допомогою відеозаписувальних технічних засобів *виключно* у разі,

якщо хоча б одна із сторін кримінального провадження заявила клопотання про таке фіксування, може призвести до економії коштів. Проте фіксування одних засідань (за клопотанням сторони) і нефіксування інших становить ризики втрати цілісного уявлення про хід судового провадження, неможливість протилежної сторони (за її відсутності) ознайомитися із відповідними матеріалами. Окрім того, у пропонованому доповненні до ч. 4 ст. 107 КПК не враховано випадки обов'язкового фіксування процесуальної дії (наприклад, за ч. 3 ст. 87 КПК).

3. Зміни до ст. 376 КПК видаються доцільними для оптимізації кримінального провадження.

14. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту авторитету держави, Збройних Сил України, української нації та народу» (реєстр. № 5646 від 10.06.2021 р.) розроблено з метою «створення правових засад відповідальності за публічне приниженню гідності українського народу» шляхом доповнення Кримінального кодексу України статтею 338-1 (Умисні дії щодо підриву авторитету держави, Збройних Сил України та інших військових формувань, образа української нації та народу).

Визнаючи необхідність удосконалення підстав відповідальності за злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Чинною статтею 161 КК передбачено кримінальну відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образу 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.

Отже, публічні заяви, які принижують чи ображають Україну як державу або український народ, за умови доведення від-

повідних фактів, можуть бути кваліфіковані як дії, спрямовані на приниження чи образу національної гідності українців (або ж громадян України незалежно від національності) за статтею 161 КК України.

2. Відповідно до усталених вимог кримінально-правової законотворчості, підставами запровадження нових заборон вважаються : 1) суспільна небезпека діяння як універсальний критерій криміналізації, що передбачає наявність достатньо серйозної матеріальної або моральної шкоди; 2) типовість і поширеність антисуспільної поведінки (статистичні дані), 3) динаміка суспільно небезпечних діянь із урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами; 5) врахування можливостей системи кримінальної юстиції в протидії тим або іншим формам протиправної поведінки, і як їхня складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації.

Отже, законопроект потребує доопрацювання в частині аргументації запровадження нових підстав кримінальної відповідальності.

3. Концептуально вразливим є використання у проекті юридично невизначених понять, а саме: «публічне паплюження», «історична пам'ять», «українська нація та народ»), спроби реалізації яких можуть призвести до помилок та ускладнень кримінально-правової кваліфікації.

Вживання у частині 2 статті 388-1 проекту альтернативних діянь, що утворюють склад пропонованого злочину, потребує встановлення чіткого розмежування, які саме дії (виступи) вважаються принижуючими, а які образливими для нації та народу; які дії (виступи) слід вважати наругою, а які осквернення пам'яті народу і нації.

4. Доповнення кримінального законодавства новими нормами передбачає вирішення питання щодо підслідності пропонованих до криміналізації діянь, а отже, внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу України, які у проекті відсутні.

15. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання» (реєстр. № 5653 від 11.06.2021 р.)* визначено забезпечення відповідності законодавства України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, створення належних матеріально-побутових умов тримання під вартою, а також впровадження у національне законодавство ефективних превентивних та компенсаційних засобів юридичного захисту у випадку неналежних умов тримання під вартою.

Визнаючи необхідність удосконалення механізму поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Привертає увагу невідповідність задекларованої назви законопроекту та змісту пропонованих у ньому змін. Зокрема, проектом пропонується запровадити нову підставу звільнення особи від відбування покарання та зняття судимості (зміни ст. 81, 82, 91, 107 КК України), назва ж стосується «заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту».

2. Потребує додаткової аргументації пропозиція щодо визнання факту тримання особи у неналежних умовах в установах для попереднього ув'язнення або установах виконання покарань підставою умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК), заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК), зняття судимості (ст. 91 КК), умовно-дострокового звільнення від відбування покарання неповнолітніх (ст. 107 КК).

З огляду на задекларовану у законі мету покарання (виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами і не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність (ст. 50 КК) пільгові умови звільнення

від відбування покарання пов'язані виключно з поведінкою, станом особи засудженого а не із зовнішніми обставинами в яких вона перебуває.

Держава, взявши на себе функцію покарання осіб та обмеживши їх свободу і можливість пересування шляхом поміщення у спеціалізовані установи, зобов'язана забезпечувати і умови тримання, відповідно до положень Кримінально-виконавчого кодексу України, Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. Порушення вимог умов утримання засуджених є підставою юридичної відповідальності (дисциплінарної, кримінальної).

Відповідно до ч. 2 ст. 81 КК умовно-дострокове звільнення від відбування покарання може бути застосоване, якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення. Отже, неналежні умови утримання навряд чи можуть розглядатися як підстави визнання можливості виправлення засудженого без подальшого відбування покарання.

3. З огляду на важливість правових наслідків, потребує деталізації процедура встановлення факту тримання особи у неналежних умовах в установах для попереднього ув'язнення або установах виконання покарань , зокрема, щодо строків, суб'єктів прийняття рішень, підстав оскарження тощо.

4. Додаткового роз'яснення щодо подальшого правозастосування потребує пропозиція про закріплення в ч. 2 ст. 538 КПК права засудженого протягом шести місяців з дня відбуття покарання звернутися з клопотанням до місцевого суду, у межах територіальної юрисдикції якого проживає, для встановлення факту та строку тримання особи у неналежних умовах в установах для попереднього ув'язнення, установах виконання покарання.

16. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту української мови як державної» (реєстр. № 5670 від 17.06.2021 р.) розроблено з метою запобігання публічного приниження чи зневажання, навмисного спотворення української або інших мов в офіційних документах і текстах, створення перешкод і обмежень у користуван-

ні ними з метою виховання у громадян розуміння соціального призначення української мови як державної.

Визнаючи необхідність забезпечення принципу правової визначеності у частині законодавчої регламентації підстав кримінальної відповідальності за злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Задля дотримання принципів правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, пропозиція проекту запровадити кримінальну відповідальність за публічну наругу над українською мовою, потребує належного обґрунтування.

Відповідно статті 9 Конституції України «державною мовою в Україні є українська мова». Конституційний Суд України у справі про застосування української мови (Рішення № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 року) зазначив, що «положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі і в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування».

Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 2704-VIII від 25.04.2019 р. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено статтями 188-52, 188-53 про відповідальність за порушення закону щодо функціонування і застосування української мови як державної; за невиконання законних вимог Уповноваженого із захисту державної мови під час здійснення ним державного контролю за застосуванням державної мови (наберуть чинності 16 липня 2022 року).

Тобто, за вчинення діянь, в яких проявляється негативне ставлення до державної мови, вчиненні особами при здійсненні повноважень в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також під час роботи на державних та комунальних підприємствах, установах, організаціях, де вимагається дотримання відповідної «мовної етики» передбачено адміністративну відповідальність.

Що ж стосується відповідальності усіх інших осіб, які демонструють публічне приниження чи зневажливе ставлення до української мови, то за умови порушення громадського порядку їх дії слід кваліфікувати як дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) або як кримінально каране хуліганство, передбачене ст. 296 КК (грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом). А у випадках, коли публічне приниження чи зневажливе ставлення до української мови має ознаки приниження національної гідності її носіїв, відповідні дії мають кваліфікуватись за ст. 161 КК.

Отже, чинне законодавство містить правові норми, достатні для притягнення до адміністративної, а у певних випадках і до кримінальної відповідальності осіб, які допускають публічні прояви зневаги до державної мови. Питання захисту державної мови потребує комплексного вирішення, насамперед, в рамках удосконалення національно-патріотичного виховання особистості та шанобливого ставлення до національної гідності людини.

2. Пропозиція законопроекту про доповнення КК України новою статтею 338-1 повинна супроводжуватися обов'язковим внесенням відповідних змін до статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України в частині визначення підслідності. Утім, проект не містить формулювань, які б передбачали такі зміни.

17. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти довкілля» (реєстр. № 6148 від 07.10.2021 р.)* є посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти довкілля на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України «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.

Визнаючи необхідність оновлення підстав кримінальної відповідальності за правопорушення проти довкілля, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Проектом пропонується доповнити Кримінальний кодекс України новими статтями, зокрема, статтею 246-1 «Порушення правил заготівлі деревини в межах лісового фонду», статтею 246-2 «Незаконне перевезення, зберігання або збут деревини», статтею 246-3 «Незаконне ввезення в Україну або вивезення за її межі об'єктів тваринного або рослинного світу».

Пропоновані до криміналізації діяння створюють небажану конкуренцію кримінально-правових норм. Так, за чинним законодавством порушення порядку заготівлі деревини, яке безпосередньо не полягає в незаконній порубці лісу (наприклад, залишення на лісосіках пнів вище встановленого розміру, захаращування місць вирубки відходами, не вивезення з лісосіки деревини у встановлений строк або залишення її в місцях рубок, залишення недорубів або зрубаних дерев у завислому стані, ведення рубок способами, які викликають ерозію ґрунту), тягне за собою не кримінальну, а адміністративну відповідальність (ст. 64 КУпАП).

Доповнення КК новою ст. 246-1, відповідно до якої порушенням правил заготівлі деревини вважається заготівля деревини, вчинена: за документом дозвільного характеру, виданим із порушенням чинного законодавства; до початку чи після закінчення установлених у документі дозвільного характеру та чинному законодавстві строків; не на призначених ділянках чи понад установлену кількість; щодо не тих порід дерев, які визначені в дозволі; щодо порід, вирубку яких заборонено; внаслідок внесення завідомо недостовірних відомостей до документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру; з іншими порушеннями чинного законодавства, конкурує із чинною ст. 246 КК. Безпосереднім об'єктом незаконної порубки лісу є встановлений порядок охорони, раціонального використання і відтворення лісу як елемента навколишнього природного середовища. За критерієм мети вирізняють види незаконної порубки лісу: – для задоволення особистих (побутових) потреб населення в дровах і лісоматеріалах; – з метою збуту; – з метою вивільнення лісових земельних ділянок під несанкціоноване видобування корисних копалин; – з метою подальшої забудови.

З огляду на відсутність регуляторного акта щодо правил перевезення, зберігання або збут деревини, пропозиція про доповнення КК ст. 246-2 є недоцільною.

Загалом, наведене у пояснювальній записці до законопроекту твердження про те, що «кримінальні правопорушення проти довкілля є одними з найбільш суспільно небезпечних і поширених видів протиправних діянь, успіх боротьби з якими значно залежить від покарання за злочин" не може вважатись достатнім аргументом обґрунтованості пропонованих змін.

Як відомо, ефективність юридичної відповідальності залежить не лише від виду та (або) розміру покарання, а й від дотримання принципу невідворотності такого покарання. Особливого значення тут набуває принцип юридичної визначеності правової норми, що унеможливлює її неоднакове тлумачення та застосування. Разом із тим, наявність декількох конкуруючих норм, які передбачають відповідальність за однакові діяння, створює можливість їх неоднозначного застосування й подальшого уникнення відповідальності особою, яка вчинила правопорушення.

Виходячи із усталених правил законодавчої техніки, при конструюванні кваліфікованих складів злочинів зміст основного складу злочину не дублюється у наступних частинах статті Особливої частини КК (як це зроблено у ч. 2 ст. 241-1, ч. 2 ст. 246-2, ч. 2 ст. 248 законопроекту, а лише робиться вказівка на «ті самі дії» або «дії, передбачені відповідною частиною (частинами) цієї статті» з подальшим описом відповідних кваліфікуючих ознак злочину.

Також, пропозиція про доповнення КК України новими нормами, або про виключення норм із КК України потребує відповідних змін кримінального процесуального закону, в частині визначення підслідності.

18. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури» (реєстр. № 6206 від 22.10.2021 р.) спрямовано на «посилення авторитету адвокатури».

У зв'язку з цим пропонуються зміни до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) в частині підслід-

ності 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 законопроекту не містить обґрунтування необхідності пропонованих 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 державної 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 невиправданого 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 уникненням 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 невиправданим, 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, про-*

ведення слідчої (розшукової) дії (абз. 5 ч. 2 ст. 482-3). Отже, має місце нормотворча колізія.

19. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення авторитету адвокатури» (реєстр. № 6207 від 22.10.2021 р.) розроблено з метою посилення авторитету адвокатури шляхом удосконалення кримінального законодавства в контексті надання адвокатами правової допомоги особам, які підозрюються у вчиненні злочину.

Пропонується доповнити статтю 27 Кримінального кодексу України новою частиною восьмою, відповідно до якої не є співучастю надання адвокатом правової допомоги особі, яка вчинила злочин, з правових питань її діяльності. Адвокати підлягають кримінальній відповідальності лише у випадках, коли вчинене ними діяння містить ознаки іншого кримінального правопорушення. Також законопроектом вносяться зміни до статті 396 Кримінального кодексу України.

Визнаючи необхідність законодавчого регулювання підстав відповідальності за співучасть та приховування злочину, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Конституція України проголосила найважливішу соціальну функцію адвокатури – забезпечення права на захист від обвинувачення та надання професійної правничої допомоги (стаття 131-2). Надзвичайна важливість функціонального навантаження адвокатури вимагає від адвокатів слідування високим етичним стандартам поведінки. При цьому специфіка, комплексний характер обов'язків, що покладені на адвокатуру, обумовлюють необхідність збалансування засад служіння адвоката інтересам окремого клієнта та інтересам суспільства в цілому, дотримання принципів законності і верховенства права. Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено дотримання Правил адвокатської етики (затверджено з'їздом адвокатів України) як одного з основних професійних обов'язків адвоката.

Відповідно до п. 14, 15 статті 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» забороняється притягати до кримінальної чи іншої відповідальності адвоката (особу,

стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю) або погрожувати застосуванням відповідальності у зв'язку із здійсненням ним адвокатської діяльності згідно із законом; не можуть бути підставою для притягнення адвоката до відповідальності його висловлювання у справі, у тому числі ті, що відображають позицію клієнта, заяви у засобах масової інформації, якщо при цьому не порушуються професійні обов'язки адвоката.

У своїй професійній діяльності адвокат (адвокатське бюро, адвокатське об'єднання) зобов'язаний використовувати всі свої знання та професійну майстерність для належного захисту й представництва прав та законних інтересів клієнта, дотримуючись чинного законодавства України, сприяти утвердженню та практичній реалізації принципів верховенства права та законності.

Пропозиція про доповнення статті 27 КК України окремою частиною не відповідає вимогам кримінально-правової законотворчості, оскільки є декларацією загальновідомих правил, які не піддаються сумніву і врегульовані нормами законодавства про адвокатуру.

Загалом, наведене у пояснювальній записці до законопроекту твердження про те, що «законні інтереси адвокатів непоодиноко порушуються, а процесуальні опоненти, ототожнюючи адвокатів з їх клієнтами, створюють перепони у діяльності адвокатів» не може вважатися достатнім аргументом обґрунтованості пропонованих змін.

20. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення деяких положень, пов'язаних з порядком призначення експертизи» (реєстр. № 6285 від 05.11.2021 р.) розроблено відповідно до вимог частини третьої статті 1 Кримінального процесуального кодексу України та є похідним від основного проекту Закону України «Про судово-експертну діяльність» (реєстр. № 6284 від 05.11.2021 р.).

Його метою проекту є удосконалення положень Кримінального процесуального кодексу України у частині порядку призначення експертизи та підстав її проведення.

Задля реалізації зазначеної мети пропонується внести зміни до статей 69, 242, 243 КПК України, котрі спрямовані як на редакційне уточнення положень КПК України у зв'язку із запропонованою редакцією основного законопроекту за реєстр. № 6284, так і на удосконалення інших положень кримінального процесуального закону. Так, у статті 242 КПК України зміни стосуються повноважень суб'єктів, які залучають експерта, оскільки експертиза може призначатися (доручатися) експертній установі, експерту або експертам, однак проводити судову експертизу може лише експерт (експерти). Змінами до статті 243 КПК України пропонується уточнити підстави призначення експертизи та зазначити про відомості, які мають зазначатися в процесуальному документі про призначення експертизи, зокрема щодо надання дозволу на можливе повне або часткове знищення об'єктів дослідження та зміну їх властивостей в ході дослідження.

Запропоновані положення є цілком слушними і потребують підтримки, за умов ухвалення Закону України «Про судово-експертну діяльність».

21. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за порушення режиму функціонування критично важливих об'єктів інфраструктури» (реєстр. № 6309 від 16.11.2021 р.) розроблено з метою встановлення правової охорони правовідносин у сфері забезпечення планової, безперервної, безаварійної роботи критично важливих об'єктів інфраструктури, що в свою чергу забезпечує уникнення порушень прав людини, запобігання виникненню загроз для громадської безпеки, охорони навколишнього природного середовища, національної безпеки та оборони України.

Визнаючи необхідність оновлення підстав кримінальної відповідальності за правопорушення проти громадської безпеки, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Критично важливі об'єкти інфраструктури у значенні, в якому цей термін вживається у Кримінальному кодексі України – це підприємства, установи та організації незалежно від

форми власності, діяльність яких безпосередньо пов'язана з технологічними процесами та/або наданням послуг, що мають велике значення для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення, виведення з ладу або порушення функціонування яких може справити негативний вплив на стан національної безпеки і оборони України, навколишнього природного середовища, заподіяти майнову шкоду та/або становити загрозу для життя і здоров'я людей.

Пропозиція про встановлення відповідальності за «умисні дії, які призвели до припинення або порушення технологічних циклів роботи критично важливих об'єктів інфраструктури, якщо вони створили загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого чи призвели до аварії техногенного характеру, якщо вони спричинили загибель людей, **вчинені шляхом відключення або обмеження енергопостачання**» не відповідає вимогам правової визначеності та належного забезпечення єдності правозастосовчої практики в частині запровадження нових конкурентних норм.

Так, чинним кримінальним законодавством України передбачена відповідальність за: умисне пошкодження або руйнування об'єктів електроенергетики, вчинені, повторно або за попередньою змовою групою осіб, або загальнонебезпечним способом, якщо ці дії призвели або могли призвести до порушення нормальної роботи цих об'єктів, або спричинило небезпеку для життя людей, або, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки (стаття 194-1 КК); завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності якщо об'єктами такого повідомлення стали критично важливі об'єкти інфраструктури або будівлі чи споруди, що забезпечують діяльність органів державної влади, або заклади охорони здоров'я, або заклади освіти або якщо воно спричинило тяжкі наслідки чи вчинене повторно (стаття 259 КК); напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (стаття 261 КК); блокування транспортних комунікацій шляхом влаштування

перешкод, відключення енергопостачання чи іншим способом, яке порушило нормальну роботу транспорту або створювало небезпеку для життя людей, або настання інших тяжких наслідків, захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, установи або організації (стаття 279 КК); припинення надання телекомунікаційних послуг на критично важливі об'єкти інфраструктури (стаття 360 КК).

Криміналізація лише одного способу вчинення пропонованого правопорушення (шляхом відключення або обмеження енергопостачання) не відповідає вимогам правотворчості щодо стабільності кримінально-правової норми. Запровадження нових видів кримінально-караної поведінки у спеціальній нормі кримінального законодавства України має бути зумовлено підвищеним рівнем суспільної небезпечності діяння порівняно із діяннями, передбаченим загальною нормою.

Також, пропозиція про доповнення КК України новими нормами, або про виключення норм із КК України потребує відповідних змін кримінального процесуального закону в частині визначення підслідності.

22. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів щодо гарантій прав інвесторів» (реєстр. № 6316 від 18.11.2021 р.).

Його метою зазначено «створення законодавчих передумов для підвищення прозорості системи розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, реалізації таких активів, підвищення інституційної спроможності та ефективності роботи Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також усунення суперечностей між чинними актами в частині розшуку, управління та реалізації активів, одержаних від корупційних та інших злочинів».

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 реєстр. № 3335-1-д від 03.12.2020 р. і реєстр. № 5142 від 24.02.2021 р. та напряму 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.

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*».

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.

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) передує 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.

У ч. 4 ст. 175-1 КПК має місце посилання на порядок, визначений частиною сьомою статті 175-4 цього Кодексу. При цьому, частина сьома в статті 175-4 КПК *відсутня*.

Згідно 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.

В абз. 3 ч. 5 ст. 175-1 КПК не дотримано загальний принцип означення органу виявлення, розшуку та управління активами (він наведений в ст. 3 КПК), адже вже прямо вказується на Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

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.

За загальним правилом розгляду клопотань слідчим суддею, судом у випадку неприбуття тих чи інших осіб у судове 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 в ст. 72-2 КПК України, що вказує на відсутність їх нормотворчого зв'язку.

Перше речення ч. 2 ст. 175-4 КПК невиправдано 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).

Однією з 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).

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 судове засідання. Потрібно, на нашу думку, вказати на порядок, визначений ст. 175-3 КПК.

23. Законопроект «Про внесення змін до статті 394 Кримінального процесуального кодексу України щодо суб'єктів оскарження вироку на підставі угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості» (реєстр. № 6328 від 19.11.2021 р.) спрямований на «надання можливості перегляду судових рішень судом вищого рівня за ініціативою осіб, які не були учасниками справи, однак щодо яких рішенням суду порушенні їх права, свободи та інтереси або без дотримання гарантій передбачених Конституції України встановлені факти, що впливають на права, свободи та інтереси таких осіб».

У зв'язку з цим, пропонується доповнення до статті 394 «Особливості апеляційного оскарження окремих судових рі-

шень», яким розширюється коло суб'єктів оскарження вироку, ухваленого на підставі угоди підозрюваного (обвинуваченого) з прокурором.

Підтримуючи доцільність удосконалення кримінального процесуального закону та усунення колізійності його норм, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів *учасників кримінального провадження*, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК України).

Перелік учасників кримінального провадження, як і сторін кримінального провадження, є вичерпним (п. 19, 25 ч. 1 ст. 3 КПК України).

Статус пропонованої «третьої особи, інтересів якої стосується вирок, ухвалений за угодою» (п. 3 ч. 4 ст. 394 КПК) не має правової визначеності. Не зрозумілими є випадки, коли «зміст вироку надає можливість стверджувати про співучасть третьої особи у вчиненні кримінального правопорушення?». Вирок суду повинен бути законним, обґрунтованим і вмотивованим (ч. 1 ст. 370 КПК). Якщо під час провадження підозрюваним, обвинуваченим стверджувалася співучасть третьої особи, то провадження щодо неї потребуватиме виділення в окреме провадження. Кримінальний процесуальний закон не допускає обвинувачення особи лише на підставі тих чи інших показань. Вказівка в угоді про визнання винуватості на співучасть третьої особи може розцінюватися як порушення прав, свобод чи інтересів інших осіб (п. 3 ч. 7 ст. 474 КПК) та бути підставою для відмови в затвердженні угоди.

Наслідком укладення та затвердження угоди про визнання винуватості є саме *обмеження* права на оскарження вироку для прокурора, підозрюваного чи обвинуваченого.

Виникає питання щодо предмета можливої апеляційної скарги третьої особи і змісту її прохання, а також щодо зв'язку пропозиції з ч. 1 ст. 400 КПК: «Подання апеляційної скарги на вирок або ухвалу суду з*упиняє* набрання ними законної сили та їх виконання». Отже, існують ризики порушення прав особи, з якою укладено угоду про визнання винуватості.

Окрім того, правила ст. 90 КПК, за якими рішення національного суду або міжнародної судової установи, яке набрало законної сили і ним встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, *має преюдиціальне значення* для суду, який вирішує питання про допустимість доказів, *не можуть* розповсюджуватися на пропоновані у п. 3 ч. 4 ст. 394 КПК випадки, оскільки вони не підкріплені достатньою доказовою базою. Без належного досудового розслідування, збирання доказів, проведення судового провадження, особа (третя особа) не може бути визнана винуватою у вчиненні кримінального правопорушення.

24. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до статті 130 Кримінального кодексу України щодо зменшення стигматизації та дискримінації людей, які живуть з ВІЛ» (реєстр. № 6365 від 01.12.2021 р.)* є «встановлення у законодавстві про кримінальну відповідальність рівності у визначенні впливу будь-яких інфекційних захворювань на людину і однаково негативного впливу на стан здоров'я умисно інфікованої людини».

Визнаючи необхідність удосконалення правових підстав відповідальності за кримінальні правопорушення проти життя та здоров'я особи, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

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 об-

сягом 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).

Стигматизація як упереджене, негативне ставлення до окремої людини або групи людей, пов'язане з наявністю у неї/них особливих властивостей чи ознак, неминуче зумовлює дискримінацію, як форму прямого порушення прав. У масштабі держави стигматизація і дискримінація призводять до втрати контролю над поширенням епідемії через побоювання людей, що стане відомо про їх причетність до проблеми та їх зарахують до стигматизованої групи.

Статтею 130 КК України передбачено відповідальність за: свідоме поставлення іншої особи в небезпеку зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини (ч. 1); зараження іншої особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби особою, яка знала про те, що вона є носієм цього вірусу, вчинені щодо двох чи більше осіб або неповнолітнього (ч. 2, 3); умисне зараження іншої особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини (ч. 4).

Пропозиція про усунення зайвої деталізації предмета кримінального правопорушення, передбаченого статтею 130 КК України, шляхом використання узагальнюючого поняття «невиліковна інфекційної хвороба, що є небезпечною для життя людини», заслуговує на увагу.

Попри це, з огляду на бланкетність диспозиції статті 130 КК України, варто зауважити, що національне законодавство

про охорону здоров'я не вживає поняття невиліковної інфекційної хвороби, а виділяє особливо небезпечні інфекційні хвороби – інфекційні хвороби (у тому числі карантинні: чума, холера, жовта гарячка), що характеризуються важкими та (або) стійкими розладами здоров'я у значної кількості хворих, високим рівнем смертності, швидким поширенням цих хвороб серед населення; (стаття 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року № 1645-III).

Задля забезпечення принципу правової визначеності та з метою усунення неузгодженості норм кримінального законодавства і законодавства, що регулює сферу охорони здоров'я, пропонується у статті 130 КК України поняття «невиліковна інфекційна хвороба, що є небезпечною для життя людини» замінити на «особливо небезпечна інфекційна хвороба».

25. Метою *проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо розслідування авіаційних подій та інцидентів в цивільній авіації та Національного бюро розслідування авіаційних подій» (реєстр. № 6410 від 09.12.2021 р.)* є «визначення ролі інформації та висновків, отриманих під час проведення технічного розслідування авіаційних подій чи інцидентів уповноваженим органом з питань технічного розслідування авіаційних подій, у кримінальному процесі, а також – визначення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері технічного розслідування авіаційних подій, зокрема, щодо приховування інформації і документів, які стосуються розслідування авіаційних подій та інцидентів у цивільній авіації».

У зв'язку з цим, пропонується доповнити КПК України новою статтею щодо недопустимості розкриття доказів, отриманих під час проведення технічного розслідування авіаційних подій та інцидентів, за винятком випадків, коли суд видає відповідну ухвалу з огляду на особливі обставини справи; положеннями про те, що без ухвали суду державний експерт або інший компетентний фахівець уповноваженого органу з питань технічного розслідування авіаційних подій не може бути за-

лучений до участі в будь-яких процесуальних заходах у якості свідка; доповнити КУпАП новою статтею, яка встановлює адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за порушення законодавства у сфері розслідування авіаційних подій та інцидентів у цивільній авіації.

Підтримуючи узгодженість законодавства, усунення прогалин і колізій у ньому, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Цей законопроект пов'язаний із проектом Закону України «Про розслідування авіаційних подій та інцидентів в цивільній авіації та Національне бюро розслідування авіаційних подій» (реєстр. № 6409), який, з поміж іншого, визначає правові засади організації та діяльності Національного бюро розслідування авіаційних подій, як постійно діючого незалежного уповноваженого органу з питань технічного розслідування авіаційних подій, статус державних експертів з розслідування авіаційних подій та уповноваженого з розслідування авіаційних подій, а також правові основи розслідування авіаційних подій та інцидентів. Проте, згадування «Національного бюро розслідування авіаційних подій» у назві законопроекту № 6410 не узгоджується із його змістом, оскільки зміни до КПК і КУпАП не стосуються питань його правового статусу.

У пропонованій ст. 88-2 КПК порушується принцип правової визначеності (ст. 8 Конституції України) в частині вжиття термінів і терміносистем (недопустимість розкриття доказів, спірна важлива інформація, з огляду на особливі обставини справи, принцип балансу інтересів, тощо).

Стаття 88-2 «Недопустимість розкриття доказів, отриманих під час проведення технічного розслідування авіаційних подій та інцидентів» має на меті не використовувати докази, отримані під час проведення технічного розслідування авіаційних подій та інцидентів, у кримінальному провадженні на підтвердження вини підозрюваного. По-перше, «розкриття» означає дію за значенням «розкрити», тобто показати, зробити явним. У змісті статті йдеться про недопустимість *використання* доказів, отриманих під час проведення технічного розсліду-

вання авіаційної події чи інциденту. Доказами є фактичні дані, які підтверджують чи спростовують той чи інший факт. Якщо доказ отриманий у законний спосіб, він є допустимим. Тобто, якщо при технічному розслідуванні отримана інформація, яка може оцінюватися як доказ, то виникає питання, чому її не можна використовувати у кримінальному провадженні (не з метою підтвердження вини особи). Окрім того, стаття 6 проекту № 6409 має назву «Недопустимість *використання матеріалів* розслідування з метою встановлення вини чи відповідальності».

Також пропонується надати дозвіл на використання матеріалів технічного розслідування авіаційних подій на підтвердження вини підозрюваного, що обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення, у випадках застосування судом принципу балансу інтересів. У зв'язку з цим, не зрозумілою є терміносистема «підтвердження вини підозрюваного, що обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення» (це різні статуси особи). Відсутній алгоритм дій, спрямованих на отримання від суду рішення про доцільність застосування принципу балансу інтересів (хто, куди, в які терміни звертається?).

У контексті положень проекту № 6409, є питання щодо узгодженості звітів за результатами технічного розслідування авіаційних подій та матеріалів технічного розслідування (ч. 2 ст. 88-2), висновку державного експерта уповноваженого органу з питань технічного розслідування або учасника технічного розслідування авіаційної події (ч. 3 ст. 88-2) із категорією «доказ» (ч. 1 ст. 88-2). Якщо експерт надає висновок за результатами своєї діяльності і несе за нього відповідальність, чому цей документ не може використовуватися як доказ *у будь-якому* кримінальному провадженні?

Пропозиції про доповнення ст. 134 КПК (ч. 3, 4) не належать до предмета правового регулювання цієї норми. Окрім того, в ч. 3 зазначено: «Державний експерт *або інший компетентний фахівець уповноваженого органу* з питань технічного розслідування авіаційних подій», в ч. 4 – «Державний експерт *уповноваженого органу* з питань технічного розслідування

авіаційних подій». Питання залучення зазначених осіб в якості свідка у кримінальному провадженні потребують урегулювання в ст. 65 КПК. До речі, у контексті свідчень, в ст. 35 проекту № 6409 йдеться про державних експертів *та технічний персонал* Національного бюро (в КПК пропонується «державний експерт або інший компетентний фахівець уповноваженого органу»).

Запровадження адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері технічного розслідування авіаційних подій (ст. 188-58 КУпАП) потребує внесення змін до розділів III, IV КУпАП.

За умови ухвалення проекту № 6409, положення законопроекту № 6410 потребують доопрацювання і узгодження, приведення їх у площину кримінального та адміністративно-деліктного процесів.

26. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за втручання в діяльність залізничного транспорту» (реєстр. № 6439 від 16.22.2021 р.) розроблено з метою посилення кримінальної відповідальності за втручання в діяльність залізничного транспорту.

Визнаючи необхідність законодавчого регулювання підстав відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності та проти безпеки руху, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Пропонується запровадити кримінальну відповідальність за приймання на брухт елементів інфраструктури залізничного транспорту та/або деталей і вузлів залізничного рухомого складу, а також внести зміни до статті 4 Закону України «Про металобрухт» щодо порядку здійснення заготівлі металобрухту та операцій з металобрухтом.

Потребує уточнення назва законопроекту щодо відповідності його змісту. Так, згідно Закону України № 619-IX від 19.05.2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» встановлена особлива процедура внесення змін до Кримінального

кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, передбачено, що врегулювання правовідносин у сферах адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється виключно шляхом внесеннями відповідних змін до зазначених Кодексів окремими Законами. Проте, окрім змін до кримінального закону, пропонується низка змін до Закону України «Про металобрухт».

З огляду на існуючі вимоги побудови норм кримінального закону щодо дотримання принципів справедливості, законності, гуманізму, рівності осіб перед законом, диференціації кримінальної відповідальності, пропоновані проектами посилення санкцій закону про кримінальну відповідальність потребують 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.

Пропоноване виділення одного із різновидів порушення порядку заготівлі металобрухту (приймання на брухт елементів інфраструктури та/або деталей залізничного транспорту ч. 2 ст. 213 КК) є юридично некоректним та свідчить про надмірну криміналізацію (намагання присвятити кожному життєвому казусу окрему статтю у кримінальному законі).

Загалом, ефективність протидії кримінальним правопорушенням, зокрема, проти безпеки руху та експлуатації транспорту, залежить не стільки від суворості покарання, скільки від дотримання принципу невідворотності відповідальності за його вчинення.

27. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо дотримання розумних строків кримінального провадження)» (реєстр. № 6454 від 20.12.2021 р.).

Метою законопроекту визначено «законодавче забезпечення дотримання правоохоронними і судовими органами ро-

зумних строків здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень з метою унеможливлення випадків штучного затягування процесу розслідування злочинів».

У зв'язку з цим, пропонується внесення низки системних змін до КПК України, зокрема: відмова від інституту понятих у кримінальному провадженні; розширення, шляхом внесення змін до статті 41 КПК України, кола осіб, які можуть здійснювати слідчі та інші процесуальні дії; доповнення статті 49 КПК України положенням, яке би покладало на слідчого, прокурора, слідчого суддю чи суд обов'язок забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні у випадках, якщо така неучасть не мотивована поважними причинами; урегулювання строку розгляду відводу слідчому судді або судді, який здійснює судове провадження одноособово; доповнення КПК України новою статтею 164-1, тощо.

Підтримуючи удосконалення законодавчого забезпечення кримінального провадження, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Доцільність існування інституту понятих у сучасному кримінальному провадженні тривалий час є дискусійною. Проте, ряд європейських країн (Німеччина, Франція, країни Балтії) не відмовляються повністю від нього: поняті залучаються при проведенні обшуку житла та деяких інших слідчих діях примусового характеру. Прибічники цього інституту обґрунтовують необхідність залишення понятих в кримінальному процесі наступним: 1) вони забезпечують процесуальні гарантії прав особи у кримінальному судочинстві; 2) виключається можливість фальсифікацій з боку працівників правоохоронних органів; 3) їх наявність має важливе дисциплінуюче значення для слідчого та прокурора; 4) підвищується надійність достовірності отриманих доказів; 5) забезпечується участь народу у здійсненні правосуддя; 6) гарантується дотримання правильності фіксації факту, змісту та результатів процесуальних дій; 7) такий інститут є характерним для вітчизняної системи права; 8) тривала апробація часом залучення понятих у процес; 9) в ході судового розгляду понятий може стати свідком однієї зі сторін

кримінального провадження, тощо[1]. Тож, можливість відходу від інституту понятих у кримінальному провадженні повинна враховувати усі реалії сучасного кримінального процесу та досвід європейських країн.

Частину 1 статті 41 КПК пропонується доповнити повноваженням оперативних підрозділів щодо виконання заходів забезпечення кримінального провадження. Такий підхід не узгоджується із функціями, покладеними на оперативні підрозділи спеціальним законодавчим актом (Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»), а також із можливістю застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження, способи виконання яких мають відповідну правову регламентацію (наприклад, ст. 143, 165 КПК та ін.).

Зміни до ч. 3 ст. 46 КПК (Неприбуття одного чи кількох захисників обвинуваченого не перешкоджає судовому розгляду, якщо в таке судове засідання з'явився хоча б один захисник цього обвинуваченого) є предметом урегулювання ст. 324 КПК (Наслідки неприбуття прокурора і захисника).

Пункт 1 ч. 1 ст. 49 КПК викликає деякі запитання. Якщо захисник підозрюваного, обвинуваченого не з'являється у судове засідання, а його участь є обов'язковою, то цей випадок охоплюється п. 1 ч. 1 ст. 49 КПК. Якщо обраний підозрюваним, обвинуваченим захисник не з'являється у судове засідання і його участь не є обов'язковою, поширюються правила ст. 324 КПК. Призначення обвинуваченому нового захисника (де його участь не є обов'язковою), без згоди обвинуваченого, порушуватиме право на захист. У будь-якому випадку захисникові, який раніше не брав участі у кримінальному провадженні, суд зобов'язаний надати час, достатній для ознайомлення з матеріалами кримінального провадження і підготовки до участі в судовому засіданні. Тобто, судовий розгляд все одно відкладатиметься.

Обмеження слідчого судді, суду в ухваленні рішення щодо тимчасового доступу до електронних інформаційних систем

[1] Маленко О. Інститут понятих у кримінальному процесі України. URL: https://protocol.ua/ua/

або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку є невиправданим, а для судового провадження – неможливим, адже закріплюється виключне право прокурора на його прийняття (абз. 2 ч. 1 ст. 159 КПК).

Якщо можливість ухвалення рішення про тимчасовий доступ до електронних інформаційних систем надається прокурору, уточнюючих змін потребують норми, присвячені порядку розгляду клопотання про такий доступ (чи сторони звертаються до прокурора чи він за своєю ініціативою приймає постанову).

Глава 15 КПК і усі її статті регулюють питання тимчасового *доступу* до речей і документів. Вилучення речей і документів може бути складовою тимчасового доступу до них. Тим більше, що в ч. 7 ст. 163 КПК зазначено, що слідчий суддя, суд в ухвалі про надання тимчасового доступу до речей і документів *може дати розпорядження* про надання можливості *вилучення* речей і документів, якщо сторона кримінального провадження доведе наявність достатніх підстав вважати, що без такого вилучення існує реальна загроза зміни або знищення речей чи документів, або таке вилучення необхідне для досягнення мети отримання доступу до речей і документів. Тобто, вилучення розцінюється як крайня міра тимчасового доступу.

У ст. 164-1 пропонується передбачити невідкладне здійснення тимчасового *вилучення* речей і документів. При цьому, у частині першій йдеться про доступ до речей і документів; в абзаці другому цієї частини – про обов'язкове вилучення копій документів чи інформації (речей?) і спосіб такого вилучення – власними електронно-технічними засобами? (тобто, оригінали не можна вилучати, всупереч попереднім нормам цієї глави?). Окрім того, для здійснення невідкладного вилучення документів слідчому не потрібно погодження прокурора, а для подальшого невідкладного звернення з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів до слідчого судді – вже потрібно таке погодження. Більше того, якщо прокурор не погоджує клопотання слідчого, воно не надсилається слідчому судді, а отримані докази визнаються недопустимими. Такий алгоритм дій виглядає нелогічним.

Також, умовою невідкладного вилучення документів визначена обов'язкова добровільна згода власника чи володільця житла або іншого володіння особи, зафіксована на матеріальному носії. При відмові власника/володільця слідчому, прокурору існує сумнів у подальшій доцільності внесення клопотання слідчому судді (суду) щодо такого доступу, адже є ризик знищення, зміни відповідних речей чи документів. Чинною ч. 2 ст. 163 КПК передбачено, що при існуванні реальної загрози зміни або знищення речей чи документів, клопотання може бути розглянуто слідчим суддею, судом *без виклику особи*, у володінні якої вони знаходяться (таким чином, зберігається ефект раптовості).

Окрім того, слід зазначити, що клопотати про тимчасовий доступ до речей і документів вправі не лише сторона обвинувачення, а й сторона захисту. Тому наділення окремих суб'єктів виключним правом щодо вилучення речей і документів порушуватиме принципи рівності і змагальності в кримінальному провадженні.

Таким чином, дана норма потребує корегування, з метою правової визначеності. Задля пришвидшення виконання тимчасового доступу до речей і документів при загрозі їх зміни чи знищення, а також дотримання законного способу його проведення, видається доцільним закріпити обов'язок слідчого судді (суду) розглянути відповідне клопотання слідчого (без погодження з прокурором), прокурора невідкладно.

28. Метою альтернативного *законопроекту «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо дотримання розумних строків кримінального провадження)» (реєстр. № 6454-1 від 04.01.2022 р.)* визначено «законодавче забезпечення дотримання правоохоронними і судовими органами розумних строків здійснення досудового розслідування у кримінальних провадженнях з метою унеможливлення випадків штучного затягування досудового розслідування».

У зв'язку з цим пропонується внесення низки системних змін до КПК України, зокрема: розширення, шляхом внесення змін до статті 41 КПК України, кола осіб, які можуть здійсню-

вати слідчі та інші процесуальні дії; доповнення статті 49 КПК України положенням, яке би покладало на слідчого, прокурора, слідчого суддю чи суд обов'язок забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні у випадках, якщо така неучасть не мотивована поважними причинами; урегулювання строку розгляду відводу слідчому судді або судді, який здійснює судове провадження одноособово; уточнення до статей 104 та 208 КК України тощо.

Підтримуючи удосконалення законодавчого забезпечення кримінального провадження, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Частину 1 статті 41 КПК пропонується доповнити повноваженням оперативних підрозділів щодо виконання заходів забезпечення кримінального провадження. Такий підхід не узгоджується із функціями, покладеними на оперативні підрозділи спеціальним законодавчим актом (Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»), а також із можливістю застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження, способи виконання яких мають відповідну правову регламентацію (наприклад, ст. 143, 165 КПК та ін.).

Зміни до ч. 3 ст. 46 КПК (Неприбуття одного чи кількох захисників обвинуваченого не перешкоджає судовому розгляду, якщо в таке судове засідання з'явився хоча б один захисник цього обвинуваченого) є предметом урегулювання ст. 324 КПК (Наслідки неприбуття прокурора і захисника).

Пункт 4 ч. 1 ст. 49 КПК викликає деякі запитання. Якщо захисник підозрюваного, обвинуваченого не з'являється у судове засідання, а його участь є обов'язковою, то цей випадок охоплюється п. 1 ч. 1 ст. 49 КПК. Якщо обраний підозрюваним, обвинуваченим захисник не з'являється у судове засідання і його участь не є обов'язковою, поширюються правила ст. 324 КПК. Призначення обвинуваченому нового захисника (де його участь не є обов'язковою), без згоди обвинуваченого, порушуватиме право на захист. У будь-якому випадку захисникові, який раніше не брав участі у кримінальному провадженні, суд зобов'язаний надати час, достатній для ознайомлення з мате-

ріалами кримінального провадження і підготовки до участі в судовому засіданні. Тобто, судовий розгляд все одно відкладатиметься.

Інші пропозиції видаються слушними.

29. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо правопорушень у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій» (реєстр. № 6517 від 13.01.22 р.) розроблено з метою визначення законодавчого підґрунтя для встановлення кримінальної відповідальності за правопорушення, пов'язані із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій.

Визнаючи необхідність удосконалення підстав відповідальності за кримінальні правопорушення проти життя та здоров'я населення, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Проектом пропонуються зміни до Кримінального кодексу України у вигляді доповнення його новими статтями (138-1, 168-1 та 169-1), якими встановлюється кримінальна відповідальність за перенесення ембріона людини в організм жінки без її згоди, за розголошення відомостей про застосування допоміжних репродуктивних технологій та за порушення наслідування генетичних зв'язків при перенесенні ембріона.

У національному законодавстві механізм та умови застосування методик допоміжних репродуктивних технологій врегульовані Порядком застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 р. № 787 (Порядок № 787). Вказаний Порядок передбачає алгоритм здійснення допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства, процедуру перенесення ембріона в матку сурогатної матері (ембріотрансфер), а також вимоги, що висуваються до сурогатної матері. Аналіз положень Порядку № 787 дозволяє виокремити основні вимоги, що висуваються до сурогатної матері, а саме: 1) повноліття відповідної жінки; 2) її дієздатність; 3) наявність власної здорової дитини; 4) добровільна письмово оформлена заява сурогатної матері; 5) відсутність медичних протипоказань. За таких умов криміналізація

(ст. 138-1) *виключно* однієї із вимог, що висуваються до сурогатної матері (наявність згоди жінки як передумови проведення законного ембріотрансферу) не відповідає принципу правової визначеності.

Окрім цього, склад пропонованого кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 138-1 КК), визначено як формальний, тобто, діяння вважається закінченим з моменту його вчинення. Необов'язковість настання суспільно-небезпечних наслідків у випадку перенесення ембріона людини в організм жінки без її згоди свідчить про недоцільність віднесення правопорушення до різновиду кримінальних.

2. Законодавче визнання розголошення відомостей про застосування допоміжних репродуктивних технологій кримінальним правопорушенням (ст. 168-1 КК) зумовить небажану конкуренцію норм кримінального закону.

Так, пропоновані до криміналізації діяння містять ознаки складу злочину, передбаченого ст. 182 КК «Порушення недоторканності приватного життя», а у випадку розголошення відомостей особою, якій такі відомості стали відомі у зв'язку з виконанням професійних чи службових обов'язків, за умови спричинення таким діянням тяжких наслідків – ст. 145 КК «Незаконне розголошення лікарської таємниці» (відомості про застосування штучного запліднення та імплантацію ембріона, а також про особу донора є лікарською таємницею відповідно до ч. 1 ст. 48 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»).

3. Подібні зауваження слід віднести до криміналізації порушення наслідування генетичних зв'язків при перенесенні ембріона (ст. 169-1 КК), зокрема щодо виокремлення в частині 2 ст. 169-1 такої кваліфікуючої ознаки, як вчинення службовою особою або працівником медичного закладу, що супроводжувалося підробленням документів. Так, складання, видача або інше підроблення офіційних документів, вчинене службовою особою, тягне за собою кримінальну відповідальність за службове підроблення (ст. 366 КК). У свою чергу, аналогічне діяння, вчинене працівником юридичної особи незалежно від форми

власності, який не є службовою особою (наприклад, працівником медичного закладу), слід кваліфікувати за ст. 358 («Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів») КК.

4. Законопроект не відповідає усталеній практиці законодавчої техніки в частині необхідності внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення підслідності діянь, пропонованих до криміналізації.

30. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності механізму захисту суспільства та держави від кримінальних правопорушень» (реєстр. № 6551 від 25.01.2022 р.) спрямований на підвищення ефективності механізму захисту суспільства та держави від кримінальних правопорушень шляхом надання додаткових повноважень прокурору у кримінальному провадженні щодо представництва потерпілого у разі спричинення збитків державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків.

У зв'язку з цим, пропонується внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) та надання прокурору у кримінальному провадженні повноваження представляти потерпілого, у разі спричинення кримінальним правопорушенням збитків державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків, при відмові державного органу, органу місцевого самоврядування або суб'єкта господарювання у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків, від подання заяви про залучення до провадження як потерпілого або неподання такої заяви з будь-яких інших підстав.

Підтримуючи підвищення ефективності механізму захисту суспільства та держави від кримінальних правопорушень, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється прокурором у випадках, визначених законом (Про прокуратуру) та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України (ст. 2 Закону «Про прокуратуру»).

Прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (за виключенням випадків, коли кримінальне провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого) або в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила (ст. 25 КПК).

Поняття «потерпілого» застосовується у законодавстві у двох значеннях: у кримінальному матеріальному значенні й у кримінальному процесуальному значенні. У кримінальному матеріальному значенні під потерпілим розуміється особа, якій кримінально протиправним діянням безпосередньо завдано шкоду. У кримінальному процесуальному значенні під потерпілим розуміється особа, що відповідно до підстав і в порядку, визначеному КПК, набула процесуального статусу (прав і обов'язків) потерпілого.

Якщо особа не подала заяву про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяву про залучення її до провадження як потерпілого, то слідчий, прокурор, суд має право визнати особу потерпілою лише за її письмовою згодою. За відсутності такої згоди особа в разі необхідності може бути залучена до кримінального провадження як свідок.

Таким чином, пропоновані зміни до КПК становлять ризики порушення приписів ст. 131-1 Конституції України; змішу-

вання процесуальних функцій у кримінальному провадженні (обвинувачення може підтримуватися потерпілим, його представником (ч 4 ст. 22 КПК), а не навпаки, прокурор – ставати представником потерпілого, він і так в силу принципу публічності зобов'язаний реагувати на вчинене кримінальне правопорушення), що може призвести до правової невизначеності та порушення принципу законності, за яким прокурор зобов'язаний всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК).

Чинний КПК України містить достатньо механізмів впливу на залучення, зокрема, й органу місцевого самоврядування, територіальної громади до кримінального провадження: наприклад, в якості свідка; а також – можливість заявлення цивільного позову в інтересах держави. Окрім того, виникатиме питання щодо застосування інституту угоди між потерпілим і підозрюваним.

31. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення гарантій адвокатської діяльності» (реєстр. № 7057 від 16.02.2022 р.).

Його метою є «правове регулювання реалізації окремих гарантій адвокатської діяльності».

У зв'язку з цим пропонується внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у сфері регулювання забезпечення участі представника ради адвокатів регіону під час проведення окремих процесуальних дій щодо адвоката, реалізації засад обмеженого процесуального доступу до приміщення, речей і документів адвоката. Також КПК доповнюється новою статтею, норми якої регулюють проведення обшуку та огляду житла, або іншого володіння адво-

ката, розширення переліку підстав, які можуть бути оскаржені до слідчого судді у разі порушення права та законних інтересів особи у поновленні яких виникає потреба під час досудового розслідування.

Підтримуючи гарантування адвокатської діяльності в кримінальному провадженні, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

У пояснювальній записці до законопроекту на наведено достатні аргументи щодо доцільності пропонованих змін, належні статистичні дані. Обґрунтування «нагальності внесення змін» тим, що «працівниками правоохоронних органів, прокуратури та судами продовжується систематичне втручання в адвокатську діяльність і порушення адвокатської таємниці», є некоректним.

Ч. 3 ст. 87 КПК містить перелік конкретних джерел, з яких отримані докази вважаються недопустимими. Одним із яких є і виконання ухвали про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи у зв'язку з недопущенням адвоката до цієї слідчої (розшукової) дії. У пропонованому в п. 5) ч. 3 ст. 87 КПК підході не дотримано правил правової визначеності і логічної структуризації цієї норми.

Питання адвокатської таємниці урегульовані в ст. 22 Закону України і це поняття має дуже широкий зміст, торкається професійної діяльності адвоката. У ст. 161 КПК суб'єктами кримінальних процесуальних відносин виступають захисник і клієнт, що є учасниками конкретного кримінального провадження.

Виокремлення особливостей проведення окремих процесуальних дій щодо адвоката, тим більше, в межах загальних вимог щодо їх проведення, не відповідає системності чинного кримінального процесуального закону та є невиправданим. КПК України передбачено особливості кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, серед яких виділено і адвоката (гл. 37).

Окрім того, законом визначено обов'язок доведення застосування заходів забезпечення кримінального провадження (ч. 3 ст. 132 КПК) та перелік майна, яке може бути тимчасово

вилученим, зокрема, й є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом (ч. 2 ст. 167 КПК). Також, для оцінки потреб досудового розслідування слідчий суддя або суд зобов'язаний врахувати можливість без застосованого заходу забезпечення кримінального провадження отримати речі і документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин у кримінальному провадженні.

І головне, на особливості проведення окремих слідчих дій та заходів забезпечення кримінального провадження стосовно адвоката вже вказано у ч. 2 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Разом із тим, врегулювання алгоритму проведення обшуку та огляду житла чи іншого володіння адвоката (без законодавчих повторів) є слушним. Але відповідна норма повинна бути передбачена у гл. 37 КПК.

Щодо пропозицій до ст. 212-3 КУпАП. Адвокатський запит – це письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту (ч. 1 ст. 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон)).

У зв'язку з цим, уточнення ч. 5 ст. 212-3 КУпАП в частині «документів» є доцільним. Проте, в ст. 24 Закону йдеться про копії документів. Окрім того, не зрозуміло виокремлення для адвокатського запиту «неправомірної відмови в наданні інформації та/або документів» і «ненадання» інформації (документів) – на адвокатський запит і запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена. *Відмова* в наданні інформації на запит (кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, кваліфікаційної палати або її члена), *несвоєчасне* або *неповне* надання інформації, *надання інформації, що не відповідає дійсності*, тягнуть за собою відповідальність, установлену законом.

Висновки та пропозиції

Аналіз напрямів удосконалення кримінального та кримінального процесуального законодавства дає підстави окреслити перспективи підвищення якості правових норм у кримінально-правовій та процесуальній сферах.

Попри зроблені парламентом важливі кроки на шляху правового забезпечення принципу невідворотності кримінальної відповідальності, повномасштабне військове вторгнення Російської Федерації до України 24 лютого 2022 року зумовило нагальну потребу повною мірою активувати механізми притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за воєнні злочини та злочини проти людяності, скоєні ними на території України.

Один із таких механізмів запрацює в разі ратифікації Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду, яка зумовить надання Україні усіх переваг держави-учасниці, зокрема розширення можливостей ефективного впливу на процес розслідування та інтегрованості з органами Міжнародного кримінального суду. Також ратифікація Римського статуту сприятиме посиленню дипломатичного тиску на Російську Федерацію та створенню реальних передумов для притягнення військових злочинців до відповідальності.

Водночас ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду зумовлює необхідність приведення Україною свого законодавства у відповідність до Римського статуту в частині визначення правової основи для ефективної взаємодії з Міжнародним кримінальним судом. До змісту Кримінального кодексу України обов'язково мають бути включені положення про злочини проти людяності та воєнні злочини, а до Кримінального процесуального кодексу України – приписи щодо особливостей розслідування зазначених злочинів.

Спроможність забезпечення законності та національної безпеки у сфері правоохоронної діяльності досягається, серед іншого, належним рівнем правопорядку у військових формуваннях, зокрема під час досудового розслідування та процесуального керівництва кримінальним провадженням щодо вій-

ськових злочинів. Отже, залишається актуальним функціонування військової прокуратури та створення військової поліції як окремого органу правопорядку, правоохоронного органу. Особливі умови вчинення воєнних і військових злочинів вказують на доцільність спеціальної підготовки щодо їх розслідування, а також підготовки матеріалів до міжнародних судових установ.

2.4. Реформування законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

Забезпечення конституційних вимог верховенства права в Україні неможливо досягти без формування належного 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 й суспільству шкоди.

У цьому контексті пріоритетного значення набуває необхідність постійного удосконалення законодавства, що регламентує питання відповідальності за адміністративні правопорушення. Останнє наразі повинно мати системний і комплексний характер, бути достатньо динамічним, щоб не тільки реагувати на актуальні тенденції розвитку державотворення та суспільного життя в Україні, але й у багатьох випадках змістовно сприяти та прискорювати такі необхідні зміни.

Реформування адміністративно-деліктного законодавства також неможливе без урахування євроінтеграційних зусиль України, узгодження його норм з існуючими європейськими й міжнародними критеріями та стандартами у цій сфері правового регулювання.

Зрозуміло, що останнім часом на особливості та направленість зазначеної законотворчої діяльності істотно впливають надзвичайні умови правового режиму воєнного стану і необхідність надання оперативної та дієвої відсічі збройній агресії РФ проти України.

Напрями оновлення законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

У досліджуваний період до КУпАП двічі внесено зміни і доповнення: у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України[1] й удосконаленням адміністративної відповідальності

[1] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон Украї-

за невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин[1].

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 р. та План заходів з виконання цієї Угоди, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Уряду від 12.06.2020 р., Стратегія сталого розвитку Україна – 2020, схвалена 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 «Національної стратегії у сфері прав людини». Орієнтиром для удосконалення законодавства у вказаній сфері є 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 Украни № 2120-IX від 15.03.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n147

[1] Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення : Закон України № 2200-IX від 14.04.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-20#n2

їні, спрямовані на забезпечення прав людини та покращення доступу до правосуддя учасникам відповідних суспільних відносин.

Істотні корегування щодо удосконалення та спрямування відповідної законодавчої діяльності у вказаний період були внесені Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24.02.2022 року № 2102-IX, що також має значення програмного документа у теперішніх умовах.

Правовою основою для подальшої законотворчої роботи, підготовки та ухвалення відповідних проектів законів, стали положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон). Цей Закон є основним нормативно-правовим актом, яким регламентуються питання правового режиму воєнного стану. Він визначає його зміст, порядок введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, військових адміністрацій, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Закон передбачає надання названим органам повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, державної незалежності та територіальної цілісності України. З цією метою, з урахуванням особливостей та надзвичайних обставин воєнного стану, визначає примусові заходи правового режиму такого стану, які встановлюють низку заборон та обмежень, у тому числі, конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також передбачає відповідальність за порушення вимог цих заходів (ст. 8, 21).

Вказані положення Закону є визначальними для проведення подальшої законопроектної роботи та законодавчого забезпечення адміністративної відповідальності за порушення або невиконання встановлених ним заборон і обмежень.

Серед програмних документів, спрямованих на виконання вищезазначеної мети, слід назвати і Антикорупційну стратегію

на 2020–2024 роки, затверджену Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» (реєстр. № 4235 від 21.09.2020 р.) (прийнято 20.06.2022 р., направлено на підпис Президенту України 21.06.2022 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 корона 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 2022 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 2036-IX, та Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. Зазначеною Програмою втілено положення щодо нормативно-правового наближення та адаптації законодавства України до вимог та стандартів Європейського Союзу, у тому числі, з питань відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

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, 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 р, ратифікована Законом України № 1433-IV від 04.02.2004 р.;

- Резолюція 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» № 1862 (2012);

- 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 відбулось 18–22 березня 2013 року.

Пропозиції науковців, спрямовані на удосконалення національного законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення

За період І півріччя 2022 року стан і динаміка наукових досліджень з питань реформування адміністративного деліктного законодавства України обумовлені введенням правового режиму воєнного стану. Як наслідок – низький рівень оприлюднення наукових праць та наукової апробаційної комунікації.

Серед пропонованої тематики наукових досліджень з питань адміністративної відповідальності та пропозицій до законодавства варто назвати такі, як:

– адміністративно-правова охорона нематеріальної культурної спадщини: запропоновано законодавчо закріпити відповідальність за порушення вимог використання з комерційною метою елементів (об'єктів, проявів) нематеріальної культурної спадщини (далі – НКС) в нетрадиційній і незвичайній формі, при будь-якій формі публікації, копіюванні і поширенні екземп-

лярів, будь-якої публічної декламації або виконання, передачі до ефіру або по кабелю; безпосереднє або непряме доведення до публіки елементів (об'єктів, проявів) НКС, які умисно видаються як свої, або введення публіки в оману відносно джерела створення елементів (об'єктів, проявів) НКС, або використання об'єктів (проявів, елементів) НКС з представленням їх як об'єктів (проявів, елементів) НКС іншої країни, що не є фактичним джерелом; використання, що завдає збитку культурним інтересам суспільства (країни), безпосередньо або побічно доведених до публіки навмисно спотворених елементів (об'єктів, проявів) НКС[1];

– удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією: запропоновано передбачити адміністративну відповідальність за неправомірне використання державного або комунального майна у приватних інтересах[2];

– аналіз адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, суб'єктом вчинення яких є суддя: запропоновано визначити суддів як суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, лише за статтями 172-4–172-9 КУпАП[3];

---

[1] Кудерська І. А. Адміністративно-правове забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини в Україні : дис. … д-ра філософ. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; НАН України. Київ, 2022. URL: http://idpnan.org.ua/files/2022/kuderska-i.o.-administrativno-pravove-zabezpechennya-ohoroni-nematerialnoyi-kulturnoyi-spadshini-v-ukrayini.pdf

[2] Левчук А. О. *Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією : дис. … д-ра філософ. / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. URL:* https://www.naiau.kiev.ua/naukova-diyalnist/speczializovani-vcheni-radu/speczializovani-radi-navs/specializovana-vchena-rada-df-26007124/zahist-disertacij/levchuk-alina-oleksandrivna.html

[3] Машевська О. П. Суддя як суб'єкт правопорушень, пов'язаних з корупцією: адміністративно-правовий аспект : дис. … д-ра філософ. / Національний університет біоресурсів і природокористування України; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. URL: https://sipl.com.ua/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=/wp-content/uploads/2021/01/%D0%9C%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%9E.%D0%9F._%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80.pdf&dButton=false&pButton=false&oButton=false&sButton=true#zoom=auto&pagemode=none

– реформування юрисдикційної діяльності Національної поліції: слід нормативно закріпити критерії установлення адміністративно-правової заборони органами Національної поліції[1];

– характеристика адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП «Порушення правил карантину людей» (М. І. Марцун, А. В. Прокопова та ін.).

Отже, аналіз окремих наукових праць з питань реформування законодавства про адміністративну відповідальність дає підстави зробити висновок про несистемний характер законотворчих пропозицій до КУпАП, при цьому відсутні концептуальні пропозиції щодо удосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Окремо зауважимо на потребі докорінної зміни адміністративного деліктного законодавства з огляду на прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», сфера дії якого поширюється і на провадження у справах про адміністративні правопорушення, що відповідно потребує законодавчих узгоджень положень КУпАП із принципами загальної адміністративної процедури.

Аналіз законопроектів, включених до порядку денного сьомої 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 сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання перебувало загалом **135** законопроектів, які стосувалися внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також інших питань,

[1] Єсімов С. С. Проблеми формування законодавства України про адміністративні правопорушення з точки зору юрисдикційної діяльності національної поліції. URL: http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/190/5215/10976-1?inline=1

пов'язаних із притягненням до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. Головним (профільним) комітетом, до предмета відання якого належить підготовка та розгляд вказаних законопроектів, визначено Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Зокрема, до **Розділу І. «Питання, підготовлені до розгляду на пленарних засіданнях»** Порядку денного сьомої сесії внесено **35** 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. Із них **8** законопроектів підготовлено для розгляду у другому читанні.

Як суб'єктами права законодавчої ініціативи **29** законопроектів внесені народними депутатами України, **5** – Кабінетом Міністрів України. Один законопроект внесений Президентом України як невідкладний, а саме – «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 28.09.2021 р.).

Із загальної кількості законопроектів, зазначених у Розділі І, 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 або встановлення кримінальної відповідальності за суміжні діяння.

20 законопроектів, тобто переважна 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. Вказані закони визначають певні правила та приписи, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність та застосування відповідних адміністративних стягнень.

Така ж кількість законопроектів за своїм змістом спрямована на посилення адміністративної відповідальності. Це відбувається або шляхом істотного збільшення розмірів санкцій, визначених за вже передбачені у КУпАП правопорушення, або шляхом внесення змін та доповнень до диспозицій чинних норм цього Кодексу, якими розширюється перелік таких порушень та встановлюється адміністративна відповідальність за нові діяння.

Лише **2** законопроекти стосуються скасування передбаченої законом адміністративної відповідальності.

У **10** законопроектах вносяться зміни до відповідних статей Розділів III, IV КУпАП, якими визначаються державні органи та посадові особи, що уповноважуються розглядати справи та складати протоколи про адміністративні правопорушення, якими пропонується доповнити цей Кодекс; регулюються інші процедурні питання, пов'язані із здійсненням адміністративного провадження у справах вказаної категорії.

До **Розділу II. «Питання, які доручається підготувати і доопрацювати для розгляду на сесії»** вказаного Порядку денного внесено **100** 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, **75 –** внесено народними депутатами України, **22** – Кабінетом Міністрів України. **3** законопроекти, визначені як невідкладні, внесено Президентом України. Зокрема, це проекти Законів: «Про внесення змін до статті 166-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку зі змінами в порядку подання державному реєстратору інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи (реєстр. № 6321 від 19.11.2021 р.)»; «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримі-

нального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства (реєстр. № 6372 від 03.12.2021 р.); «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо відповідальності за порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь» (реєстр. № 6397 від 06.12.2021 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 вони спрямовані також на посилення кримінальної відповідальності за суміжні із адміністративними правопорушення діяння.

66 законопроектів, 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. У них встановлюються певні правила та приписи, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність та застосовуються відповідні адміністративні стягнення.

11 законопроектів, що містяться у Розділі II, стосуються змін та доповнень щодо порядку розгляду справ та складання протоколів про адміністративні правопорушення, державних органів та посадових осіб, які уповноважуються їх розглядати, регламентації інших питань здійснення адміністративного провадження у таких справах.

Проте **70** законопроектів, тобто переважна більшість із тих, що доопрацьовуються для розгляду на поточній сесії, стосуються внесення змін та доповнень до чинних статей КУпАП, які пов'язані із суттєвим збільшенням передбачених у них розмірів адміністративних стягнень. Крім того, у них формулюються нові умови та обставини вчинення правопорушень, за які вже встановлено адміністративну відповідальність, або пропонується запровадити відповідальність за вчинення нових діянь.

Водночас, тільки у **3**-х законопроектах пропонується скасувати наразі існуючу адміністративну відповідальність за окремі діяння або певним чином пом'якшити таку відповідальність.

Звертає на себе увагу, що загалом **90** законопроектів із **135** законопроектів, які перебували на розгляді сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання (що становить 67 відсотків), містять пропозиції щодо впровадження нових адміністративних правопорушень або суттєвого посилення існуючої адміністративної відповідальності за визначені у КУпАП діяння. Майже у всіх таких законопроектах пропонується досить істотно, іноді у декілька десятків разів, порівняно з чинними санкціями відповідних статей, збільшити розмір штрафів за вчинені правопорушення.

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.

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.

Слід зауважити, що окремі пропозиції встановити адміністративну відповідальність за нові 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.

Виходячи із 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.

Водночас 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.

Окрім того, прийнято за основу (у першому читанні) **2** проекти Законів із вищеназваної тематики. А саме: 23.02.2022 р. Закон 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 17.12.2021 р.); 03.05.2022 р. Закон України ««Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту честі і гідності громадян та працівників правоохоронних органів» (реєстр. № 5050-1 від 15.07.2021 р.);

Серед суттєвих зауважень, які були висловлені щодо законопроекту № 5050-1 від 15.07.2021 р., зазначалось, що запропоновані у ньому зміни до статті 262 КУпАП не стосуються предмета правового регулювання цього закону. У законопроекті пропонується виключити із переліку повноважень органів вну-

трішніх 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.

Проте, зазначені повноваження посадових осіб органів внутрішніх справ (Національної поліції України) провадити адміністративне затримання у перелічених випадках не мають відношення до захисту честі і гідності працівників правоохоронних органів та членів громадських формувань шляхом посилення відповідальності за вчинення дій, пов'язаних з їх порушенням, що є метою законопроекту. Внаслідок цього, межі та предмет правового регулювання законопроекту унеможливлюють внесення зазначених змін до його тексту.

За період із 24.02.2022 р., тобто після введення воєнного стану в України, на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності надійшло **18** законопроектів щодо удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення.

Головним чином, вони стосувалися встановлення відповідальності за вчинення правопорушень в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також за порушення окремих заборон та обмежень, визначених чинним законодавством про правовий режим воєнного стану. Зокрема, за порушення встановлених заборон і обмежень щодо реалізації (відпуску) лікарських засобів та продажу алкогольних напоїв, порушення комендантської години на вулицях та в інших громадських місцях, світломаскування тощо.

Разом із тим, ці законопроекти мають неповний, фрагментарний характер, оскільки пропонують запроваджувати адміністративну відповідальність за порушення не усіх встановлених вищезгаданим Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII) заборон та обмежень, які діють у період воєнного стану, а лише деяких із них.

Внаслідок цього, вкрай актуального значення у сучасних умовах набуває необхідність прийняття Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених заборон та обмежень в умовах дії воєнного стану». Метою Закону стане внесення змін та доповнень до КУпАП, якими встановлюється адміністративна відповідальність за порушення усіх заборон та обмежень, які діють у період воєнного стану, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Такий Закон повинен мати системний та комплексний характер. Його прийняття обумовлено необхідністю забезпечити дотримання передбачених у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» всього переліку відповідних заборон та обмежень, а також реалізації положень статті 25 цього Закону щодо відповідальності осіб, винних у порушенні його вимог. Новий Закон має визначити, які конкретні адміністративні стягнення, за які діяння та у якому порядку, будуть застосовуватися до осіб, що порушили вищезазначені заборони та обмеження.

З огляду на викладене, доцільно більш детально окремо зупинитися на аналізі зазначених та деяких інших законопроектів, виходячи з їх актуальності та суспільної значущості.

Зокрема, проектів законів:

- Про внесення змін до статті 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у галузі охорони навколишнього природного середовища за невиконання законних вимог посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища (3418 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо особливостей складення протоколу про адміністративне правопорушення стосовно недодержання встановлених законом строків (термінів) надання відповіді на звернення або запит народного депутата України (3503 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо соціальних пільг та соціальних гарантій для учасників бойових дій (5027 Д);

- Про внесення змін до статті 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо застосування відповідальності за вчинення правопорушень до іноземців, які користуються імунітетом (5250 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо питання сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності працівниками, призваними на військову службу (5746 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії порушенню прав у сфері праці (5749 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо відповідальності за порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь (6397-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту працівників бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги під час виконання службових обов'язків (6423 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України та спроб легалізувати та легітимізувати анексію частини території України (6436 У);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України, спроб легалізувати та легітимізувати анексію частини території України та пропаганду ідеології «руського міру» (6436-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортним засобом обладнаним шинами з порушенням установлених законодавством вимог (6462 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів (6463 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення невідворотності відповідальності водіїв за вчинення дорожньо-транспортних пригод у стані сп'яніння (6558 Д);

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за незаконне поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації (6567 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні порушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану (7212-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (щодо носіння військової форми під час дії правового режиму воєнного стану) (7302 Д);

- Про внесення змін до статті 186-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення адміністративної відповідальності за незаконне носіння військової форми одягу, однострою поліції чи форми одягу працівників інших правоохоронних органів (7302-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (7356 Д);

- Про внесення зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортним засобом в стані сп'яніння в умовах воєнного часу (7382 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керу-

вання транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану (7382-1 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про виконавче провадження» щодо посилення адміністративної відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану (7382-2 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану (7404 Д);

- Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визначення електричних транспортних засобів та об'єкту зарядної інфраструктури (7435 Д);

- Про внесення змін до статті 42-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів (7445 Д).

1. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у галузі охорони навколишнього природного середовища за невиконання законних вимог посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища» (реєстр. № 3418 від 30.04.2020 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є посилення адміністративної відповідальності за невиконання законних розпоряджень, приписів та інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів.

Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 188-5 КУпАП, збільшивши розміри штрафів за невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог по-

садових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Пропоновані зміни до КУпАП потребують фахового обґрунтування методики встановлення нових розмірів адміністративних штрафів. 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.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Відповідно, необґрунтоване посилення адміністративної відповідальності шляхом збільшення розміру штрафу створює умови для тиску на фізичних осіб, вимагання посадовою особою неправомірної вигоди з погрозою застосування заходів адміністративного стягнення із використанням наданих повноважень або умисного створення умов, за яких особа вимушена надати неправомірну вигоду.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо особливостей складення протоколу про адміністративне правопорушення стосовно недодержання встановлених законом строків (термінів) надання відповіді на звернення або запит народного депутата України» (реєстр. № 3503 від 19.05.2020 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є вдосконалення чинного законодавства України в частині складення протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1–4 статті 188-19 КУпАП, шляхом спрощення проце-

дури фіксації адміністративних правопорушень в умовах, коли особа, яка складає такий документ, територіально віддалена від особи, яка притягується до відповідальності.

Проектом Закону передбачено доповнення Глави 19 Розділу IV КУпАП новою статтею 257-2 «Особливості складення протоколу про адміністративне правопорушення щодо недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення або запит народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на таке звернення або запит» (згідно порівняльної таблиці, підготовленої до другого читання). Зокрема передбачено, що у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою-четвертою статті 188-19 КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення складаються за правилами, визначеними цим Кодексом, з урахуванням особливостей, встановленими статтею 257-2 КУпАП. Такі протоколи складаються та підписуються без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

З метою врахування законних інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою-четвертою статті 188-19 КУпАП, пропонується встановити, що один примірник протоколу надсилається за місцем проживання або роботи (служби) особи рекомендованим поштовим відправленням із повідомленням про вручення для ознайомлення, надання пояснень та зауважень. У разі отримання протоколу про адміністративне правопорушення, складеного стосовно особи, яка на момент отримання протоколу припинила трудові (службові) відносини із відповідною юридичною особою, керівник такої юридичної особи зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово повідомити особу, яка склала відповідний протокол, про факт припинення трудових (службових) відносин. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право протягом семи робочих днів з моменту отримання протоколу про адміністративне правопорушення подати письмові пояснення або письмові зауваження

щодо змісту протоколу, які додаються до матеріалів справи про адміністративне правопорушення.

З огляду на доопрацювання тексту законопроекту для розгляду у другому читанні варто звернути увагу, що незважаючи на передбачені умови надсилання рекомендованим поштовим відправленням із повідомленням про вручення протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою – четвертою статті 188-19 КУпАП, не враховано обставини неодержання чи невручення такого протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності. Фактично така особа може бути позбавлена права на ознайомлення, надання пояснень та зауважень до протоколу. Тому вважаємо за доцільне передбачити у частині шостій статті 257-2 КУпАП, що протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частинами першою-четвертою статті 188-19 КУпАП, разом з іншими матеріалами надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення такого правопорушення *«після підтвердження надсилання особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, одного примірника протоколу»*.

3. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо соціальних пільг та соціальних гарантій для учасників бойових дій» (реєстр. № 5027 від 05.02.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є захист права на соціальні пільги для учасників бойових дій.

Законопроектом встановлюється адміністративна відповідальність за порушення у сфері надання соціальних пільг учасникам бойових дій, а саме ненадання передбачених соціальних пільг та соціальних гарантій особами, які повинні їх надавати відповідно до діючого чинного законодавства (стаття 185-14 КУпАП).

Пропоновані зміни не відповідають вимогам принципу правової визначеності, оскільки порядок надання соціальних пільг та соціальних гарантій учасникам бойових дій встановлено законодавством за умови додержання правової процеду-

ри. Тому виникає питання, що вважатиметься підставою адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, передбачене статтею 185-14 КУпАП.

Слід також звернути увагу на висновок Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, що «реалізація положень законопроекту буде мати вплив на показники державного бюджету, оскільки виявлення зазначених правопорушень та застосування відповідних санкцій може призвести до збільшення надходжень внаслідок сплати штрафних санкцій. Про таке також зазначається у експертному висновку Міністерства фінансів України до даного законопроекту. Тому, відповідно до вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України суб'єкту права законодавчої ініціативи належало надати до законопроекту фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)»[1].

4. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо застосування відповідальності за вчинення правопорушень до іноземців, які користуються імунітетом» (реєстр. № 5250 від 15.03.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є попередження, виявлення та припинення вчинення порушень Правил дорожнього руху особами, які користуються дипломатичним імунітетом.

Законопроектом пропонується викласти у новій редакції друге речення статті 16 КУпАП такого змісту: «при вирішенні питань притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, цей Кодекс застосовується в частині, що не суперечить міжнародним договорам, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України».

Необхідність законодавчих змін обґрунтовано тим, що в Україні існує проблема систематичного порушення на терито-

[1] Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/618842

рії України Правил дорожнього руху особами, які користуються дипломатичним імунітетом, та несплати такими особами адміністративних штрафів за вказані порушення.

Зазначимо, що змінами до статті 16 КУпАП фактично пропонується розповсюдити адміністративну юрисдикцію на осіб, які користуються дипломатичним імунітетом, за винятками, що можуть бути передбачені у міжнародних договорах України. Однак відповідно до частини першої статті 31 Віденської конвенції про дипломатичні зносини дипломатичний агент користується імунітетом від кримінальної юрисдикції держави перебування. Він користується також імунітетом від цивільної та адміністративної юрисдикції.

Варто також звернути увагу, що зміна положень статті 16 КУпАП повинно супроводжуватися змінами в частині положень, що регулюють провадження у справах за участю іноземців, які користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України (дипломатичним імунітетом). На теперішній час при порушенні Правил дорожнього руху особою, яка має імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу, і акредитаційної картки, що підтверджує статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертаються власнику. Забороняється здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення. Рапорт та інші матеріали щодо порушення правил дорожнього руху особами, які мають дипломатичний імунітет, у п'ятиденний строк надсилаються до Департаменту патрульної поліції з подальшою передачею їх до Міністерства закордонних справ України, про що особа, яка має дипломатичний імунітет, попереджається на місці вчинення адміністративного правопорушення. З огляду на викладене, необхідно внести зміни до КУпАП в частині встановлення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення за участю іноземців, які користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції.

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо питання сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності працівниками, призваними на військову службу» (реєстр. № 5746 від 09.07.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є забезпечення права працівників, призваних на строкову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладання нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до фактичного звільнення, на роботу за сумісництвом.

Законопроектом пропонується внести зміни до примітки статті 172-4 КУпАП, виключивши працівників, призваних на строкову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладання нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до фактичного звільнення – з числа суб'єктів правопорушень за цією статтею.

Згідно з проектом також запропоновано внести зміни до статей 25 та 36 Закону України «Про запобігання корупції» з метою виключення працівників, призваних на строкову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладання нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до фактичного звільнення з переліку осіб, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства, в частині заборони сумісництва, а також вимоги щодо передачі іншим особам належних їм підприємств та корпоративних прав.

Пропоновані зміни усувають існуючу правову колізію та є доцільними з огляду на положення частини другої статті 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та частини третьої статті 119 Кодексу законів про працю України. Відповідні гарантії передбачені Законом України «Про основи національного спротиву».

6. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії порушенню прав у сфері праці» (реєстр. № 5749 від 12.07.2021 р.).

Основною метою прийняття проекту Закону є захист учасників трудових відносин від різних форм мобінгу і встановлення адміністративної відповідальності за такі дії.

Законопроектом пропонується доповнити КУпАП новим складом адміністративного правопорушення «Мобінг (цькування)» (стаття 173-5).

Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачено, що дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Мобінг (цькування) – це діяння роботодавця або окремих працівників трудового колективу, які спрямовані на приниження гідності та честі працівника, його професійної (ділової) репутації у формі психологічного та/або економічного тиску, зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій, створення стосовно нього напруженої, ворожої, образливої атмосфери, у тому числі, що змушує особу недооцінювати власну професійну придатність.

Виділяють різні форми мобінгу – авторитарний, змішаний, дискримінаційний, сексуальний та ін.

З огляду на це зауважимо, що частина перша пропонованої статті 173-5 КУпАП викладена без додержання вимог правової визначеності, оскільки адміністративне провадження у справах мобінгу (цькування) може супроводжуватися практичними проблемами у встановленні вини осіб, які притягатимуться до адміністративної відповідальності, та у визначенні форми мобінгу (цькування).

7. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо відповідальності за порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь» (реєстр. № 6397-1 від 22.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності щодо посадових осіб Фонду майбутніх поколінь, заінтересованих осіб компанії з управління активами Фонду, посадових осіб адміністратора Фонду, зберігача Фонду, аудиторської фірми Фонду та адміністратора Єдиного соціального реєстру за нездійснення передбачених законом виплат учасникам Фонду, вчинення інших протиправних дій, які призвели до заподіяння збитків та зменшення активів Фонду, порушення прав та інтересів Фонду і його учасників.

Для цього у законопроекті пропонується: доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новими статтями 165-6, 165-7, 165-8, 165-9, 165-10, 165-11, у яких передбачається накладення на вищеназваних посадових осіб адміністративного стягнення у виді штрафу від однієї до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за вчинення дій, спрямованих на відчуження або придбання активів Фонду майбутніх поколінь (далі – Фонду) за ціною іншою, ніж ринкова, якщо це призвело до збитків Фонду та/або його учасників, порушення порядку адміністрування та ведення персоніфікованого обліку і звітності Фонду, інші порушення інтересів учасників Фонду; внести доповнення до ст. 244-17 КУпАП, якими Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку уповноважується розглядати справи

про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 165-6 – 165-11 цього Кодексу; доповнити Кримінальний кодекс України (далі – КК України) новими статтями 222-3, 223-4, 223-5, 223-6, у яких запроваджується кримінальна відповідальність за дії щодо порушення інтересів учасників Фонду, які, зокрема, спричинили значні збитки або збитки у великих розмірах.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України щодо відповідальності за порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь» (реєстр. № 6397 від 06.12.2021 р.) та безпосередньо змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про економічний паспорт» (реєстр. № 6394-2 від 22.12.2021 р.), у якому визначаються підстави та порядок створення, формування активів та функціонування названого Фонду, умови та строк здійснення виплат його учасникам.

Метою законопроекту є законодавче забезпечення ефективного управління активами Фонду майбутніх поколінь, їх збереження, створення належних умов для притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні або кримінальні правопорушення, пов'язані з використанням цих активів та заподіянням збитків Фонду або його учасникам.

Підтримуючи досягнення такої мети й не заперечуючи проти прийняття законопроекту, за умови набрання чинності Законом України «Про економічний паспорт», вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиції статей 165-6 «*Порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь*» та 165-11 «*Порушення посадовими особами Адміністратора Єдиного соціального реєстру порядку здійснення персоніфікованого обліку відомостей про учасників Фонду*», якими пропонується доповнити КУпАП, не містять визначення розміру збитків Фонду та/або його учасникам, які завдаються діями посадових осіб Фонду, заінтересованих осіб компанії з управління активами Фонду або посадових осіб адміністратора зазначеного реєстру, не встановлюють критеріїв для визначення такого розміру. Водночас, саме настання збит-

ків внаслідок дій вказаних осіб є обов'язковою умовою застосування до них адміністративного стягнення у виді штрафу від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Потребує корегування і редакція зазначеної у законопроекті статті 165-8 «*Порушення порядку підготовки та оприлюднення річного звіту Фонду майбутніх поколінь*». Диспозиція статті є неповною, не узгоджується з її ж назвою та змістом ст. 10 «Звіт Ради Фонду» та ст. 43 «Звітність у сфері системи економічного паспорта» проекту Закону України «Про економічний паспорт», на який вона посилається.

Зазначена звітність містить інформацію про результати діяльності Фонду, завдяки якій його наглядовий орган оцінює фінансовий стан Фонду та можливість здійснення виплат його учасникам. З огляду на це, суспільно шкідливі наслідки матиме не сама по собі «*непідготовка річного звіту*», як зазначено у статті 165-8 КУпАП, а дії посадових осіб адміністратора Фонду та членів Ради Фонду щодо неподання, несвоєчасного подання, подання із недостовірними даними або порушення порядку подання вказаній наглядовій раді та з метою оприлюднення на офіційних вебсайтах Фонду майбутніх поколінь і Кабінету Міністрів України, відповідно, річного звіту Фонду та звіту Ради Фонду.

Запропонована редакція статті 165-10 КУпАП складається лише із назви, яка містить перелік дев'яти, різних за змістом, порушень (наприклад, нездійснення виплат учасникам Фонду у передбачених Законом України «Про економічний паспорт» випадках, порушення посадовими особами Адміністратора Фонду порядку адміністрування Фонду, порушення порядку ведення бухгалтерського обліку тощо), а також санкції за їх вчинення у виді накладення штрафу на посадових осіб Адміністратора Фонду від тридцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Разом із тим, у статті відсутня диспозиція із описом об'єктивної сторони перелічених у назві порушень, визначенням їх конкретних ознак та умов, за наявності яких до винних посадових осіб застосовується адміністративне стягнення. Це пов-

ністю унеможливлює її використання під час правозастосовної діяльності.

Окрім того, передбачений санкцією статті 165-10 КУпАП розмір штрафу, без достатніх обґрунтувань, досить суттєво, більш як у 70 разів менше розмірів штрафів, передбачених аналогічними санкціями інших норм щодо порушень інтересів учасників Фонду, зазначених у законопроекті.

Неповнота та неузгодженість вищеназваних норм, якими пропонується доповнити КУпАП, перешкоджатиме їх належному застосуванню та притягненню до відповідальності посадових осіб, які вчинили передбачені у них порушення.

У законопроекті відсутні поняття та критерії визначення розміру «*значних збитків*», спричинення яких є обов'язковою умовою притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб зберігача Фонду за вчинення дій, передбачених статтями 223-4 «*Порушення порядку надання послуг зберігача Фонду майбутніх поколінь*» та 223-6 «*Неналежне виконання умов договору про обслуговування Фонду зберігачем Фонду майбутніх поколінь*», якими пропонується доповнити КК України.

Таке визначення міститься лише у Примітці до статті 223-3 КК України *«Порушення інтересів учасників Фонду майбутніх поколінь*», однак настання наслідків у вигляді «*значних збитків*» є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони й інших кримінальних правопорушень у сфері діяльності Фонду, передбачених законопроектом.

З цих же міркувань доречно доповнити такими наслідками і текст диспозиції статті 223-5 КК України «*Неповідомлення про зменшення вартості активів Фонду майбутніх поколінь*». Визначені у ній дії, вчинені працівниками зберігача Фонду, за своїм об'єктивним характером, як і аналогічні дії, передбачені у ст. 223-4, 223-6 цього Кодексу, можуть мати ознаки суспільно небезпечного діяння та внаслідок цього, згідно із вимогами ст. 2, 11 КК України, бути підставою кримінальної відповідальності лише за умови настання вищевказаних збитків.

Доцільно також застосовувати у зазначених статтях, замість словосполучення «*значні збитки*», формулювання «*збит-*

ки у значних розмірах» або «*значна шкода*», які наразі використовуються у нормах чинного КК України, у тому числі, в інших статтях Розділу VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності», до якого, виходячи із об'єкту злочинного посягання, пропонується включити названі у законопроекті статті.

Законопроект не містить пропозицій щодо органу досудового розслідування, уповноваженого здійснювати досудове слідство кримінальних правопорушень, передбачених запропонованими статтями 223-3–223-6 КК України (відповідна підслідність визначається згідно із вимогами ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України).

Зазначена законодавча невизначеність щодо об'єктивної сторони та процесуального механізму впровадження вищевказаних норм призведе до їх неоднозначного тлумачення та неможливості реалізовувати під час правозастосовної діяльності.

8. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту працівників бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги під час виконання службових обов'язків» (реєстр. № 6423 від 13.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено посилення адміністративної відповідальності за дії щодо завідомо неправдивого виклику бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, а також встановлення кримінальної відповідальності за дії, пов'язані із погрозами або насильством щодо працівників бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги під час виконання ними своїх службових обов'язків.

Для цього у законопроекті пропонується: доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 183-3 «*Завідомо неправдивий виклик бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги»,* одночасно виключивши вказані дії з диспозиції чинної статті 183 КУпАП «Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб»; у ст. 183-3 КУпАП передбачити накладення адміністративного стягнення у виді штрафу в розмірі від двохсот до п'ятисот неоподаткову-

ваних мінімумів доходів громадян (що у 2,5–4 рази більше, ніж сума штрафу, передбаченого чинною ст. 183 цього Кодексу), а за повторне вчинення вказаного порушення – накладення штрафу від чотирьохсот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або призначення громадських робіт на строк від сорока до шістдесяти годин; у ч. 3, 4 ст. 183-3 КУпАП запровадити адміністративну відповідальність батьків або осіб, які їх замінюють, за передбачені цією статтею діяння, вчинені малолітніми або неповнолітніми особами віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років; внести зміни та доповнення до ст. 218, 219, 221, 222 КУпАП щодо можливості розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 183-3 КУпАП, відповідно, адміністративними комісіями при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад, виконавчими комітетами (виконавчими органами) сільських, селищних, міських рад, суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, органами Національної поліції; доповнити Кримінальний кодекс України (далі – КК України) новою статтею 350-1 «*Погроза або насильство щодо працівника системи екстреної медичної допомоги, який входить до складу бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги*», у якій встановлюється кримінальна відповідальність за погрозу вбивством або заподіянням тяжких тілесних ушкоджень, умисне нанесення побоїв або заподіяння легкого чи середньої тяжкості тілесного ушкодження, умисне заподіяння тяжкого тілесного ушкодження працівнику системи екстреної медичної допомоги, який входить до складу бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, під час виконання ним службових обов'язків; доповнити ч. 1 ст. 77 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (від 19.11.1992 р. № 2801-XII) положенням щодо забезпечення права на захист вищевказаних працівників від протиправного посягання на своє життя та здоров'я під час виконання службових обов'язків.

Метою законопроекту є забезпечення належного правового захисту співробітників вітчизняної системи екстреної медичної допомоги у зв'язку з виконанням ними своїх службових

та професійних обов'язків, зменшення кількості завідомо неправдивих викликів бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги.

Підтримуючи досягнення цієї мети, вважаємо за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Запропонована законопроектом у ч. 3, 4 ст. 183-3 КУпАП адміністративна відповідальність батьків або осіб, які їх замінюють, за вчинення малолітніми особами (які не досягли чотирнадцяти років) передбачених у ч. 1, 2 цієї статті діянь щодо завідомо неправдивого виклику бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, не відповідає загальним підставам адміністративної відповідальності таких осіб, визначених у ст. 184 КУпАП «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють обов'язків щодо виховання дітей», у тому числі, за вчинення дітьми правопорушень.

Так, згідно із вимогами ч. 3, 4 вказаної статті на батьків або осіб, які їх замінюють, накладається штраф, загалом від п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за вчинення *неповнолітніми* віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушень, відповідальність за які передбачена КУпАП, а також за вчинення *неповнолітніми* (у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років) діянь, що містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за які передбачена КК України, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність.

Виняток становлять лише положення ч. 3, 4 ст. 173-4 КУпАП, згідно з якими, у разі вчинення *малолітніми* такого порушення, як «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу», до батьків або осіб, які їх замінюють, застосовується адміністративне стягнення у виді штрафу або громадських робіт.

В інших випадках чинним КУпАП адміністративна відповідальність батьків або осіб, які їх замінюють, за вчинення *малолітніми* (тобто особами, які не досягли чотирнадцяти років) правопорушень, визначених цим Кодексом, не передбачена.

У законопроекті відсутні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до ст. 184 КУпАП з метою можливого розширен-

ня переліку правопорушень, відповідальність за вчинення яких малолітніми несуть їх батьки або особи, які їх замінюють. У санкціях ч. 1, 2 ст. 183-3 КУпАП потребує також заміни словосполучення «*карається штрафом*..» на формулювання «*тягне за собою накладення штрафу*..», яке на даний час застосовується у нормах цього Кодексу.

Не узгоджуються між собою і запропоновані доповнення до ст. 218, 219, 221, 222 КУпАП щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 183-3 КУпАП, адміністративними комісіями при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад, виконавчими комітетами (виконавчими органами) сільських, селищних, міських рад, суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, органами Національної поліції.

Зокрема, внесення доповнень до ст. 221 КУпАП про розгляд суддями справ про адміністративні правопорушення, передбачені «*частинами третьою та четвертою статті 183-3 цього Кодексу*» (тобто у разі вчинення вказаних діянь малолітніми або неповнолітніми особами віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років), не супроводжується відповідними застереженнями щодо неможливості їх розгляду іншими, переліченими вище органами, яким також пропонується надати право розглядати справи про *«Завідомо неправдивий виклик бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги».*

Неузгодженість запропонованих змін і доповнень до названих статей КУпАП, їх невідповідність окремим загальним підставам застосування адміністративних стягнень, перешкоджатиме належному використанню цих норм та притягненню до відповідальності осіб, які вчинили передбачені у них порушення.

З метою узгодження диспозиції ч. 1 ст. 350-1 КК України, що пропонується у законопроекті та передбачає кримінальне покарання за такі дії, як «*Погроза вбивством, заподіянням тяжких тілесних ушкоджень по відношенню до працівника системи екстреної медичної допомоги, який входить до складу бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги*», із іншими части-

нами цієї же статті, вбачається доречним виключити з її тексту речення «*...застосована з метою перешкоджання службовій або професійній діяльності, а так само з метою заволодіння майном чи з іншою метою в інтересах того, хто погрожує».*

Основна умова для кваліфікації усіх визначених у вказаній статті діянь як кримінальних правопорушень – це їх вчинення щодо працівника бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, *під час виконання ним службових обов'язків.*

Така умова є визначальною і для кваліфікації діянь, передбачених також ч. 2, 3 ст. 350-1 КК України, а саме: «*умисного нанесення побоїв або заподіяння легкого чи середньої тяжкості тілесного ушкодження»; «умисного заподіяння тяжкого тілесного ушкодження*». Як зазначено у Примітці до статті, під виконанням службових обов'язків слід розуміти здійснення працівниками системи екстреної медичної допомоги, які входять до складу бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я.

Внаслідок цього, вчинення будь-якого діяння, передбаченого у вказаній статті, під час виконання потерпілим своїх службових обов'язків має підвищений суспільно небезпечний характер, тому може бути самостійною підставою для їх визнання кримінальним правопорушенням та притягнення осіб, які їх вчинили, до відповідальності.

За такої умови погроза вбивством або заподіянням тяжких тілесних ушкоджень щодо працівника бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги під час виконання ним своїх службових обов'язків, зокрема, «*здійснення невідкладних лікувальних заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані*», сама по собі має цілком завершений, суспільно небезпечний характер, незалежно від мети, з якою вона вчиняється.

Суб'єктивна сторона цього діяння для його кваліфікації як кримінального правопорушення не потребує встановлення

будь-яких додаткових ознак, у тому числі мети, мотиву тощо. Тим більше, що запропонований у ч. 1 ст. 350-1 КК України перелік таких цілей є невичерпним, наявне у ньому формулювання – «*з іншою метою в інтересах того, хто погрожує*», має вкрай загальний, невизначений характер.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України та спроб легалізувати та легітимізувати анексію частини території України» (реєстр. № 6436 від 15.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено запровадження адміністративної відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію тимчасово окупованої території України.

Для цього у законопроекті пропонується: доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 173^5, відповідно до якої, вчинення вищезазначених дій *«національними та іноземними публічними діячами», «особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», «політично значущими особами*» тягне за собою накладення штрафу в розмірі від тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а їх вчинення повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягне за собою накладення штрафу від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; внести зміни та доповнення до ст. 221, 255 КУпАП, згідно з якими, справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173^5 цього Кодексу, розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, протоколи про вказані правопорушення мають право складати посадові особи органів Національної поліції.

Законопроект розроблено Кабінетом Міністрів України на виконання п. 310 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX.

Метою законопроекту є визнання протиправними дій, пов'язаних із публічним запереченням збройної агресії Російської Федерації проти України та тимчасової окупації Російською Федерацією територій України, запобігання та зменшення кількості таких діянь, а також усунення безкарності у разі їх вчинення вищеназваними особами в умовах міжнародного збройного конфлікту, особливого періоду та заходів, які вживають органи державної влади України та їх посадові особи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації проти України.

Підтримуючи необхідність прийняття зазначеного законопроекту, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиція статті 173^5 КУпАП, а саме: «*Публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, публічне заперечення тимчасової окупації Російською Федерацією територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, публічне заперечення спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію тимчасово окупованої території України*», потребує редакційного удосконалення, більш чіткого та оптимального викладення.

Запропонована диспозиція має громіздку структуру, словосполучення «*публічне заперечення*» застосовується у ній тричі у зв'язку із переліком аналогічних, взаємопов'язаних між собою діянь; водночас у її тексті відсутнє визначення суб'єктів правопорушення, які вказані лише у Примітці до статті. Остання включає велику кількість відсилань до інших законодавчих актів щодо роз'яснення термінів та «термінологічних конструкцій», які застосовуються у цій статті.

З огляду на викладене, запропонована редакція статті 173^5 КУпАП утруднює сприйняття та розуміння вказаної норми, що у подальшому може перешкоджати однозначному тлумаченню

та належному застосуванню її положень, притягненню до відповідальності осіб, які вчинили передбачені у ній порушення.

Окрім того, в обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту зазначається, що вищевказані дії, які посягають на національну безпеку та територіальну цілісність України, мають «***суспільно небезпечний характер***». Виходячи з вимог ст. 2, 11 Кримінального кодексу України, вчинення особою суспільно небезпечного діяння є підставою для визнання такого діяння кримінальним правопорушенням та притягнення особи до кримінальної відповідальності. Згідно із ч. 2 ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Разом із тим, пропозиції щодо можливого запровадження за вищезазначені у законопроекті дії саме кримінальної відповідальності, враховуючи надане до нього обґрунтування, відсутні.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України, спроб легалізувати та легітимізувати анексію частини території України та пропаганду ідеології «руського міру»» (реєстр. № 6436-1 від 30.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено запровадження адміністративної відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію тимчасово окупованої території України, а також за пропаганду ідеології «руського міру».

Для цього у законопроекті пропонується: доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі –

КУпАП) новою статтею 173[5], відповідно до якої, вчинення вищезазначених дій *«національними та іноземними публічними діячами», «особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», «політично значущими особами»* тягне за собою накладення штрафу в розмірі від трьох до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а їх вчинення повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення або з використанням засобів масової інформації, тягне за собою накладення штрафу від п'яти до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; внести зміни та доповнення до ст. 221, 255 КУпАП, згідно з якими, справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173[5] цього Кодексу, розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, протоколи про вказані правопорушення мають право складати посадові особи органів Національної поліції.

Законопроект розроблений на виконання п. 310 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX, є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України та спроб легалізувати та легітимізувати анексію частини території України» (реєстр. № 6436 від 15.12.2021 р.), підготовленого Кабінетом Міністрів України.

Метою законопроекту є визнання протиправними дій, пов'язаних із пропагандою так званого «руського міра», а також публічним запереченням збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій України та спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію частини території України, запобігання та зменшення кількості таких діянь, а також усунення безкарності у разі їх вчинення вищеназваними особами в умовах міжнародного збройного конфлікту, особливого періоду

та заходів, які вживають органи державної влади України та їх посадові особи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації проти України.

Підтримуючи необхідність прийняття зазначеного законопроекту, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиція статті 173[5] КУпАП, а саме: «*Публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, публічне заперечення тимчасової окупації Російською Федерацією територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, публічне заперечення спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію тимчасово окупованої території України, пропаганда ідеології «руського міру», а також виготовлення та розповсюдження матеріалів із такими запереченням та/або пропагандою»,* потребує редакційного удосконалення, більш чіткого та оптимального викладення.

Запропонована диспозиція має вкрай громіздку структуру, словосполучення «*публічне заперечення*» застосовується у ній тричі у зв'язку із переліком аналогічних, взаємопов'язаних між собою діянь; водночас у її тексті відсутнє визначення суб'єктів названого правопорушення, які вказані лише у Примітці до статті. Остання включає велику кількість відсилань до інших законодавчих актів щодо роз'яснення термінів та «термінологічних конструкцій», які застосовуються у цій статті.

Роз'яснення терміну «*пропаганда ідеології «руського міру*», що міститься у Примітці, потребує більшої конкретизації, оскільки має, здебільшого, загальний, декларативний характер. Перелічені у ньому ознаки, що застосовуються для розкриття смислу такої пропаганди, самі вимагають додаткового роз'яснення (зокрема, «*міфологізація історії*», «*теорія наявності спільної справи*», «*штучно створена цивілізація*» тощо). Внаслідок цього, процес встановлення підстав для притягнення до відповідальності за вчинення вказаного діяння, які у кожному випадку повинні мати цілком конкретний, передбачуваний характер, суттєво ускладниться.

Крім того, зазначені у диспозиції названої статті «*виготовлення та розповсюдження матеріалів із такою пропагандою*», цілком охоплюються поняттям «пропаганда», є одними із її невід'ємних складових компонентів, тому можуть не виділятися в якості окремих ознак об'єктивної сторони цього правопорушення.

Слід зазначити, що запровадження відповідальності за «публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, спроб Російської Федерації легалізувати та легітимізувати анексію тимчасово окупованої території України» узгоджується із положеннями Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (від 18.01.2018 р. № 2268-VIII) та Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (від 15.04.2014 р. № 1207-VII). Відповідальність за їх вчинення безпосередньо пов'язана із передбаченими у цих Законах заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також узгоджується із визначеним у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік завданням щодо правового забезпечення їх виконання державними органами України.

Разом із тим, запровадження відповідальності за пропаганду ідеології «руського міра» має свої, цілком самостійні мету та завдання, пов'язані із постійною, ефективною протидією, у тому числі інформаційними засобами, відповідній ідеологічній концепції та політичній технології, вплив якої не обмежується лише вищезазначеними регіонами України. Виходячи із наведеного, вважали би за доцільне, підстави ти порядок притягнення до відповідальності за таку пропаганду передбачити в окремій нормі закону.

З огляду на викладене, запропонована редакція статті 173[5] КУпАП утруднює сприйняття та розуміння цієї норми, що у подальшому може перешкоджати однозначному тлумаченню та належному застосуванню її положень, притягненню до відповідальності осіб, які вчинили передбачені у ній порушення.

Окрім того, в обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту зазначається, що вищевказані дії, які посягають на національну безпеку України, її територіальну цілісність та громадський порядок, мають «***суспільно небезпечний характер***». Відповідно до ст. 2, 11 Кримінального кодексу України, вчинення особою суспільно небезпечного діяння є підставою для визнання такого діяння кримінальним правопорушенням та притягнення цієї особи до кримінальної відповідальності. Згідно із вимогами ч. 2 ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Однак, у законопроекті відсутні пропозиції щодо можливого запровадження саме кримінальної відповідальності за вищезазначені дії, які, згідно із наданим обґрунтуванням, визначаються як «суспільно небезпечні».

11. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортним засобом обладнаним шинами з порушенням установлених законодавством вимог» (реєстр. № 6462 від 24.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено запровадження адміністративної відповідальності за керування водієм вантажним автомобілем або автобусом, обладнаним шинами, залишкова висота малюнка протектора яких не відповідає вимогам законодавства, виокремлення таких дій із статті 121 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами» в окрему норму.

Для цього у законопроекті пропонується: доповнити диспозиції ч. 1 та ч. 2 ст. 121 КУпАП словосполученням «*(крім пору-*

шень передбачених статтею 121-3 цього Кодексу)»; доповнити КУпАП новою статтею *121-3*, яка передбачає, що вчинення вищезазначеного порушення тягне за собою накладення штрафу в розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що у 12,5 разів більше санкції за аналогічні дії, яка передбачена ч. 2 ст. 121 КУпАП), а повторне протягом року вчинення таких дій – позбавлення права керування транспортними засобами на строк від шести місяців до одного року; внести зміни та доповнення до ст. 221, 222, 235-1 чинного КУпАП, згідно з якими, органи Національної поліції та Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, відповідно до визначеної законом компетенції, уповноважуються розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 121-3 цього Кодексу, а районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди – частиною другою цієї ж статті; внести доповнення до ст. 255 КУпАП, згідно з якими посадові особи органів Національної поліції та органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (у частині порушень, вчинених військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків) наділяються правом складати протоколи про правопорушення, передбачені частиною другою статті 121-3 КУпАП, а останні, крім того, – частиною четвертою статті 121 цього Кодексу; внести доповнення до ст. 265-2 КУпАП, за якими працівники уповноважених підрозділів Національної поліції, у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачене статтею 121-3 КУпАП, тимчасово затримують транспортний засіб.

Метою законопроекту є розмежування вищевказаного діяння від інших аналогічних дій щодо переобладнання транспортних засобів із порушенням відповідних правил, норм і стандартів, посилення відповідальності за їх вчинення, підвищення рівня безпеки дорожнього руху та зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод за участю транспортних засо-

бів, які використовуються для надання послуг з перевезення вантажів або пасажирів із порушенням встановлених технічних вимог.

Не заперечуючи, з огляду на це, проти прийняття вказаного законопроекту, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиція частини першої статті 121-3 КУпАП потребує редакційного удосконалення, більш повного викладення, яке сприяло би досягненню названої мети закону.

Враховуючи те, що норма, за порушення вимог якої у вказаній статті пропонується запровадити адміністративну відповідальність, безпосередньо визначена пунктом 31.4.5 «Колеса і шини» Правил дорожнього руху, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306, вбачається найбільш оптимальним змінити текст диспозиції ч. 1 ст. 121-3 КУпАП, доповнивши її словосполученням «*не відповідає правилам дорожнього руху та іншим вимогам і стандартам технічної експлуатації, встановленим законодавством*».

Крім того, з метою розповсюдження положень цієї статті на інші транспортні засоби, які використовується для надання послуг з перевезення пасажирів, доречно також зазначити про них у її назві та диспозиції. Тим більше, що аналогічне формулювання вже міститься у частині другій вищезгаданої ст. 121 КУпАП.

Запропоноване внесення змін до п. 1) ч. 1 ст. 255 КУпАП, згідно з якими, органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (у частині порушень, вчинених військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків) наділяються правом складати протоколи про правопорушення, передбачені частиною четвертою статті 121 КУпАП, із одночасним виключенням цієї статті із переліку, визначеному у ст. 235-1 КУпАП щодо справ про адміністративні правопорушення, які уповноважується розглядати Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у

Збройних Силах України, не є предметом правового регулювання наданого законопроекту. Передбачені у ч. 4 ст. 121 КУпАП діяння стосуються інших порушень водіями правил керування транспортних засобів, вчинених повторно протягом року, ніж ті, що пропонується визначити у новій статті 121-3 КУпАП.

Крім того, зазначені пропозиції не узгоджуються із вимогами ст. 235-1 та ч. 2 ст. 255 КУпАП, виходячи з яких, внаслідок того, що розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 4 ст. 121 КУпАП, віднесено до відання вищеназваної Військової інспекції безпеки дорожнього руху, протоколи про такі правопорушення також мають право складати уповноважені посадові особи цього органу.

Разом із тим, запропоновані зміни щодо державного органу, посадові особи якого наділяються правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 4 ст. 121 КУпАП, не супроводжуються пропозиціями щодо органу, який розглядатиме справи про такі порушення та прийматиме рішення про накладення відповідних адміністративних стягнень.

Названі зміни не враховують і положення ч. 4 ст. 235-1 КУпАП, згідно з якими протоколи про вчинення водіями військових транспортних засобів порушення правил дорожнього руху, за які може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом (до яких належать і передбачені ч. 4 ст. 124 КУпАП), передаються військовим інспектором безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України ***до суду***.

Відповідні пропозиції щодо внесення змін до ч. 4 ст. 235-1 КУпАП та ст. 221 КУпАП, у якій визначається компетенція судів (суддів) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, відсутні.

Законодавча невизначеність, неповнота та неузгодженість запропонованих змін і доповнень до КУпАП, перешкоджатиме можливості реалізовувати вищевказані норми під час правозастосовної діяльності, притягненню до відповідальності осіб, які вчинили передбачені у них порушення.

12. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів» (реєстр. № 6463 від 24.12.2021 р.).

Законопроектом передбачено запровадження адміністративної відповідальності за перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів більш як на вісімдесят кілометрів на годину.

Для цього у законопроекті пропонується: текст статті 122 «*Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху*» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) після частини четвертої доповнити новою частиною, у якій передбачити, що вчинення вищезазначеного порушення тягне за собою накладення штрафу в розмірі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; внести зміни та доповнення до ст. 222, 235-1 чинного КУпАП, згідно з якими, органи Національної поліції та Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, відповідно до визначеної законом компетенції, уповноважуються розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені новою частиною статті 122 цього Кодексу; крім того, внести зміни та доповнення до ст. 219, 221, 222, 235-1, 255, 265-2, 265-4, 277, 279-1, 288 КУпАП щодо заміни нумерації перелічених у них статтях, необхідність у якій виникла через доповнення статті 122 КУпАП новою частиною.

Метою прийняття законопроекту є посилення відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із керуванням водієм транспортним засобом із перевищенням встановлених обмежень швидкості руху, зменшення кількості відповідних дорожньо-транспортних пригод та покращення безпеки дорожнього руху.

Підтримуючи необхідність досягнення вказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиція нової частини статті 122 КУпАП потребує редакційного удосконалення, більш повного викладення, яке сприяло би досягненню названої мети закону.

Максимальні обмеження швидкості руху, за перевищення яких пропонується встановити адміністративну відповідальність, безпосередньо визначені у пп. 12.1–12.10-2 п. 12 «Швидкість руху» Правил дорожнього руху, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306.

Зазначені обмеження, у тому числі, рух із швидкістю не більше 80 км/годину, у вказаних Правилах мають виключено диференційований характер. Зокрема, вони залежать від властивостей автомобільних доріг, виду транспортного засобу (автобусів, мікроавтобусів, легкових або вантажних автомобілів), а також від того – поза межами чи у межах населених пунктів відбувається такий рух.

З огляду на викладене, доречно у новій частині диспозиції ст. 122 КУпАП, з метою її узгодження із вимогами, що містяться у Правилах дорожнього руху, уточнити, за наявності яких конкретних умов та обставин може наступати передбачена у ній відповідальність за перевищення обмежень швидкості руху транспортних засобів.

У законопроекті пропонується внести зміни до п. 11) ч. 2 ст. 255 КУпАП щодо виключення частини п'ятої чинної редакції статті 122 КУпАП із переліку справ про адміністративні правопорушення, протоколи про вчинення яких військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів мають право складати посадові особи військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

У ч. 5 ст. 122 КУпАП передбачено застосування адміністративних стягнень у виді накладення штрафу в розмірі вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення права керування транспортними засобами на строк від шести місяців до одного року за порушення, встановлені частинами першою – четвертою цієї статті, що спричинили створення аварійної обстановки, а саме: примусили інших

учасників дорожнього руху різко змінити швидкість, напрямок руху або вжити інших заходів щодо забезпечення особистої безпеки або безпеки інших громадян.

Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про такі адміністративні правопорушення уповноважені розглядати судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Водночас, виключення із зазначеного переліку правопорушень, передбачених ч. 5 ст. 122 КУпАП, яке не супроводжується одночасним наданням пропозицій щодо іншого органу, який має право складати протоколи про їх вчинення, унеможливить подальший розгляд цих справ та притягнення до відповідальності винних осіб.

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України. Однак, згідно із Висновком Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, реалізація законопроекту матиме вплив на показники державного бюджету, оскільки виявлення зазначених правопорушень та застосування відповідних санкцій може призвести до збільшення надходжень внаслідок сплати штрафів. Незважаючи на це, 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, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), не додається.

13. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення невідворотності відповідальності водіїв за вчинення дорожньо-транспортних пригод у стані сп'яніння» (реєстр. № 6558 від 27.01.2022 р.).

Законопроектом передбачено вдосконалення процесуального порядку притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності водіїв транспортних засобів за вчинення дорожньо-транспортних пригод та експлуатацію транспортних засобів у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, що призвело до заподіяння шкоди життю і здоров'ю інших осіб.

Для цього у законопроекті пропонується: внести зміни та доповнення до статті 266 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «*Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими, морськими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції*» щодо обов'язкового проведення вказаного огляду осіб, які вчинили дорожньо-транспортну пригоду, внаслідок якої травмовано одну чи більше осіб; внести зміни та доповнення до частини третьої статті 214 «*Початок досудового розслідування*» Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), згідно з якими, «у разі вчинення особою кримінального проступку, передбаченого статтею 286-1 Кримінального кодексу України, медичне освідування такої особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, є обов'язковим»; внести зміни та доповнення до статті 298-2 «*Затримання уповноваженою службовою особою особи, яка вчинила кримінальний проступок*» КПК України щодо ***зобов'язання*** уповноважених службових осіб без ухвали слідчого судді, суду затримувати особу, підозрювану у вчиненні кримінального проступку, у випадках, передбачених цією статтею; внести доповнення до статті 10 Закону України «Про екстрену медичну допомогу», якими передбачається можливість проведення медичного освідування та огляду осіб на стан сп'яніння у відділеннях екстреної (невідкладної) медичної допомоги багатопрофільних лікарень.

Метою прийняття законопроекту є забезпечення обов'язкового проведення огляду водіїв на стан алкогольного чи наркотичного сп'яніння у разі вчинення ними дорожньо-транспортних пригод із заподіянням шкоди життю і здоров'ю інших осіб, а також невідворотності покарання за такі дії, покращення стану безпеки дорожнього руху та зниження рівня дорожньо-транспортного травматизму.

Підтримуючи необхідність досягнення вищевказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Вбачається, що у тексті запропонованих до ч. 1 ст. 266 КУпАП змін щодо обов'язкового огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, у разі вчинення дорожньо-транспортної пригоди (ДТП), внаслідок якої травмовано одну чи більше осіб, речення «*незалежно від підстав вважати, що такі особи перебувають у зазначеному стані чи під впливом вказаних препаратів*», є зайвим.

Зазначений у статті припис має суто імперативний характер, тобто за своїм смислом охоплює обов'язок проходити вказаний огляд, за наявності наслідків ДТП у виді травмування однієї чи більше осіб, ***у всіх без винятку випадках,*** тому не потребує подальшої конкретизації чи визначення будь-яких інших додаткових умов.

Передбачені у законопроекті зміни та доповнення до п. 2) ч. 3 ст. 214 КПК України не можуть бути прийняті з наступних міркувань.

Виходячи із змісту загальних положень вказаної норми, здійснення досудового розслідування до внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Однак, у невідкладних випадках до внесення відомостей до такого реєстру, як виняток, може бути проведений огляд місця події. Крім того, для з'ясування обставин вчинення ***кримінального проступку*** до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань може бути відібрано пояснення, проведено медичне освідування та деякі інші процесуальні дії, визначені у ч. 3 ст. 214 КПК України.

Разом із тим, на даний час відсутні підстави для проведення медичного освідування, у тому числі, на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, у разі вчинення особою *«кримінального проступку, передбаченого статтею 286-1 Кримінального кодексу*

України» до внесення відомостей щодо нього до Єдиного реєстру досудових розслідувань, про що йдеться у законопроекті.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху» від 16.02.2021 р. № 1231-IX (далі – Закон № 1231-IX) внесено зміни до Кримінального кодексу України (далі – КК України), згідно з якими, цей Кодекс доповнено статтею 286-1 «Порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами в стані сп'яніння». Санкції ***всіх*** частин зазначеної статті, залежно від тяжкості наслідків, заподіяних порушенням правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особою, яка керує транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, передбачають покарання у виді ***позбавлення волі*** на строк від одного до дванадцяти років.

Цим же Законом № 1231-IX із КК України одночасно була виключена стаття 286-1 «Керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції», санкції якої передбачали покарання у виді штрафу, загалом, від однієї до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до вимог статті 12 КК України «Класифікація кримінальних правопорушень», останні поділяються на кримінальні проступки і злочини. При цьому кримінальним проступком є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або ***інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі.***

Виходячи із того, що чинною редакцією статті 286-1 КК України за вчинення визначених у ній діянь передбачене покарання у виді позбавлення волі, останні, згідно із діючою класифікацією кримінальних правопорушень, відносяться до злочинів, а не до кримінальних проступків.

Внаслідок цього, єдиною процесуальною дією, яку, відповідно до чинного КПК України, може бути проведено до внесення відомостей про кримінальне правопорушення, передбачене ст. 286-1 КК України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань, є огляд місця події.

З огляду на вищевикладене, на даний час існує необхідність внесення змін і до статті 298-2 «Затримання уповноваженою службовою особою особи, яка вчинила кримінальний проступок» КПК України, із частини другої якої слід виключити другий абзац.

У вказаній статті визначено підстави та порядок затримання уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді, суду особи, підозрюваної у вчиненні ***кримінального проступку***, у випадках, передбачених п. 1, 2 ст. 208 КПК України. Таке затримання здійснюється не більше як на *три години* з моменту фактичного затримання, на відміну від визначеного статтею 211 цього Кодексу затримання без ухвали слідчого судді, суду особи, підозрюваної у вчиненні ***злочину***, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, строк якого не може перевищувати *сімдесяти двох годин* з моменту затримання.

Враховуючи тяжкість передбаченого чинною редакцією ст. 286-1 КК України кримінального правопорушення, що згідно із вимогами цього Кодексу належить до категорії ***злочину***, а не кримінального проступку, відповідні дії, пов'язані із затриманням без ухвали слідчого судді, суду осіб, які його вчинили, у тому числі, забезпечення проходження їх медичного освідування за наявності ознак перебування у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або під впливом лікарських засобів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, не можуть бути предметом регулювання статті 298-2 КПК України.

Крім того, запропонована у частині першій цієї статті зміна словосполучення «*має право*» на «***зобов'язаний»*** щодо затримання уповноваженою особою без ухвали слідчого судді, суду особи, підозрюваної у вчиненні кримінального проступку, у випадках, передбачених п. 1, 2 ч. 1 ст. 208 КПК України та за на-

явності зазначених у ній обставин, не узгоджується із загальними підставами застосування запобіжних заходів, передбачених кримінальним процесуальним законом.

Запропонована зміна формулювання стосується усіх випадків затримання осіб, які вчинили кримінальний проступок. Відповідно до ст. 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою ***інакше як за вмотивованим рішенням суду*** і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи ***можуть*** застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом.

Конституційна вимога щодо тримання особи під вартою, не інакше як за рішенням суду, знайшла своє втілення у положеннях ст. 176, 207 КПК України. За їх змістом затримання особи, що підозрюється у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення, розглядається як тимчасовий запобіжний захід, пов'язаний із істотним обмеженням її прав та свобод. Внаслідок цього, таке затримання проводиться саме за ухвалою слідчого судді, суду, які таким чином здійснюють судовий контроль за додержанням прав і свобод громадян під час його застосування.

Затримання іншими особами, у тому числі, уповноваженими особами органів Національної поліції, може здійснюватися як виняток, виключення із загального правила, за наявності підстав та обставин, вичерпний перелік яких наведено у ст. 207, 208, 298-2 КПК України. У таких випадках уповноважені особи лише ***мають право*** затримати без ухвали слідчого судді, суду особу, яка вчинила злочин або кримінальний проступок. Отже, запропоноване у законопроекті формулювання «*зобов'язаний затримувати без ухвали слідчого судді, суду*» не відповідає загальним засадам кримінального провадження, якими визначаються підстави та порядок застосування запобіжних заходів, у тому числі, короткочасного затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень.

14. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за незаконне поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації» (реєстр. № 6567 від 28.01.2022 р.).

Законопроектом передбачено скасування адміністративної та кримінальної відповідальності, відповідно, за незаконне зберігання та незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації із одночасним запровадженням кримінальної відповідальності за дії щодо незаконного використання таких засобів під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, у тому числі, при порушенні таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер.

Для цього у законопроекті пропонується: виключити із Кодексу України про адміністративні правопорушення» (далі – КУпАП) статтю 195-5 «Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації» та викласти у новій редакції статтю 359 «Незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації» Кримінального кодексу України (далі – КК України); внести зміни і доповнення, у зв'язку із виключенням ст. 195-5, до статей 15, 221, 255, 259, 262 КУпАП, які визначають органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та порядок провадження у таких справах; внести відповідні зміни і доповнення до статті 163 «Порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер» КК України та статті 216 «Підслідність» Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України).

Метою прийняття законопроекту є удосконалення практики правозастосовної діяльності щодо використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, забезпечення, у зв'язку з цим, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірного втручання органів державної влади, попередження зловживань з боку посадових осіб Служ-

би безпеки України через необґрунтоване притягнення до відповідальності осіб, які придбають різні технічні засоби зв'язку.

За результатами опрацювання законопроекту, підтримуючи необхідність досягнення вищевказаної мети, вважали би за доцільне зазначити наступне.

Запропоновані зміни щодо виключення вищеназваної статті 195-5 КУпАП та скасування адміністративної відповідальності за *незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації* недостатньо обґрунтовані та не узгоджуються із вимогами цього Кодексу щодо загальних засад встановлення адміністративної відповідальності.

Так, відповідно до 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 діяння адміністративним правопорушенням та запровадження адміністративної відповідальності за нього є, насамперед, *настання суспільно шкідливих наслідків* та наявність шкоди, що завдається певним суспільним відносинам в результаті його вчинення. Тобто, у разі визнання діяння таким, що має суспільно шкідливий характер і відповідає вимогам, встановленим статтею 9 та іншими статтями КУпАП, воно визначається як адміністративне правопорушення із встановленням відповідальності за його вчинення у виді одного із передбачених цим Кодексом адміністративних стягнень.

Відповідно до наведених підстав, суспільна шкідливість незаконного зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації обумовлена, передусім, особливим правовим статусом таких засобів, їх призначенням та метою, з якою вони застосовуються.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отриман-

ня інформації» від 22.09.2016 р. № 669 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 28 від 16.01.2019 р.) визначаються особливі ліцензійні умови господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням вказаних засобів, встановлюються критерії належності спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації, а також надається їх вичерпний перелік.

При цьому належність будь-якого пристрою до названих спеціальних технічних засобів визначається, виходячи із критеріїв призначеності та придатності таких засобів саме для негласного отримання інформації, можливості їх застосування у скритний спосіб, характерний для оперативно-розшукової, контррозвідувальної або розвідувальної діяльності, який передбачає можливість захисту від виявлення факту його встановлення та застосування. Тобто такі засоби мають бути спеціально пристосовані для негласного отримання інформації.

Згідно із вимогами п. 4. ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» (від 21.01.1994 р. № 3885-XII) (далі – Закон) та п. 4.15, п. 4.4.17 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого Наказом центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 р. № 383, інформація (відомості) щодо спеціальних технічних засобів та інформаційних систем, що використовуються під час здійснення заходів оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності, або призначені для забезпечення цієї діяльності та розкривають організацію, методику, тактику їх негласного застосування під час вирішення завдань такої діяльності, відносяться до відомостей, що становлять державну таємницю у сфері державної безпеки та охорони правопорядку. Внаслідок цього, такі засоби (вироби), інші матеріальні носії відповідної інформації, підлягають засекречуванню та вжиттю необхідних заходів щодо їх охорони і збереження (ст. 15 Закону).

Відповідно до ст. 39 Закону посадові особи та громадяни, винні у порушенні встановленого законодавством режиму секретності, невиконанні обов'язків щодо збереження державної

таємниці, невжитті заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці тощо, несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

Відтак, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації безумовно порушує зазначений режим секретності та передбачений законодавством порядок їх збереження та охорони.

Зважаючи, що об'єктом вказаного правопорушення є суспільні відносини у сфері встановленого законом порядку зберігання й обігу спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, зазначені дії мають цілком завершений, самостійний характер та завдають реальної шкоди такому порядку незалежно від цілей та результатів можливого подальшого використання вказаних засобів.

З огляду на викладене, вбачається слушним статтю 195-5 та інші, перелічені вище статті КУпАП, залишити у чинній редакції.

Аналогічним чином, з урахуванням вищенаведених доводів, на даний час відсутні підстави для декриміналізації передбачених статтею 359 КК України дій щодо *незаконних придбання, збуту або використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації*, як це запропоновано у законопроекті.

Зазначені у цій статті дії також мають окрему, цілком самостійну спрямованість та суспільно небезпечний характер. Об'єкт їх посягання пов'язаний із порушенням встановленого законом порядку придбання, збуту або використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, у тому числі, при проведенні оперативно-розшукових та інших негласних заходів.

Визначені у ст. 359 КК України діяння не зводяться лише до порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер, або до підготовки до вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтею 163 КК України; вони можуть бути безпосередньо з ним не пов'язані.

Об'єкт останнього відрізняється від діяння, передбаченого ст. 359 КК України, та стосується виключно порушення особистих прав громадянина, встановлених та гарантованих статтею 31 Конституції України. Зокрема, права на таємницю особистої інформації та кореспонденції, невтручання у приватне спілкування тощо.

У зв'язку із цим, статтю 359 КК України також доречно залишити у чинній редакції.

Крім того, запропонована нова редакція ст. 359 КК України, а також зазначені у законопроекті зміни та доповнення до ч. 2 ст. 163 КК України, необґрунтовано звужують можливість притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне використання вищезгаданих спеціальних засобів лише «*під час незаконної оперативно-розшукової діяльності*».

Вказані пропозиції не враховують можливість проведення, окрім оперативно-розшукової діяльності, негласних слідчих (розшукових) дій, передбачених Главою 21 КПК України.

На відміну від оперативно-розшукових заходів негласні слідчі (розшукові) дії (НС(Р)Д) мають процесуальний характер, проводяться з підстав та у порядку, визначеному КПК України, під час кримінального провадження, тобто після виявлення злочину та внесення відомостей про нього до Єдиного реєстру досудового розслідування.

Здійснення таких НС(Р)Д як аудіо-, відеоконтроль особи, арешт, огляд і виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 258, 260, 261, 262, 263, 264 КПК України), що належать до різновидів втручання у приватне спілкування та проводяться без відома особи, також пов'язані із тимчасовим обмеженням її прав. За своїм об'єктивним характером вони передбачають можливість застосування спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації з метою спостереження, відбору та фіксації змісту необхідних відомостей щодо особи. Тому їх використання із порушенням встановлених кримінальним процесуальним законом підстав та порядку також призводить до істотного порушення конституційних прав і свобод громадян.

Внаслідок цього, вбачається можливим доповнити диспозицію частини другої статті 163 КК України положенням щодо порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер, під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Запропоноване у законопроекті виключення із визначеного ч. 2 ст. 216 КПК України переліку кримінальних правопорушень, досудове розслідування яких здійснюється слідчими органів безпеки, статті 359 КК України, не супроводжується одночасними пропозиціями щодо іншого органу, до підслідності якого належало би розслідування дій, пов'язаних із «*незаконним використанням спеціальних технічних засобів отримання інформації під час здійснення незаконної оперативно-розшукової діяльності*», передбачених новою редакцією вказаної статті.

Зазначені неповнота об'єктивної сторони та невизначеність процесуального механізму впровадження вищевказаних норм КК України обумовлюють неможливість їх реалізації під час правозастосовної діяльності.

Запобігання широкого тлумачення терміну «*спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації*», а також встановлення можливості проведення експертиз щодо належності предметів чи товарів до таких засобів не лише Українським науково-дослідним інститутом спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України, може бути вирішено шляхом конкретизації поняття та визначення у законі вичерпного переліку названих засобів, а також внесення змін до законодавства, що регламентує порядок призначення судових експертиз, з метою надання права проводити вказані експертизи іншим експертним установам, незалежним від органів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування.

15. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні порушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за знищен-

ня або пошкодження об'єктів рослинного світу, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану» (реєстр. № 7212-1 від 11.04.2022 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України), які встановлюють відповідальність за знищення та пошкодження об'єктів рослинного світу, територій, взятих під охорону держави та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі, запровадження кримінальної відповідальності за знищення або пошкодження лісу або лісових насаджень внаслідок порушення правил пожежної безпеки.

Для цього пропонується: виключити зі статті 77 КУпАП «*Порушення вимог пожежної безпеки в лісах*» частину другу, у якій передбачено адміністративну відповідальність за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі; викласти у новій редакції статтю 77-1 КУпАП «*Самовільне випалювання рослинності або її залишків*», із якої, зокрема, виключити частину другу, що передбачає відповідальність за ці дії, вчинені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; одночасно викласти у новій редакції статтю 245 КК України «*Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу*», у якій передбачити відповідальність за умисне знищення або пошкодження вогнем чи іншим способом лісу, зелених насаджень та іншої природної рослинності, у тому числі, за такі дії, вчинені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, або якщо вони спричинили особливо тяжкі наслідки чи вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану; викласти у новій редакції статтю 252 КК України «*Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави*»; доповнити КК України новою статтею 245-1 «*Знищення або пошкодження лісу та/або лісових насаджень внаслідок порушення правил пожежної безпеки*», у якій встановити кримінальну відповідальність за такі дії, зокрема, якщо

вони спричинили особливо тяжкі наслідки чи вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану тощо.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Вказаний законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за злочини в умовах воєнного або надзвичайного стану» (реєстр. № 7212 від 25.03.2022 р.).

Метою законопроекту є посилення кримінальної відповідальності за знищення або пошкодження вогнем або іншим способом різних об'єктів рослинного світу, насамперед, в умовах воєнного або надзвичайного стану; запобігання випадкам умисного підпалу рослинності, у тому числі, вчинених у безпосередній близькості до районів активних бойових дій, що збільшує суспільну небезпеку цього діяння, відволікає правоохоронні органи під час збройної агресії від захисту держави на усунення шкоди, завданої внаслідок зазначених дій громадян.

Повністю підтримуючи необхідність досягнення вказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Диспозиції згадуваних вище статей 245 та 245-1 КК України, які визначають об'єктивну сторону діянь, пов'язаних із знищенням або пошкодженням лісу та інших об'єктів рослинного світу, пропонується доповнити новою кваліфікуючою ознакою, а саме – вчинення таких дій, якщо вони «***спричинили особливо тяжкі наслідки***».

Проте, у законопроекті будь-яких критеріїв, які би визначали та конкретизували зміст таких «особливо тяжких наслідків» не наводиться.

На відміну від цього, у Примітці до ст. 245 КК України (в редакції законопроекту) запропоновано, що «під *тяжкими наслідками* для довкілля у статтях 245 та 245-1 цього Кодексу слід розуміти знищення рослинного покриву (в тому числі деревної та деревно-чагарникової рослинності) або торфовищ на площі більше 2 га».

Законодавче визначення названих критеріїв має суттєве значення для правильної кваліфікації відповідних дій під час правозастосовної діяльності. Водночас відсутність у законі роз'яснень щодо «*особливо тяжких наслідків*» перешкоджатиме такій кваліфікації та притягненню до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили вищевказані дії.

Вбачається, що зміст передбачених у законопроекті диспозицій статей 245 та 245-1 КК України також підлягає уточненню й конкретизації.

Так, у частині першій статті 245 «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» вказується, зокрема, про «*умисне знищення або пошкодження вогнем або іншим способом лісу, зелених насаджень, якщо це спричинило істотну шкоду для довкілля*». У свою чергу, у частині першій статті 245-1 «Знищення або пошкодження лісу та/або лісових насаджень внаслідок порушення правил пожежної безпеки» зазначається про «*знищення або пошкодження лісу та/або лісових насаджень внаслідок порушення встановлених законодавством правил пожежної безпеки*», що призвело до аналогічних наслідків.

Таким чином, об'єктивна сторона вказаних кримінальних правопорушень у запропонованій редакції майже співпадає. Крім того, передбачені у ст. 245-1 КК України дії щодо порушення правил пожежної безпеки, внаслідок чого, відбувається знищення або пошкодження лісу та/або лісових насаджень, може бути вчинене не тільки із необережності, але й умисно, як і діяння, передбачене у ст. 245 цього Кодексу. Тобто, ознаки кримінального правопорушення, визначеного статтею 245 (у редакції законопроекту), охоплюються диспозицією нової статті 245-1, якою пропонується доповнити КК України.

З огляду на викладене, вказана правова невизначеність також призведе до неможливості правильно кваліфікувати та відмежовувати зазначені діяння, зведе нанівець досягнення вищенаведеної мети законопроекту.

16. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (щодо носіння військо-

вої форми під час дії правового режиму воєнного стану)» (реєстр. № 7302 від 19.04.2022 р.).

Законопроектом передбачено запровадження адміністративної відповідальності за дії, пов'язані із незаконним носінням військової форми або будь-якої іншої форми чи одягу, який нагадує військовий, під час дії правового режиму воєнного стану.

Для цього пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 186-9 «*Незаконне носіння військової форми або будь-якої іншої форми або одягу, які нагадують військову та можуть вводити в оману під час дії правового режиму воєнного стану*». Відповідно до її диспозиції «під час дії правового режиму воєнного стану носіння цивільними громадянами військової форми чи будь-якої іншої форми або одягу, які нагадують військову та можуть вводити в оману, з порушенням вимог, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією відповідної форми або одягу».

Крім того, у законопроекті пропонується доповнити статтю 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII) (далі – Закон) частиною третьою, у якій встановлюється пряма заборона цивільним громадянам під час дії правового режиму воєнного стану носити військову форму чи будь-яку іншу форму або одяг, що її нагадують, а також наводиться вичерпний перелік посадових осіб, військовослужбовців та інших осіб, які мають право носіння військової форми у вказаний період.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Метою законопроекту є створення правових умов для недопущення використання військової форми під час воєнного стану як інструменту політичного піару, самореклами або з будь-якою іншою метою, окрім військової, забезпечення по-

зитивного сприйняття суспільством особи у військовій формі тощо.

Підтримуючи необхідність досягнення вказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Запровадження адміністративної відповідальності за названі вище дії запропоновано без урахування положень статті 9 КУпАП, виходячи з яких, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається дія чи бездіяльність, за яку *законом передбачено адміністративну відповідальність.*

На даний час за такі ж діяння, а саме за носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців Збройних Сил України або інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, ***особами, які не мають на це права***, у чинному КУпАП статтею 186-8 «Незаконне носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців» передбачено адміністративну відповідальність.

Вказаною статтею Кодекс доповнено Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконні дії стосовно державних нагород, незаконне носіння військової форми одягу, наругу над місцем поховання захисника суверенітету та територіальної цілісності України та деяких інших осіб» (від 06.06.2019 р. № 2747-VIII).

Однією із передумов для цього стали вимоги ч. 8 ст. 7 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (від 25.03.1992 р. № 2232-XII), згідно із якими, носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців особами, які не мають на це права, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Зазначені норми КУпАП та Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», які встановлюють відповідальність за незаконне носіння військової форми одягу, є загальнообов'язковими та діють стосовно всіх без винятку випадків, незалежно від часу їх вчинення.

З огляду на викладене, враховуючи, що вчинення таких дій у період воєнного стану має підвищений суспільно шкідливий

характер, найбільш оптимальним та доцільним за таких обставин вбачається доповнення чинної статті 186-8 КУпАП відповідною новою частиною. У ній в якості кваліфікуючої ознаки передбачити можливість застосування адміністративних стягнень за дії, визначені у диспозиції цієї статті, але вчинені в умовах правового режиму воєнного стану.

Не відповідає вимогам правової визначеності закону запропоноване у законопроекті юридичне формулювання щодо «*носіння цивільними громадянами військової форми чи будь-якої іншої форми або одягу, які нагадують військову та можуть вводити в оману*». Зазначене формулювання пропонується застосовувати у ч. 3 ст. 8 Закону, яка забороняє такі дії під час воєнного стану, а також у диспозиції статті 186-9 КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за їх вчинення (у редакції законопроекту).

Разом із тим, відсутнє чітке та конкретне визначення того, які категорії осіб, у даному контексті, відносяться до «цивільних громадян» та що вважати «військовою формою». Будь-які ознаки такої форми або посилання на відповідні законодавчі акти, у яких вони містяться, зокрема, на статтю 7 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», у якій наводяться поняття «військової форми одягу» та «знаків розрізнення військовослужбовців», у законопроекті відсутні.

Ще більш неоднозначним та вкрай загальним є словосполучення «*будь-яка інша форма або одяг, які нагадують військову та можуть вводити в оману»,* оскільки воно може бути застосовано до будь-якого одягу, що ззовні якимось чином схожий на військову форму.

Подібна невизначеність під час правозастосовної діяльності призводитиме до розширеного та свавільного тлумачення положень вказаних норм щодо суб'єктів правопорушення, безпідставного притягнення до відповідальності будь-яких осіб, одяг яких лише «нагадує військову форму». Внаслідок цього, порушуватимуться права громадян, не забезпечуватиметься належне правове регулювання відповідних суспільних відносин.

У законопроекті відсутні пропозиції щодо органів та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про запропоновані адміністративні правопорушення, а також розглядати справи та накладати адміністративні стягнення за їх вчинення.

Відсутність згадування про них суперечить положенням КУпАП щодо органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та порядку провадження у таких справах, передбачених у Розділах III, IV цього Кодексу, а також унеможливить притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили.

Таким чином, вищевказані правова невизначеність та неузгодженість запропонованих змін і доповнень із вимогами КУпАП щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення перешкоджатиме реалізації названих норм під час правозастосовної діяльності та досягненню мети наданого законопроекту.

17. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 186-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення адміністративної відповідальності за незаконне носіння військової форми одягу, однострою поліції чи форми одягу працівників інших правоохоронних органів» (реєстр. № 7302-1 від 05.05.2022 р.).

Законопроектом передбачено удосконалення окремих положень законодавства щодо адміністративної відповідальності за незаконне носіння військової форми одягу, у тому числі, запровадження такої відповідальності за незаконне носіння однострою поліції чи працівників інших правоохоронних органів, а також за вказані дії, вчинені в умовах воєнного стану.

Для цього пропонується викласти у новій редакції статтю 186-8 «Незаконне носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців» чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення» (далі – КУпАП). Зокрема: доповнити назву, диспозицію та санкцію статті, що передбачає конфіскацію відповідної форми одягу, словосполученням «*однострою поліції чи форми одягу працівників інших правоохоронних органів*»; доповнити частину другу цієї статті, що

передбачає відповідальність за названі дії, вчиненні особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, словосполученням «*або вчинені в умовах воєнного стану*».

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX. Він є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (щодо права носіння військової форми під час дії правового режиму воєнного стану)» (реєстр. № 7302 від 19.04.2022 р.).

Метою законопроекту є створення правових умов для недопущення використання під час воєнного стану військової форми, однострою поліції та форми одягу працівників інших правоохоронних органів, особами, які не мають на це права; усунення негативного впливу, який справляє на імідж Збройних Сил України та інших військових формувань, незаконне носіння такої форми.

Підтримуючи необхідність досягнення вказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Запропоновані доповнення до ст. 186-8 КУпАП щодо встановлення відповідальності за носіння військової форми одягу військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів *без знаків розрізнення*, не узгоджуються із відповідними вимогами галузевого Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (від 25.03.1992 р. № 2232-XII) (далі – Закон), що регулює суспільні відносини у зазначеній сфері.

Згідно із положеннями ч. 8 статті 7 цього Закону «носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців особами, які не мають на це права, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом». Тобто передбачена Законом відповідальність стосується порушення заборони носіння військової форми одягу саме *із знаками розрізнення*, а

не без таких. Внаслідок цього, законних підстав для встановлення будь-яких додаткових ознак вищезазначеного діяння, за яке статтею 186-8 КУпАП передбачене застосування адміністративного стягнення, немає.

Внесення змін щодо виключення із формулювання «конфіскація відповідної форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців» словосполучення «*Збройних Сил України або інших військових формувань, утворених відповідно до законів України»,* яке наразі міститься у санкції ст. 186-8 КУпАП, не супроводжуються аналогічними змінами у диспозиції цієї ж статті, у якій визначається зміст названого правопорушення. Крім того, такі зміни не узгоджуються із аналогічними формулюваннями, що використовуються у тексті вищевказаного Закону.

Запровадження адміністративної відповідальності за незаконне носіння «*однострою поліції чи форми одягу працівників інших правоохоронних органів»* запропоновано без урахування положень статті 9 КУпАП, виходячи з яких, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається дія чи бездіяльність, за яку *законом передбачено адміністративну відповідальність.*

На даний час у чинному КУпАП статтею 184-3 передбачено відповідальність за незаконне використання найменування та ознак належності до Національної поліції, Бюро економічної безпеки України та деяких інших правоохоронних органів. При цьому до ознак такої належності згідно із вимогами, зокрема, ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про Національну поліцію» (від 02.07.2015 р. № 580-VIII), ч. 1 ст. 27 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (від 28.01.2021 р. № 1150-IX), відносяться також однострої та відповідний формений одяг. Проте, пропозиції щодо одночасного внесення змін та доповнень до ст. 184-3 КУпАП у законопроекті відсутні.

З огляду на викладене, враховуючи, що вчинення зазначених у статті 186-8 КУпАП дій у період воєнного стану має підвищений суспільно шкідливий характер, найбільш оптимальним вбачається її доповнення відповідною новою частиною. У ній в якості кваліфікуючої ознаки передбачити можливість засто-

сування адміністративних стягнень за визначені у її диспозиції дії, але вчинені в умовах правового режиму воєнного стану.

Вищевказані правова невизначеність та неузгодженість запропонованих змін і доповнень із положеннями чинних КУпАП та інших законів щодо притягнення до адміністративної відповідальності за вищеназвані адміністративні правопорушення перешкоджатиме їх реалізації під час правозастосовної діяльності, досягненню мети наданого законопроекту.

18. Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2021 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), спрямованих на встановлення адміністративних стягнень, що застосовуватимуться за порушення заборон та обмежень, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII) (далі – Закон), іншими нормативно-правовими актами.

Для цього пропонується: внести зміни до редакції пункту 5) статті 35 КУпАП щодо обставин, які обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, виклавши його, як «*вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій*»; доповнити статтю 42-4 КУпАП частиною п'ятою, у якій передбачити накладення адміністративних стягнень за «*порушення встановлених обмежень щодо реалізації (відпуску) лікарських засобів під час дії воєнного стану*»; доповнити статтю 156 КУпАП частиною п'ятою, у якій передбачити відповідальність за «*порушення встановлених обмежень щодо продажу алкогольних напоїв під час дії воєнного стану*»; внести зміни та доповнення до статті 202 КУпАП, передбачивши у ній відповідальність за порушення комендантської години у межах прикордонної смуги; доповнити КУпАП новою статтею 210-2 «*Порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану*»,

у якій встановити відповідальність за порушення комендантської години на вулицях та в інших громадських місцях, а також порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану; внести зміни та доповнення до статей 221, 222, 222-1 КУпАП, у яких визначити в якості суб'єктів розгляду справ про вищевказані адміністративні правопорушення, відповідно, суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, органи Національної поліції та Державної прикордонної служби України; внести зміни до статті 255 КУпАП щодо права складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами третьою, четвертою та п'ятою статті 42-4 цього Кодексу, уповноваженим посадовим особам органів Національної поліції та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів; внести доповнення до статей 262, 263 КУпАП щодо правомочності провадити адміністративне затримання особи при вищезгаданих порушеннях комендантської години органами внутрішніх справ (Національною поліцією) та органами прикордонної служби.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Метою законопроекту є запровадження адміністративної відповідальності за порушення вищезазначених заборон та обмежень, встановлених відповідно до правового режиму воєнного стану; створення під час такого стану належних умов для підтримання громадського порядку, усунення реальних загроз життю, здоров'ю, безпеці громадян, а також інтересам суспільства і держави.

Погоджуючись із необхідністю досягнення вказаної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Вбачається доречним змінити запропоновану редакцію пункту 5) статті 35 КУпАП, у якій наводяться обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, виключивши із його тексту слова «*з використанням*». Більш

стилістично вдалим буде викласти цей пункт як «*вчинення правопорушення* ***в умовах*** *стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних обставин*». Факт вчинення адміністративного правопорушення саме в умовах «*воєнного або надзвичайного стану»,* є цілком достатнім для визнання такої обставини, як обтяжуючої відповідальність. Будь-які додаткові ознаки щодо «*використання*» вказаних умов у даному контексті є зайвими.

Запропоновані у законопроекті, як доповнення до статей 42-4 та 156 КУпАП, нові діяння щодо «*Порушення встановлених обмежень щодо реалізації (відпуску) лікарських засобів під час дії воєнного стану*», а також «*Порушення встановлених обмежень щодо продажу алкогольних напоїв під час дії воєнного стану*», сформульовані у вкрай невизначеному, загальному виді. Як наслідок, це перешкоджатиме їх однозначному тлумаченню та належному, ефективному застосуванню.

Тому доцільно, дотримуючись вимог правової визначеності закону, привести їх текст у відповідність із редакцією відповідних обмежень, викладених у пунктах 13), 14) частини першої статті 8 «Заходи правового режиму воєнного стану» вищеназваного Закону. Цей Закон є основним регулятивним нормативно-правовим актом у зазначеній сфері, який власне і визначає перелік обмежень, що діють у період воєнного стану. За порушення деяких з них у наданому законопроекті пропонується встановити адміністративну відповідальність.

Згідно із вказаними нормами Закону, «забороняється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівля алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі», а також «встановлюється особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України». Тобто, мова йде про особливий режим реалізації не загалом лікарських засобів, як це запропоновано у змінах до статті 42-4 КУпАП, а лікарських засобів із певними, визначеному у Законі ознаками.

Аналогічно потребують корегування та узгодження із положеннями чинного КУпАП формулювання щодо «*конфіскації виручки*, одержаної від продажу лікарських засобів» та «*конфіскації виручки*, одержаної від продажу предметів торгівлі», що запропоновані як додаткові адміністративні стягнення у санкціях ч. 5 ст. 42-4 та ч. 5 ст. 156 цього Кодексу.

Відповідно до вимог ч. 1 п. 4 ст. 24, ч. 1 ст. 29, ст. 313–315 КУпАП, у яких передбачено поняття та порядок виконання вказаного стягнення, конфіскації підлягає предмет, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення або ***гроші,*** одержані внаслідок вчинення цього правопорушення. Такі визначення як «***виручка***», або інші подібні поняття, у них не застосовуються.

Діяння, визначені у частині першій та частині другій нової статті 210-2 КУпАП «*Порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану*» (у редакції законопроекту), мають різні об'єкти посягання.

У випадку порушення комендантської години, тобто правил перебування у певний період доби на вулицях, інших громадських місцях або руху транспортних засобів, мова йде про суспільні відносини щодо підтримання належного громадського порядку. У разі порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану об'єктом посягання є, насамперед, суспільні відносини щодо забезпечення життя, здоров'я та безпеки людини, захисту від руйнування житла, об'єктів інфраструктури тощо.

З огляду на викладене, вважали би найбільш оптимальним з точки зору нормотворчої техніки виділення названих діянь до окремих, самостійних статей Кодексу.

З цих же підстав підлягає конкретизації й назва статті 210-2, адже у ній запроваджується відповідальність не за всі «*встановлені обмеження в умовах дії воєнного стану*», загальний перелік яких передбачено у статті 8 Закону, але тільки за деякі з них.

19. Проект Закону України «Про внесення зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення відпові-

дальності за керування транспортним засобом в стані сп'яніння в умовах воєнного часу» (реєстр. № 7382 від 17.05.2022 р.).

Законопроектом передбачається запровадження адміністративної відповідальності за «*керування транспортним засобом особою в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану*», у тому числі, застосування за такі дії додаткового адміністративного стягнення у виді «*конфіскації транспортного засобу для подальшої передачі його на потреби підрозділів Збройних сил України, або Міністерства внутрішніх справ України, або Державної служби України з надзвичайних ситуацій (за рішенням Кабінету Міністрів України, або уповноваженого ним органу державної влади)*».

Для цього пропонується доповнити частиною восьмою статтю 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції».

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Метою законопроекту є посилення відповідальності за керування транспортним засобом у стані сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану, що сприятиме покращенню стану дорожньої безпеки; створення обґрунтованих, справедливих засад для залучення транспортних засобів на потреби Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України тощо.

Підтримуючи необхідність досягнення вказаної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

У законопроекті, всупереч вимог Глави 3 КУпАП «Адміністративне стягнення», для визначення запропонованої «конфіскації транспортного засобу» використовується поняття «***покарання***».

Разом із тим, відповідно до статей 23, 24 КУпАП, мірою відповідальності, що може застосовуватись до особи, яка вчинила

адміністративне правопорушення, є адміністративне ***стягнення***. Перелік видів таких стягнень, серед яких є «конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення», наведено у статті 24 цього Кодексу.

У свою чергу, поняття «покарання» використовується виключно у кримінальному законодавстві. Так, згідно із статтею 50 Кримінального кодексу України, покарання є заходом примусу, що застосовується за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення. Перелік видів покарань, що можуть бути застосовані судом до таких осіб, передбачено у статті 51 вказаного Кодексу.

Потребує суттєвого доопрацювання, з точки зору вимог правової визначеності та правил законодавчої техніки, редакція запропонованої нової частини статті 130 КУпАП.

Зокрема, словосполучення «*…крім передбаченого покарання у попередніх частинах цієї статті»,* яке має невизначений та відсилочний характер, не може використовуватися у тексті санкції статті, оскільки у такому вигляді не відповідає вимогам щодо накладення адміністративних стягнень, передбачених у законі.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 25, ч. 1, 2 ст. 33, ч. 1 ст. 36 КУПАП, стягнення за адміністративне правопорушення накладається у конкретних *межах*, установлених КУпАП та іншими законами України та з урахуванням характеру вчиненого правопорушення; накладення адміністративного стягнення відбувається за кожне правопорушення окремо; за одне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Виходячи із зазначених вимог, у санкції нової частини восьмої статті 130 КУпАП, окрім «*конфіскації транспортного засобу*», має бути наведений без посилання на «*попередні частини цієї статті*» чіткий та конкретний перелік усіх основних та додаткових адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися за «*керування транспортним засобом особою в*

стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану».

Неприйнятність щодо використання зазначеного формулювання пов'язана і з тим, що диспозиції «попередніх» семи частин статті 130 КУпАП містять різноманітні за своїм змістом діяння, які не зводяться лише до керування транспортним засобом у стані сп'яніння. Їх вчинення також тягне за собою застосування різних видів адміністративних стягнень.

Зокрема, адміністративну відповідальність у вказаній статті встановлено також за: «вживання особою, яка керувала транспортним засобом, після дорожньо-транспортної пригоди за її участю алкоголю, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі, або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу поліцейського»; «керування річковими, морськими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» тощо.

Водночас діяння, аналогічне запропонованому у законопроекті, передбачено у частинах першій-третій статті 130 КУпАП. При цьому, окрім «керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння», воно включає й дії щодо такого керування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції вказаних осіб. Це відповідає назві статті, до якої пропонується внести зміни.

Разом із вищеназваним діянням до складу диспозиції ч. 1–3 ст. 130 КУпАП включено низку інших правопорушень, а саме: передача керування транспортним засобом особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів; відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Зазначені дії безпосередньо пов'язані із

керуванням транспортним засобом у стані сп'яніння та мають із ним однаковий рівень суспільної шкідливості. За їх вчинення передбачено накладення таких же адміністративних стягнень.

Потребує корегування і основна пропозиція законопроекту щодо застосування додаткового адміністративного стягнення у виді «*конфіскації транспортного засобу для подальшої передачі його на потреби підрозділів Збройних сил України, або Міністерства внутрішніх справ України, або Державної служби України з надзвичайних ситуацій (за рішенням Кабінету Міністрів України, або уповноваженого ним органу державної влади)*».

У чинній статті 130 КУпАП можливість стягнення у виді «конфіскації транспортного засобу, який є у приватній власності порушника» встановлено лише у санкції частини третьої цієї статті. Воно застосовується за вчинення вищеназваних порушень, передбачених частиною першою цієї статті, за які особа двічі протягом року піддавалася адміністративному стягненню. Тобто, подібна конфіскація застосовується за наявності кваліфікуючих ознак правопорушення, або визначених законом обставин, які обтяжують відповідальність за його вчинення.

Слід звернути увагу, що визначення цього стягнення у санкції будь-якої статті Кодексу має відповідати загальним вимогам щодо нього, передбаченим у ч. 1 ст. 29, ст. 314 КУпАП. Згідно із ними, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета ***у власність держави за рішенням суду.*** Тобто рішення про таку конфіскацію не може прийматись ані Кабінетом міністрів України, ані іншим органом державної влади. При цьому конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

У той же час виконання рішення суду, зокрема, постанови про конфіскацію вказаного транспортного засобу у власність держави, у тому числі, для подальшої передачі на потреби Збройних сил України, може здійснюватися у порядку, встанов-

леному законодавством України. Виконання цієї постанови має враховувати обставини правового режиму воєнного стану, визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII), відповідними постановами Кабінету міністрів України, іншими підзаконними нормативно-правовими актами.

З огляду на вищевикладене, враховуючи, що вчинення названих у законопроекті дій у період воєнного стану має підвищений суспільно шкідливий характер, вважали би найбільш оптимальним з точки зору законотворчої техніки доповнити чинну статтю 130 КУпАП новою частиною четвертою. У ній в якості кваліфікуючої ознаки за дії, зазначені у диспозиції частини першої, однак вчинені в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, передбачити можливість застосування адміністративних стягнень, зокрема й конфіскацію транспортного засобу, який є у приватній власності порушника. Як наслідок, частини четверту-сьому чинної редакції цієї статті вважати, відповідно, частинами п'ятою-восьмою.

У законопроекті пропонується встановити адміністративну відповідальність за нове діяння – «*керування транспортним засобом особою в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану*», доповнивши новою частиною статтю 130 КУпАП. Незважаючи на це, у ньому відсутні пропозиції щодо органів та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про таке адміністративне правопорушення, а також розглядати справи та накладати адміністративні стягнення за його вчинення. Відсутність таких норм суперечить положенням КУпАП щодо органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та порядку провадження у таких справах, передбачених у Розділах III, IV цього Кодексу, а також унеможливить притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили.

У назві законопроекту після слова «Кодексу» необхідно додати слово «України», що відповідало би офіційному найменуванню кодифікованого законодавчого акту, до якого пропонується внести зміни.

Таким чином, вищевказані правова невизначеність та неузгодженість запропонованих змін із вимогами КУпАП щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, перешкоджатиме реалізації норми, якою пропонується доповнити цей Кодекс, під час правозастосовної діяльності, а також досягненню мети наданого законопроекту.

20. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану» (реєстр. № 7382-1 від 23.05.2022 р.).

Законопроектом передбачається запровадження адміністративної відповідальності за «*керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану*», а також застосування за такі дії адміністративного стягнення у виді «*конфіскації транспортного засобу, який є у приватній власності порушника, для подальшої передачі його на потреби підрозділів Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України або Державної служби України з надзвичайних ситуацій*».

Для цього пропонується доповнити новою четвертою частиною статтю 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції». Як наслідок, частини четверту-сьому чинної редакції статті вважати, відповідно, частинами п'ятою-восьмою.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Поданий законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керу-

вання транспортним засобом в стані сп'яніння в умовах воєнного часу» (реєстр. № 7382 від 17.05.2022 р.).

Метою законопроекту є посилення відповідальності за керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану, що сприятиме покращенню стану дорожньої безпеки та зниженню рівня дорожнього травматизму; створення обґрунтованих, справедливих засад для залучення транспортних засобів на потреби Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та підвищення рівня їх матеріального забезпечення.

Погоджуючись із необхідністю досягнення вказаної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

У законопроекті для визначення запропонованої «конфіскації транспортного засобу, який є у приватній власності порушника» використовується поняття «***покарання***». Однак, це суперечить вимогам Глави 3 КУпАП «Адміністративне стягнення». Відповідно до статей 23, 24 КУпАП мірою відповідальності, що може застосовуватись до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, є адміністративне ***стягнення***.

Перелік видів таких стягнень, серед яких є й «конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення», наведено у статті 24 вказаного Кодексу.

Водночас, поняття «покарання» використовується у чинному кримінальному законодавстві. Згідно із статтею 50 Кримінального кодексу України, покарання є заходом примусу, що застосовується за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення. Перелік видів покарань, що можуть бути застосовані судом до таких осіб, передбачено у статті 51 цього Кодексу.

Потребує доопрацювання, виходячи із вимог правової визначеності закону та правил законодавчої техніки, редакція

нової частини статті 130 КУпАП. У її санкції використовується словосполучення «*...крім передбаченого покарання у попередніх частинах цієї статті»,* яке має вкрай невизначений та відсилочний характер.

У запропонованій редакції санкція статті не відповідатиме підставам та порядку накладення адміністративних стягнень, передбачених у законі. Так, згідно із приписами ч. 2 ст. 25, ч. 1, 2 ст. 33, ч. 1 ст. 36 КУПАП, стягнення за адміністративне правопорушення накладається у конкретних *межах*, установлених КУпАП та іншими законами України, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення; накладення адміністративного стягнення відбувається за кожне правопорушення окремо; за одне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Тому, з огляду на зазначені вимоги, у санкції нової частини четвертої статті 130 КУпАП, окрім «*конфіскації транспортного засобу, який є у приватній власності порушника*», має бути наведений чіткий та конкретний перелік усіх основних та додаткових адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися за «*керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану*».

Внаслідок викладеного, посилання на «*..передбачені покарання у попередніх частинах цієї статті*» є юридично некоректним, неповним та перешкоджатиме належній реалізації вказаної норми під час правозастосовної діяльності.

Неприйнятність щодо використання зазначеного формулювання пов'язана і з тим, що диспозиції «попередніх» трьох частин статті 130 КУпАП містять різноманітні за своїм змістом діяння, які не зводяться лише до керування транспортним засобом у стані сп'яніння. А саме: передача керування транспортним засобом особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів; відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських

препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Зазначені дії безпосередньо пов'язані із керуванням транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та мають із ним однаковий рівень суспільної шкідливості.

За їх вчинення передбачено накладення різних видів адміністративних стягнень, у тому числі, штрафів, позбавлення права керувати транспортними засобами тощо.

При цьому, повний склад «керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння» містить, окрім зазначених, і дії щодо такого керування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції вказаних осіб. Це відповідає й назві статті, до якої пропонується внести зміни.

Потребує корегування і пропозиція законопроекту щодо застосування такого адміністративного стягнення як «*конфіскація транспортного засобу, який є у приватній власності порушника, для подальшої передачі його на потреби підрозділів Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України або Державної служби України з надзвичайних ситуацій*».

У чинній статті 130 КУпАП можливість стягнення у виді «конфіскації транспортного засобу, який є у приватній власності порушника» встановлено лише у санкції частини третьої цієї статті. Воно застосовується за вчинення вищеназваних порушень, передбачених частиною першою цієї статті, за які особа двічі протягом року піддавалася адміністративному стягненню. Тобто, зазначена конфіскація застосовується за наявності кваліфікуючих ознак правопорушення, або визначених законом обставин, які обтяжують відповідальність за його вчинення.

Визначення цього стягнення у санкції будь-якої статті Кодексу має відповідати загальним вимогам щодо нього, передбаченим у ч. 1 ст. 29, ст. 314 КУпАП. Згідно із ними, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета за рішенням суду ***у власність держави,*** а не до окремих відомств.

У той же час, виконання рішення суду, зокрема, постанови про конфіскацію вказаного транспортного засобу у власність держави, у тому числі, для подальшої передачі на потреби Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України або Державної служби України з надзвичайних ситуацій, може здійснюватися у порядку, встановленому законодавством України. Виконання цієї постанови має враховувати особливості та обставини правового режиму воєнного стану, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII), постановами Кабінету міністрів України, іншими нормативно-правовими актами.

Слід зазначити, що вчинення дій, пов'язаних із керуванням особами транспортними засобами у стані сп'яніння, у період воєнного стану має підвищений суспільно шкідливий характер. З огляду на це, вважали би найбільш оптимальним з точки зору законотворчої техніки, у новій частині четвертій статті 130 КУпАП в якості кваліфікуючої ознаки за усі діяння, визначені у диспозиції частини першої статті, але вчинені в умовах правового режиму воєнного стану, передбачити можливість застосування адміністративних стягнень, серед яких і конфіскацію транспортного засобу, який є у приватній власності порушника.

У законопроекті пропонується встановити адміністративну відповідальність за нове діяння – «*керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану*», доповнивши з цією метою новою частиною статтю 130 КУпАП.

Разом із тим, у ньому відсутні пропозиції щодо органів та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про таке адміністративне правопорушення, а також розглядати справи та накладати адміністративні стягнення за його вчинення. Відсутність таких норм суперечить положенням КУпАП щодо органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та порядку провадження у таких справах, передбачених у Розділах III, IV цього Кодексу, а також унеможливіть притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили.

Пункт другий «Прикінцевих положень» наданого проекту Закону містить припис про те, що «дія частини четвертої статті 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення *зупиняється на тридцятий день* після припинення або скасування воєнного стану в Україні».

Вважаємо, що така умова дії названої норми не ґрунтується на вимогах закону. Об'єктивна сторона викладеного у вказаній частині статті 130 КУпАП діяння передбачає, що адміністративна відповідальність за його вчинення наступає виключно в умовах дії правового режиму воєнного стану. Тобто у диспозиції самої норми встановлено часовий період (воєнного стану), лише у межах якого можуть застосовуватися адміністративні стягнення за вчинення передбаченого у ньому порушення.

Тому, будь-які законні підстави для продовження дії положень ч. 4 ст. 130 КУпАП (у редакції законопроекту) після припинення або скасування воєнного стану в Україні відсутні.

Таким чином, вищевказані правова невизначеність та неузгодженість запропонованих змін із вимогами КУпАП щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, перешкоджатиме досягненню мети законопроекту та належній реалізації норми, якою пропонується доповнити Кодекс, сприятиме порушенню прав громадян під час її застосування.

21. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про виконавче провадження» щодо посилення адміністративної відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану» (реєстр. № 7382-2 від 01.06.2022 р.).

Законопроектом передбачається запровадження адміністративної відповідальності за вчинення в умовах воєнного стану керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; застосування за такі дії додаткового адміністративного стягнення у виді конфіскації транспортних засобів, які у період воєнного стану передаються на потреби Збройних Сил України, Міністерства вну-

трішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій або інших утворених відповідно до законів України військових формувань у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Для цього пропонується: доповнити новими частинами четвертою та п'ятою статтю 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), у яких передбачити можливість конфіскації транспортних засобів із вищевказаною метою; доповнити новою частиною першою статтю 30 КУпАП щодо судового порядку позбавлення спеціального права, наданого громадянинові; внести зміни до статті 130 КУпАП, якими усувається розподіл суб'єктів відповідальності за передбачені у ній порушення на «водіїв» та «інших осіб», доповнюється санкція частини четвертої щодо можливості застосування за передбачені у ній дії такого адміністративного стягнення, як «конфіскація транспортного засобу», доповнюється новою частиною восьмою, згідно із якою, передбачені частинами першою-четвертою цієї статті дії, вчиненні в умовах воєнного стану, тягнуть за собою накладення адміністративних стягнень у виді штрафу, позбавлення права керування транспортними засобами, конфіскації транспортного засобу, адміністративного арешту; внести зміни та доповнення до статей 265-2, 266 КУпАП щодо порядку тимчасового затримання працівниками уповноваженого підрозділу Національної поліції транспортного засобу, у разі вчинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП, а також щодо порядку огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; внести зміни та доповнення до статті 314 КУпАП та статті 62 Закону України «Про виконавче провадження» щодо порядку виконання постанов про конфіскацію транспортних засобів із подальшою передачею їх на потреби Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби Укра-

їни з надзвичайних ситуацій або інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Поданий законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортним засобом в стані сп'яніння в умовах воєнного часу» (реєстр. № 7382 від 17.05.2022 р.).

Метою законопроекту є посилення відповідальності за керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах воєнного стану, що сприятиме зменшенню кількості таких випадків та зниження рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод; підвищення рівня матеріального забезпечення Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Погоджуючись із необхідністю досягнення зазначеної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Окремі положення законопроекту не відповідають визначеним Конституцією України та КУпАП загальним вимогам щодо підстав та порядку конфіскації майна, які не містять виключень та діють у будь-який період.

Так, у новій частині четвертій, якою пропонується доповнити статтю 29 КУпАП «Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення», визначено, що за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 130 і 206-1 цього Кодексу, «встановлюється і застосовується конфіскація транспортного засобу», яка «полягає у його примусовій безоплатній передачі у власність держави».

Разом із тим, запропоноване формулювання не містить припису про те, що конфіскація транспортного засобу може

здійснюватися *за рішенням суду.* Відсутність такого припису не відповідає, насамперед, частині п'ятій статті 41 Конституції України, згідно із якою, «Конфіскація майна може бути застосована *виключно за рішенням суду* у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом».

Відсутність вказаного припису не відповідає і положенням частини першої ст. 29 КУпАП, у якій рішення суду визначається, як одна із загальних підстав накладення цього адміністративного стягнення, що стосується конфіскації будь-яких предметів чи знарядь.

Без належного обґрунтування у запропонованих змінах до санкції чинних ч. 3 та ч. 4 статті 130 КУпАП «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» виключені положення щодо конфіскації тих транспортних засобів, *які є у приватній власності порушника*. Аналогічне положення відсутнє і у запропонованій редакції нової частини восьмої цієї ж статті, санкція якої також передбачає конфіскацію транспортного засобу, як одного із адміністративних стягнень, що накладається за вищеназвані дії, вчинені в умовах воєнного стану.

Разом із тим, за загальним правилом, передбаченим у ч. 1 ст. 29 КУпАП, «конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України». Невиконання цієї загальної, обов'язкової умови для конфіскації будь-якого майна чи предметів суперечить і передбаченому статтею 41 Конституції України принципу непорушності права приватної власності, якого «ніхто не може бути протиправно позбавлений».

З огляду на зміст зазначених змін та доповнень до статей 29 та 130 КУпАП, які пропонують застосовувати конфіскацію транспортного засобу за відсутності рішення суду та без обов'язкової належності цього засобу до приватної власності порушника, порядок такої конфіскації діє не тільки у період правового режиму воєнного стану, а у будь-який час та стосов-

но всіх випадків. Це безумовно суперечить назві та меті законопроекту.

Так, частиною четвертою статті 29 КУпАП (в редакції законопроекту) встановлена можливість «конфіскації транспортного засобу» за вчинення усіх адміністративних правопорушень, передбачених статтею 130 цього Кодексу, а не лише тих із них, які пов'язані із «керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння *в умовах правового режиму воєнного стану*».

Не відповідають меті законопроекту і пропозиції застосовувати «конфіскацію транспортного засобу», як додаткове адміністративне стягнення, за діяння, передбачені частиною четвертою чинної статті 130 КУпАП. Зокрема: «вживання особою, яка керувала транспортним засобом, після дорожньо-транспортної пригоди за її участю алкоголю, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу поліцейського, до проведення уповноваженою особою медичного огляду з метою встановлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння чи до прийняття рішення про звільнення від проведення такого огляду». Зазначені дії не містять такої кваліфікуючої ознаки, як їх вчинення саме у «період воєнного стану».

Аналогічним чином запропонована у змінах до ст. 29 КУпАП конфіскація транспортного засобу за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 206-1 КУпАП «Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України», не має відношення до анонсованого у законопроекті «посилення адміністративної відповідальності за *керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння в умовах правового режиму воєнного стану»*.

Виходячи із викладеного, слід зазначити, що можливі зміни та доповнення до вищеназваних статей КУпАП, які не стосуються регламентації суспільних відносин щодо відповідальності за «керування транспортними засобами особами, які перебувають в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'янін-

ня, в умовах воєнного стану», мають бути предметом правового регулювання інших законів.

У законопроекті пропонується за дії, передбачені частиною першою-четвертою статті 130 КУпАП, вчинені в умовах воєнного стану, накладати, окрім інших, таке адміністративне стягнення, як «*позбавлення права керування транспортними засобами на строк десять років*».

Такий строк є максимальним терміном, передбаченим частиною другою статті 30 КУпАП, на який може застосовуватися позбавлення наданому громадянинові права керування транспортними засобами. У вказаній статті Загальної частини цього Кодексу визначено основні засади щодо використання даного виду адміністративного стягнення, згідно із якими, на строк до десяти років воно застосовується лише за «*систематичне порушення порядку користування цим правом*».

Виходячи із цього, позбавлення водіїв права керування транспортними засобами на «строк десять років» передбачено у частині третій чинної статті 130 КУпАП лише за керування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння особою, яка двічі протягом року вже піддавалась адміністративному стягненню за вчинення аналогічних дій. Можливість накладення цього адміністративного стягнення на строк до десяти років в інших випадках або з інших підстав стаття 30 КУпАП не містить. Тому пропозиція щодо застосування такого стягнення на вказаний строк за дії, *вчинені в умовах воєнного стану,* передбачені у будь-якій статті Особливої частини КУпАП, потребує одночасного внесення відповідних змін і до ч. 2 ст. 30 цього Кодексу.

Вимагає корегування і редакція запропонованих змін та доповнень до статті 265-2 КУпАП. Зокрема, у частинах третій, четвертій та п'ятій цієї статті, у яких визначаються підстави та порядок затримання, зберігання та повернення працівниками уповноваженого підрозділу Національної поліції транспортних засобів, використовується, як застереження, словосполучення «*крім випадків, передбачених цією статтею*». Разом з тим, не зазначається, якими саме статтями, передбачені випадки, що

становлять виняток із положень, визначених статтею 265-2 КУпАП.

Всі випадки, які можуть бути підставами для тимчасового затримання транспортних засобів, є наслідком вчинення особою адміністративних правопорушень, передбачених різними статтями чинного КУпАП. Вичерпний перелік таких статей наведено у частині першій цієї ж статті 265-2 КУпАП. Тому вищевказане застереження має неконкретний, невизначений характер та не містить будь-якого смислу. В іншому разі, виходячи із загальної спрямованості законопроекту, воно підлягає уточненню, у якому може зазначатися, що виняток становлять випадки, передбачені статтею 130 КУпАП.

Таким чином, з огляду на вищевикладене, наданий проект Закону потребує суттєвого доопрацювання. Наявні правова невизначеність та неузгодженість запропонованих змін та доповнень із вимогами КУпАП щодо підстав та порядку застосування адміністративних стягнень, їх невідповідність меті законопроекту, може призвести під час його реалізації до зловживань та порушень прав громадян, передбачених Конституцією та законами України.

22. Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану» (реєстр. № 7404 від 24.05.2022 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), що спрямовані на встановлення можливості продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень, а також зупинення строків давності виконання постанов про накладення таких стягнень під час дії правового режиму воєнного стану; запровадження процедури розгляду судом справ про адміністративні правопорушення у режимі відеоконференції, поза межами приміщення суду та з використанням особою власних технічних засобів.

Для цього пропонується: внести зміни до статті 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення», відповідно

до яких, під час дії правового режиму воєнного стану в Україні перебіг вказаних строків продовжується у два рази або до дня припинення або скасування режиму воєнного стану в установленому законодавством порядку; внести зміни до статті 303 КУпАП «Давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», згідно із якими, перебіг такого строку під час дії правового режиму воєнного стану в Україні зупиняється до дня його припинення або скасування в установленому законодавством порядку; доповнити частинами третьою та четвертою статтю 246 КУпАП щодо порядку здійснення у період воєнного стану судового провадження у справах про адміністративні правопорушення в режимі відеоконференції, поза межами приміщення суду та з використанням власних технічних засобів; внести зміни та доповнення до статті 277-2 КУпАП щодо порядку повідомлення про розгляд справи в суді особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Метою законопроекту є запровадження процесуальних механізмів розгляду справ про адміністративні правопорушення в умовах воєнного стану, які б сприяли реалізації та захисту прав громадян. Зокрема, продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень та зупинення строків давності виконання постанов про їх накладення під час дії воєнного стану; встановлення порядку проведення судового засідання у названих справах в режимі відеоконференції, поза межами приміщення суду, у тому числі, із застосуванням власних технічних засобів.

Погоджуючись із необхідністю досягнення вказаної мети, вважали би за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

До ризиків законопроекту слід віднести відсутність належного обґрунтування запропонованих у ньому змін до статті 38 КУпАП. Згідно із ними, під час дії правового режиму воєнного стану в Україні перебіг строків накладення адміністративного

стягнення продовжується «у два рази» або «до дня припинення чи скасування такого стану в установленому законодавством порядку».

Однак, у законопроекті не роз'яснюється, чому власне «*у два рази*» пропонується продовжувати перебіг строків накладення адміністративних стягнень. Крім того, не встановлюється конкретний порядок продовження перебігу таких строків, не вказується, у яких саме справах щодо адміністративних правопорушень може бути продовжений перебіг цих строків, які посадові особи та у якій процесуальній формі уповноважені його здійснювати тощо.

При цьому не враховується, що у КУпАП адміністративні делікти відрізняються за об'єктивною стороною та суспільною шкідливістю наслідків, що настають в результаті їх вчинення. Окрім того, залежно від характеру та інших ознак вчинених правопорушень, передбачено накладення різних видів адміністративних стягнень.

Стаття 38, у якій передбачено строки накладення адміністративних стягнень, відноситься до Загальної частини Розділу II «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» КУпАП. Тобто, до загальних положень цього Кодексу, які визначають основні поняття та ознаки адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності.

Водночас, конкретна процедура розгляду уповноваженими органами та посадовими особами справ про адміністративні правопорушення, а також накладення адміністративних стягнень за їх вчинення, безпосередньо передбачені у Розділі III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» та Розділі IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» КУпАП.

Зокрема, главою 22 Розділу IV КУпАП визначається порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, у тому числі, у статті 277 цієї Глави – строки такого розгляду. Від дотримання цих строків залежать і часові межі накладення адміністративних стягнень за вчинені правопорушення, про що йдеться у законопроекті. Незважаючи на це, у ньому відсутні

пропозиції щодо одночасного внесення відповідних змін та доповнень до ст. 277 КУпАП. На даний час у цій статті передбачена можливість зупинення судом розгляду адміністративних справ лише про адміністративні правопорушенні, пов'язані з корупцією.

Аналогічним чином не обґрунтовується доповнення статті 303 КУпАП положенням про те, що під час дії правового режиму воєнного стану зупиняється перебіг передбаченого у ній строку давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Пропозиції щодо визначення підстав та конкретної процедури зупинення перебігу вказаних строків, у тому числі, до Розділу V КУпАП, у якому містяться норми щодо порядку провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень, у законопроекті не надаються.

Таким чином, вищеназвані зміни та доповнення до статей 38 та 303 КУпАП мають вкрай загальний, невизначений характер. Вони не узгоджуються із передбаченими у статті 33 КУпАП вимогами щодо обов'язкового врахування при накладенні адміністративного стягнення характеру вчиненого правопорушення, особи порушника та інших обставин, спрямованих на індивідуалізацію цього стягнення. Названі вимоги діють за будь-якого правого режиму, їх невиконання негативно впливатиме на стан забезпечення прав осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності.

Крім того, відсутність норм щодо порядку продовження та зупинення перебігу вказаних строків не узгоджується із положеннями щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначеними у названих Розділах III та IV КУпАП. У подальшому, це унеможливить реалізацію запропонованих змін під час правозастосовної діяльності.

У зв'язку із доповненням статті 246 КУпАП нормами щодо можливості здійснення у період воєнного стану судового провадження у справах про адміністративні правопорушення поза межами приміщення суду, у режимі відеоконференції та з використанням учасниками провадження власних технічних засо-

бів, доцільно доповнити аналогічними приписами і статтю 268 цього Кодексу «Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності».

Відповідно до частини першої статті 268 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення розглядається *в присутності* особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. У цій же статті наводяться випадки, коли справу може бути розглянуто, як виняток, за відсутності такої особи. Тобто, мова йде про особисту присутність під час розгляду вказаних справ особи, яка притягається до відповідальності, що є, окрім іншого, однією із гарантій забезпечення її прав.

У частині другій цієї ж статті наводиться перелік справ про адміністративні правопорушення, передбачених окремими статтями КУпАП, при розгляді яких присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою у всіх випадках та яку, у разі ухилення від явки до суду, може бути піддано приводу.

Доповнення диспозиції статті 268 КУПАП положенням щодо можливості у період воєнного стану здійснення судового провадження у режимі відеоконференції поза межами приміщення суду, тобто за умов безпосередньої відсутності у суді особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, узгоджувалося би із запропонованими змінами до ст. 246 цього Кодексу.

Таке доповнення відповідало би принципу правової визначеності, а також системному підходу до законотворчої діяльності, який дозволяє уникати прогалин та колізій у законодавстві, забезпечує дотримання передбачених законом прав громадян. Натомість, неузгодженість зазначених норм КУпАП перешкоджатиме досягненню мети законопроекту, у тому числі, захисту прав громадян в умовах дії воєнного стану.

Підлягає корегуванню і концептуально невірно визначена назва законопроекту. Порядок здійснення ***судочинства,*** яке використовується у його назві, встановлюється Кодексом адміністративного судочинства України (від 06.07.2005 р. № 2747-IV). Останній визначає відповідну юрисдикцію та пов-

новаження адміністративних судів. Згідно із статтею 2 цього Кодексу, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом *спорів у сфері публічно-правових відносин* з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас, положеннями КУпАП (ст. 2, 245), до якого пропонується внести вищевказані зміни, регулюється здійснення не «судочинства», а саме ***провадження*** *у справах про адміністративні правопорушення*, тобто своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про такі порушення, вирішення її в точній відповідності з законом тощо.

Згідно із приписами згадуваного Розділу III КУпАП, розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень на осіб, які їх вчинили, здійснюється, окрім судів, низкою інших органів (посадових осіб). Серед них, зокрема: адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад; виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад; органи Національної поліції; органи Державної прикордонної служби України; центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у різних сферах тощо; всього – 49 різних органів державної влади та місцевого самоврядування.

З огляду на викладене, вбачається доречним у назві законопроекту словосполучення «*щодо здійснення судочинства*» замінити на «*щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення*».

23. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визначення електричних транспортних засобів та об'єкту зарядної інфраструктури» (реєстр. № 7435 від 03.06.2022 р.).

Законопроектом передбачено у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) замінити термін «транспортні засоби, оснащені електричними двигунами (одним чи декількома)», який використовується у деяких статтях цього Кодексу, на нове визначення – «електромобілі».

Для цього пропонується внести відповідні зміни до частини сьомої статті 122 КУпАП, частини восьмої статті 152-1 КУпАП та Примітки до неї, частини першої статті 265-2 КУпАП, частини третьої статті 265-4 КУпАП.

Зазначеними нормами встановлено адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху та паркування транспортних засобів, визначено підстави та порядок затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції та інспекторами з паркування. У диспозиціях цих статей наразі застосовується термін «транспортні засоби, оснащені електричними двигунами (одним чи декількома)».

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Законопроект безпосередньо змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення електричних транспортних засобів та об'єкту зарядної інфраструктури» (реєстр. № 7434 від 03.06.2022 р.) (далі – проект Закону). Останнім передбачено внесення змін до Законів України «Про автомобільний транспорт» (від 05.04.2001 р. № 2344-III) та «Про дорожній рух» (від 30.06.1993 р. № 3353-XII), які спрямовані на запровадження нової термінології щодо визначення відповідних транспортних засобів.

Метою законопроекту є уніфікація визначень щодо електричних транспортних засобів, які містяться у статтях КУпАП та інших нормативно-правових актах.

Підтримуючи досягнення вказаної мети, вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Поняття «електромобіль», що пропонується використовувати у тексті вищеназваних норм КУпАП, у проекті Закону України (реєстр. № 7434 від 03.06.2022 р.) визначається, як «колісний транспортний засіб, який оснащений та приводиться в рух виключно електричними тяговими двигунами (одним чи декількома), системою акумулювання електричної енергії (аку-

муляторною батареєю), яка здатна заряджатися шляхом підключення до зовнішнього джерела електроенергії».

Водночас, усі зазначені складові ознаки містяться у такому понятті, як «електричний транспортний засіб». Воно також наведено у вказаному проекті Закону, однак має більш широке змістовне наповнення. На відміну від «електромобіля», визначення «електричний транспортний засіб» додатково включає, як складові компоненти, конкретний перелік транспортних засобів –автобус, вантажний та легковий автомобіль, причіп, напівпричіп, а також мету використання – перевезення пасажирів, вантажів або виконання спеціальних робочих функцій тощо.

Тому, виходячи із вимог повноти та правової визначеності закону, вбачається доречним використовувати у зазначених статтях КУпАП термін «електричний транспортний засіб». Це до того ж узгоджувалося би і з предметом правового регулювання самого законопроекту, відображеному у його назві.

Слід зауважити, що згідно із проектом Закону України (реєстр. № 7434 від 03.06.2022 р.), у аналогічних змінах до Закону України «Про дорожній рух» також пропонується застосовувати поняття «електричний транспортний засіб».

З метою дотримання правової визначеності запропонованих змін до КУпАП та їх належного застосування у подальшому, вважали би за доцільне у диспозиціях вищеназваних норм цього Кодексу використовувати посилання на положення Закону України «Про автомобільний транспорт» або інших законодавчих актах, що регулюють правовідносини у цій сфері, у яких надаються роз'яснення термінів відповідних транспортних засобів.

До зазначеного у назві законопроекту «*об'єкту зарядної інфраструктури*», виходячи із наведеного у проекті Закону України (реєстр. № 7434 від 03.06.2022 р.) роз'яснення, належить «електрозарядна (електрозаправна) станція – елемент інфраструктури, стаціонарний або пересувний, призначений надавати послугу з заряджання систем акумулювання електричної енергії (акумуляторних батарей) електромобілів, та інших електричних транспортних засобів».

Тобто вказані об'єкти, як елементи інфраструктури, не мають відношення до транспортних засобів (у тому числі електричних), зазначених у статтях 122, 152-1, 265-2, 265-4 КУпАП, до яких у законопроекті пропонується внести названі вище зміни. Саме транспортні засоби, а не «електрозарядні станції», є знаряддям передбачених у цих нормах порушень правил дорожнього руху та паркування, вчинення яких тягне за собою накладення відповідних адміністративних стягнень.

У зв'язку із викладеним, зазначені «об'єкти» не є предметом регулювання наданого законопроекту. Оскільки згадування про «об'єкт зарядної інфраструктури» не відповідає меті та змісту законопроекту, воно має бути виключено із його назви.

Враховуючи, що у законопроекті пропонується внести зміни тільки до Кодексу України про адміністративні правопорушення, підлягає корегуванню і редакція пункту 1 його першого розділу. Зокрема, викладене у ньому словосполучення «*Внести зміни до таких законодавчих актів України...*» доречно замінити на «*Внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122) такі зміни…*», далі по тексту.

24. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 42-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів» (реєстр. № 7445 від 08.06.2022 р.).

Законопроектом передбачено внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які спрямовані на посилення відповідальності за порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів.

Для цього пропонується: викласти у новій редакції частину першу статті 42-4 КУпАП, доповнивши передбачене у ній діяння щодо «Реалізації (відпуску) лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках» такими порушеннями, як вчинення зазначеної дії «*за недійсним рецептом або з порушенням встановленого порядку відпуску*

лікарських засобів, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних систем дистанційним способом (електронна роздрібна торгівля лікарськими засобами)»; збільшення визначеного санкцією цієї норми розміру штрафів, що накладаються за вказані дії, із п'ятдесяти-ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за повторне протягом року вчинення цього порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягнення, із ста-двохсот до шестиста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 р. № 2036-IX.

Законопроект змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення контролю за відпуском лікарських засобів (реєстр. № 7444 від 08.06.2022 р.). Останнім, зокрема, передбачено внесення доповнень до статті 21 Закону України «Про лікарські засоби» (від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР) щодо заборони реалізації (відпуску) громадянам лікарських засобів, які «*реалізуються (відпускаються) згідно з вимогами законодавства за рецептом лікаря, з порушенням встановленого порядку, у тому числі без рецепта або за недійсним рецептом*».

Метою законопроекту є запровадження адміністративної відповідальності за низку запропонованих порушень порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів; створення, внаслідок цього, належних правових умов для забезпечення відпуску цих засобів із додержанням вимог чинного законодавства; скорочення випадків самолікування та покращення стану здоров'я громадян України.

Не заперечуючи, за умов прийняття зазначеного проекту Закону України реєстр. № 7444 від 08.06.2022 р., проти внесення вищевказаних змін та доповнень до КУпАП, вважали ба за доцільне висловити наступні зауваження та пропозиції.

У законопроекті запропоновано порядок введення в дію прийнятого Закону «*через три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану, введеного Указом Президента Укра-*

їни «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022».

Разом із тим, така пропозиція не узгоджується із метою законопроекту та змістом положень ч. 1 ст. 42-4 КУпАП, які мають загальний характер та діють щодо усіх випадків, які відбуватимуться після набрання чинності цим Законом.

Законопроект спрямований, як зазначалося, на посилення відповідальності за дії, пов'язані із реалізацію лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках або із порушенням інших, встановлених законом, вимог відпуску таких засобів. За загальним правилом відповідальність за вчинення вказаних порушень, у тому числі запропонованих у законопроекті, настає у будь-яких час та не залежить від дії правового режиму «воєнного стану».

Пунктом 31-1 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 929, передбачена можливість реалізації рецептурних ліків без рецепта у період воєнного стану. Однак, цей припис, що міститься у підзаконному нормативно-правовому акті, має тимчасовий характер, є окремим винятком із загального правила, визначеного статтею 42-4 КУпАП.

Крім того, в результаті запропонованого у законопроекті порядку введення в дію наданого Закону, норми КУпАП, які встановлюють відповідальність за реалізацію лікарських засобів без рецепта або за недійсним рецептом, залишаються не діючими протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану без будь-яких підстав та всупереч вищенаведеним положенням цього Кодексу.

З урахуванням викладеного, вбачається доцільним вказану вище пропозицію щодо порядку введення в дію законопроекту із його тексту виключити. Натомість, доповнити диспозицію ч. 1 ст. 42-4 КУпАП після слів «…без рецепта у заборонених законодавством випадках..» словосполученням «… *за винятком*

реалізації (відпуску) лікарських засобів без рецепта у період воєнного стану», далі по тексту.

Порушення встановленого порядку реалізації лікарських засобів не обмежується їх відпуском без рецепта, за недійсним рецептом або із використанням інформаційно-комунікаційних систем дистанційним способом, як це зазначається у законопроекті. Диспозиція статті 42-4 КУпАП (у редакції законопроекту) передбачає можливість настання адміністративної відповідальності за порушення й інших вимог їх реалізації, встановлених Законом України «Про лікарські засоби», Порядком відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, затвердженим Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.07.2005 р. № 360, іншими галузевими нормативно-правовими актами, що регулюють суспільні відносини у вказаній сфері.

Внаслідок цього, словосполучення «… з порушенням встановленого порядку відпуску лікарських засобів», яким пропонується доповнити частину першу вищезгаданої статті, доречно замінити на «… *з іншими порушеннями* встановленого порядку відпуску лікарських засобів».

Введення в дію наданого законопроекту залежить від набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення контролю за відпуском лікарських засобів (реєстр. № 7444 від 08.06.2022 р.), з яким він, як вже зазначалося, змістовно пов'язаний. Тому, вважали би за доцільне доповнити пункт другий законопроекту окремим положенням щодо введення його в дію після набрання чинності названим Законом.

Висновки та пропозиції

Узагальнивши питання законодавчого забезпечення реформування законодавства щодо відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі аналізу законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, можна констатувати, що переважна більшість зазначених законопроектів стосується, насам-

перед, істотного посилення адміністративної відповідальності за порушення окремих норм, що регулюють суспільні відносини у різних галузях господарської діяльності або публічного управління. У цілому, 90 законопроектів із 135-ти, що наразі розглядаються (67 %), мають чітку загальну спрямованість на посилення такої відповідальності шляхом встановлення нових діянь, за вчинення яких пропонується застосовувати адміністративні стягнення, або істотного підвищення розміру штрафів, передбачених санкціями чинних норм КУпАП.

Водночас таке збільшення не обґрунтовується положеннями цього Кодексу щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи із характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеню його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують й 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 істотного посилення відповідальності надаються також без дотримання системного, комплексного підходу, оскільки не узгоджуються із 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 застосування за їх вчинення відповідних стягнень. При цьому не враховується 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.

Подібна правова невизначеність перешкоджатиме належному розумінню й 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.

У законотворчій діяльності продовжується стійка тенденція щодо акцентування на максимальне збільшення обсягів та посилення санкцій за 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 різних галузях господарства та публічного управління.

У 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 й належного виконання визначених у ньому завдань.

Замість єдиного системного підходу, удосконалення законодавства здійснюється шляхом внесення окремих змін та доповнень до чинного КУпАП, переважно без належного їх узгодження із загальними положеннями цього Кодексу щодо підстав та критеріїв притягнення до адміністративної відповідальності.

Формуванню комплексного, системного підходу з метою удосконалення законодавства у названій сфері сприятиме розроблення та прийняття єдиної державної Програми реформування адміністративного законодавства, а також нового Кодексу України про адміністративні правопорушення (проступки), які би враховували найкращі досягнення й тенденції розвитку європейської і світової правової науки та правозастосовної практики.

Вкрай актуального значення у сучасних умовах набуває і необхідність прийняття Закону України «Про внесення змін до

Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених заборон та обмежень в умовах дії воєнного стану». Метою Закону є внесення змін та доповнень до КУпАП, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення усіх заборон та обмежень, що діють у період воєнного стану, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Його прийняття сприятиме дотриманню передбачених у названому спеціальному Законі переліку відповідних заборон та обмежень, а також реалізації положень статті 25 цього Закону щодо відповідальності осіб, винних у порушенні його вимог.

Розділ 3
ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

3.1. Законодавче забезпечення розвитку соціального діалогу в період післявоєнного стану

Процеси післявоєнного відновлення неодмінно зіткнуться з проблемами, зосередженими у соціально-трудовій сфері. Поширені ідеї лібералізації правового регулювання індивідуальних трудових відносин обумовлюють нову концепцію розвитку трудового законодавства й актуалізують необхідність удосконалення нормативно-правової бази з питань соціального діалогу. У сучасному світі це найефективніший механізм, здатний забезпечувати стабільний взаємозв'язок і збалансувати інтереси між різними соціальними групами, а акти соціального діалогу вважаються дієвою формою узгодження таких інтересів.

Історія правового регулювання та створення інститутів соціального діалогу

У широкому розумінні соціальний діалог є структурним елементом громадянського суспільства. Його особливість визначається тим, що предметом спільних дій є соціальна проблема, вирішення якої відбувається шляхом взаємодії соціальних партнерів.

Право громадян України на свободу об'єднання, у тому числі в професійні спілки з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів, закріплене у ст. 36 Конституції України. Крім того, «ті, хто працюють, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів» (ст. 44)[1].

Інституціоналізація соціального діалогу в Україні розпочалася зі створення у 1991 році Координаційного комітету спри-

[1] Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

яння зайнятості населення, сформованого на тристоронній основі. У 1993 році була створена Національна рада соціального партнерства як консультативно-дорадчий орган при Президенті України для узгодження інтересів найманих працівників, роботодавців і держави.

Із прийняттям у 1998 році Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування[1] на тристоронній основі розпочався процес формування моделі правління (у тому числі наглядових рад) по кожному виду загальнообов'язкового державного соціального страхування. У 2006 році у соціально-трудовій сфері завершився процес формування механізмів соціального діалогу за різними напрямами та на різних рівнях, а також створена Національна тристороння соціально-економічна рада[2].

Сучасне національне законодавство з питань соціального діалогу представлено нормами законів: «Про колективні договори і угоди»[3], «Порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»[4], «Про соціальний діалог»[5], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»[6], «Про організації роботодавців»[7] та ін. Ряд нормативних положень цих законів було внесено у Кодекс законів про працю України, що спричинило множинність однакових норм.

[1] Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#Text

[2] Соціальний діалог в Україні. URL: http://www.razumkov.org.ua/upload/shanghina_social_dialogue_6-2010.pdf

[3] Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.

[4] Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.

[5] Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 3. Ст. 168

[6] Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: закон України № 1045-XIV від 15 вересня 1999 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text

[7] Про організації роботодавців, їх об'єднання права і гарантії їх діяльності : Закон України № 5026-VI від 22 червня 2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text

Застосування механізмів соціального діалогу передбачається нормами законів України міжгалузевого характеру: «Про зайнятість населення», «Про оплату праці», «Про охорону праці» та ін. Крім того, правове забезпечення соціального страхування в Україні базується на застосуванні принципів паритетності (соціального діалогу), що визначає зміст прав і обов'язків учасників загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Важливу роль у розвитку соціального діалогу покликані виконувати примирні, посередницькі структури, незалежні експерти, арбітри, а також навчальні, інформаційні, консультативні й інші формування. Відповідно до Закону України «Про соціальний діалог в Україні» та Указу Президента України № 347 від 2 квітня 2011 р. статус постійно діючого органу надано Національній тристоронній соціально-економічній раді[1]. Діє створена ще у 1998 році Національна служба посередництва і примирення – постійно діючий державний орган для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів)[2]. Діяльність названих вище суб'єктів забезпечується системою підзаконних нормативних актів, які здійснюють правове опосередкування їх структурної взаємодії.

Необхідно зауважити, що із запровадженням воєнного стану були обмежені права і свободи людини та громадянина, відповідно до статей 43, 44 Конституції України, та набрав чинності Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»[3]. Механізми соціального діалогу зазнали певних обмежень, які будуть зняті у період повоєнного відновлення.

---

[1] Про Національну тристоронню соціально-економічну раду : Указ Президента України № 347 від 2 квітня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2011#Text

[2] Про утворення Національної служби посередництва і примирення : Указ Президента України від 17 листопада 1998 р. № 1258/98. *Офіційний вісник України*. 2008. № 46.

[3] Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України № 2136-IX від 15 березня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо вдосконалення національного законодавства про соціальний діалог

Соціальний діалог є порівняно новою концепцією у системі суспільних відносин. Активний розвиток інститутів соціального діалогу в Україні припадає на період 1996–2010 років. Він змінився стадією формалізації й надмірного врегулювання процесів, що призвели до необхідності перезавантаження окремих інститутів й удосконалення правового регулювання соціального діалогу.

До основних стратегічних документів можна віднести: Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року[1], Національна економічна стратегія на період до 2030 року[2], Програми гідної праці МОП для України на 2020–2024 роки[3], а також Угода про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки розвиток соціального діалогу є одним із ключових елементів державної соціальної політики України, спрямованої на реалізацію євроінтеграційних цілей та виконання взятих на себе зобов'язань за Європейською соціальною хартією (переглянутою).

Для актів соціального діалогу різного рівня орієнтиром для формування змісту є положення Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки[4].

У період повоєнного відновлення зазначені програмні документи доцільно оновити, як і зміст ряду традиційних положень Генеральної угоди.

---

[1] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

[2] Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 3 березня 2021 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179

[3] Text of the Canada–Ukraine Free trade agreement – Table of contents. URL: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ukraine/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=eng

[4] Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки від 14 травня 2019 року. *Урядовий кур'єр.* 2019. 13.07. № 132.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері соціального діалогу

Основні стандарти соціального діалогу закладені в положеннях Загальної декларації прав людини та в Міжнародну пакті про економічні, соціальні і культурні права. Формальним моментом виникнення соціального діалогу можна вважати створення Міжнародної організації праці (МОП), що базує свою роботу на принципах трипартизму й забезпечує міжнародну нормативну базу для державної політики у сфері соціального діалогу через систему відповідних Конвенцій та Рекомендацій: Конвенція № 87 про свободу асоціації і захист права на організацію, 1948 р.; Конвенція № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів, 1949 р.; Рекомендація МОП № 94 про співробітництво і консультації на рівні підприємства, 1952 р.; Рекомендація № 113 щодо консультацій та співробітництва між державною владою та організаціями підприємців і працівників у галузевому та національному масштабі, 1960 р.; Конвенція МОП № 144 про тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм, 1976 р.; Рекомендація № 152 про тристоронні консультації, 1976 р.; Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам, 1981 р.; Рекомендація МОП № 163 про колективні переговори, 1981 р.; Рекомендація № 152 щодо процедури тристоронніх консультацій для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм та національним заходам, що стосуються діяльності Міжнародної організації праці, 1976 р.

Розвиток соціального діалогу на європейському континенті представлений актами Ради Європи та Європейського Союзу.

За Конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950 р.) соціальний діалог є одним із засобів досягнення мети РЄ, сутність якої полягає у встановленні більшої єдності між її членами на основі забезпечення і розвитку прав людини та основних свобод, серед яких «право на свободу зібрань та об'єднань, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» (ст. 11). Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996 р.) гарантує право створювати

профспілки і організації роботодавців для захисту економічних і соціальних інтересів. Ці акти значно вплинули на формування стандартів соціального діалогу та соціально-економічної політики ЄС[1].

Правовий генезис соціального діалогу в ЄС бере свій початок з установчих документів. Договір про ЄС[2] є юридично зобов'язуючим документом, що впливає на розвиток всіх правових інститутів, у тому числі соціального діалогу[3]. Спостерігається і зворотній зв'язок впливу соціального діалогу на розвиток законодавства. Так, з питань розвитку соціально-економічної сфери застосовуються такі типи законодавчої процедури: 1) процедура спільного прийняття рішень для директив, які встановлюють «мінімальні вимоги» і застосовуються для врегулювання питань соціальної політики (пар. 2 ст. 137 Договору про ЄС); 2) консультативна процедура прийняття рішення – документ приймається за поданням Комісії та «консультацій» Європарламенту під час врегулювання питань соціального забезпечення, зайнятості, соціального партнерства та ін. (пар. 3 ст. 137 Договору про ЄС)[4]. Відповідно до ст. 138 Договору, перед проведенням будь-яких заходів у сфері соціальної політики Європейська Комісія повинна консультуватися з соціальними партнерами щодо можливих дій ЄС. На момент подання документу на розгляд, він узгоджується із сторонами соціального діалогу[5].

Щодо ролі актів соціального діалогу в регулюванні соціально-трудових відносин, аналіз положень актів ЄС дозволяє зазначити їх поступальний розвиток від: *зобов'язань сприяти* тісній співпраці між державами-членами у соціальній сфері, зокрема в питаннях, що стосуються зайнятості, трудового зако-

---

[1] Петроє О. М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія К. : НАДУ, 2012. 304 с.

[2] Договір про функціонування Європейського Союзу. *О.Ј.* 2008. С 115/84.

[3] Петроє О. Еволюція стандартів європейського соціального діалогу в договорах ЄС. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2 (31). С. 218–225.

[4] European Union Labour and Social Law: Documents and Materials. URL: https://ec.europa.eu/social/ main.jsp ?catId =157&langId=en

[5] Договір про заснування Європейського Співтовариства. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-in/laws /main.cgi?nreg=994_027

нодавства, професійного навчання, соціального забезпечення, захисту від нещасних випадків і виробничих захворювань та забезпечення прав профспілок на ведення колективних переговорів між роботодавцями й працівниками – до *завдання розвивати на європейському рівні діалог між соціальними партнерами* та створювати умови для забезпечення права соціальних партнерів розбудовувати двосторонні відносини, укладати угоди; права на свободу асоціацій. Крім того, зберігається тенденція розвитку масштабів соціального діалогу: від сприяння розвитку соціального діалогу в середині країн-учасниць – до його розвитку на загальноєвропейському рівні.

Лісабонський договір (13 грудня 2007 р.)[1] практично надав європейському соціальному діалогу статус фундаментального принципу, який поширюється на всі сфери діяльності ЄС. Союз визнає та заохочує роль соціальних партнерів на своєму рівні з урахуванням різноманітності національних систем; поважає автономію соціальних партнерів. До основних цілей соціального діалогу та принципів входить просування прав людини та фундаментальних свобод всередині та за межами ЄС. Соціальні партнери отримали право ініціювати власні угоди – європейські домовленості. Їх значення та правові наслідки наступні: відповідальність у соціальній сфері частково перейшла до бізнесу та організацій працівників, а також представників інших соціальних груп.

До компетенції ЄС віднесено «політику забезпечення зайнятості» та «політику у соціальній сфері» (п. і, j пар.1 ст. 3 Договору про ЄС)[2] на всьому просторі об'єднання. Це означає, що механізми соціального діалогу є базовими при розробці та здійсненні соціальної політики та економічної стратегії ЄС.

Крім того, право на соціальний діалог віднесено до основних і задекларованe у Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників[3].

---

[1] Офіційний журнал ЄС від 17 грудня 2007 р. *JO* C 306 du 17.12.2007.

[2] Стрежнєва М. Проблеми соціальної політики Європейського Союзу. *Світова економіка та міжнародні відносини*. 2006. № 8. С. 24–29.

[3] Кашкин Ю. С. Развитие идей о трудовом и социальном праве в Европейском Союзе. *Право в современном мире.* 2009. № 4. С. 71–82.

Рекомендації міжнародних організацій щодо вдосконалення національного законодавства про соціальний діалог

МОП, у своїй Резолюції про трипартизм і соціальний діалог, рекомендує національним урядам й організаціям працівників, роботодавців заохочувати та сприяти соціальному діалогу у секторах і сферах, де він відсутній або не отримав достатнього розвитку[1].

В Україні існує потреба участі різних представників громадськості у соціальному діалозі. Сегмент підприємництва середнього і малого бізнесу залишається незначним у соціальному діалозі та без реальних важелів впливу. Найбільш гостра критика в процесі прийняття Закону «Про соціальний діалог в Україні» стосувалася того, що в ньому не були враховані зауваження Міжнародного бюро праці, викладені у Меморандумі щодо невідповідності окремих положень законопроекту міжнародним зобов'язанням України[2]. Чинне законодавство не дає відповіді на питання: якими мають бути форми участі і впливу таких суб'єктів? Хто знаходиться поза формалізованим соціальним діалогом (незалежний профспілковий рух, роботодавці)?

ЄС рекомендує країнам, з якими укладені угоди про асоціацію, застосовувати соціальний діалог ширше та вийти за вузькі рамки, якими спочатку він обмежувався у ряді країн. На практиці з'ясувалось, що головним завданням соціальної політики ЄС є не стільки гармонізація національних економічних систем, а й систем соціального захисту, їх координація, ув'язка, взаємне визнання та зближення. У такий спосіб країни з ефективними і розвинутими системами соціального захисту намагались зберегти свої національні досягнення та уникнути «соціального демпінгу». За допомогою механізмів соціального діалогу обговорюються як макроекономічні, так і конкретні соціальні питання. Соціальний консенсус в ЄС досягається не на заключній

[1] Резолюція МОП про трипартизм і соціальний діалог, прийнята 18 червня 2002 р. на 90-й сесії. URL: http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm

[2] Меморандум Міжнародного Бюро Праці щодо проекту закону «Про соціальний діалог в Україні». URL: http://profsoyuz.com.ua/viewtopic.php?f=44&p=1053#p1053

стадії прийняття рішень, а підтримується постійно в рамках соціального діалогу у всіх сферах виробництва.

Отримання «публічного статусу» консультацій з соціальними партнерами, збільшення сфери застосування соціального діалогу шляхом розширення масштабу та формату співробітництва між сторонами соціального діалогу – це основні рекомендації ЄС для країн-партнерів. Корисність таких заходів ЄС наводять на власному прикладі. Так у 1996 р. Рада затвердила директиву про відпустку за доглядом дитини. Це був перший європейський нормативний акт, прийнятий на виконання рамкової угоди між соціальними партнерами на європейському рівні. За попередньою згоди соціальних партнерів прийнято директиву щодо соціальних гарантій роботи за графіком неповного робочого дня (1997 р.) та ін.

Соціальний діалог став прикладом застосування на практиці принципу субсидіарності, оскільки в текстах новітніх нормативних актів виконання ряду положень соціально-забезпечувального змісту покладається на соціальних партнерів. У рамках ЄС створена значна кількість допоміжних та дорадчих органів, які, як правило, функціонують на дво- або тристоронніх засадах (представників професійних та підприємницьких спілок) для надання допомоги державам та інститутам ЄС у здійсненні заходів соціальної політики.

Пропозиції науковців щодо вдосконалення національного законодавства про соціальний діалог

Соціальний діалог став предметом дослідження різних галузевих наук, у тому числі юридичних. Незважаючи на певну поширеність і зрозумілість принципів функціонування, «соціальний діалог» відносять до малодосліджених *правових категорій*. Узагальнюючи результати наукових робіт, відзначимо, що соціальний діалог характеризують неоднозначно та як багатоаспектне явище. На думку одних вчених – це специфічний вид суспільних стосунків між будь-якими соціальними групами; інших – механізм взаємин між державними органами, представниками працівників і роботодавцями, третіх – як особливий вид трудових відносин, що забезпечує, на основі рівноправ-

ної співпраці найманих працівників і роботодавців (тобто без участі держави), оптимальний баланс їх інтересів[1].

На думку фахівців міжнародного права, сучасна інституційна форма соціального діалогу в ЄС є результатом переговорного процесу в м. Маастрихті (Нідерланди) як компромісної між «корпоратистами», які вважали створення європейської моделі соціально-трудових відносин ключовим інструментом зміцнення соціальної однорідності в рамках ЄС, та «неолібералами», які вбачали у цьому загрозу для соціальної політики та формуванню гнучкого ринку праці[2]. Так з'явилося поняття «діалог між соціальними партнерами», яке було внесено до законодавчої бази ЄС. В сучасних умовах, на рівні ЄС соціальний діалог відбувається із залученням Європейської конфедерації профспілок, Спілки конфедерацій промисловців і роботодавців Європи, Європейського центру підприємств із державною участю і підприємств загальної економічної сфери, представників інших соціальних груп.

В Україні зміст і характер меж участі держави характеризується традиційно високою роллю – як основного суб'єкта у формуванні соціальної політики. Як зазначають окремі фахівці, для активізації соціального діалогу необхідно застосовувати двопартизм у регулюванні соціально-трудових відносин, без втручання держави. Тільки в окремих випадках, коли, переговори зайшли у кут, держава може прийти двом сторонам на допомогу, виступив у ролі арбітра. Утім, більшість дослідників є прихильниками трипартизму, та сходяться у думці відносно активної ролі держави у системі соціального діалогу, не зважаючи на висловлювання різних точок зору стосовно складу та функцій, які повинні реалізовувати ці учасники.

---

[1] Лосиця І. О. До питання соціального діалогу: аналіз новітнього законодавства. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского.* Серия «Юридические науки». Том. 24 (63). 2011. № 1. С. 105–112.

[2] Нечитайло Н. Соціальний діалог. Огляд концепцій та Європейського досвіду. Соціальне партнерство – шлях до злагоди: Практика. Проблеми. Здобутки. Перспектива / Проект МОП «Україна: сприяння реалізації основних принципів та прав у світі праці»; Нац. рада соціального партнерства. К, 2003.150 с.

Важливо відзначити, що трипартизм не повен зводитися лише до з'ясування позицій сторін. Пріоритетним завданням є дотримання досягнутих домовленостей, а також правове врегулювання відповідальності сторін і впровадження дієвих механізмів контролю, адже нормативне положення «відповідальність згідно з законом» фактично унеможливлює його практичне застосування. Така процедура підвищила би статус його легітимності[1].

З прийняттям Закону «Про соціальний діалог в Україні» принципового розширення сфери застосування механізмів соціального діалогу не відбулось. Головна проблема зосереджена саме в обраній концепції, що фактично залишає за межами сфери своєї дії «неекономічно-активні» верстви населення[2]. Не зважаючи на те, що у преамбулі цього закону чітко і відповідно до європейських стандартів визначена мета – розробка та реалізація державної соціальної політики, всі інші положення нормативно-правового акту стосуються тільки участі працюючого населення у зазначеному процесі.

Інша проблема, що опосередковано впливає на обмеження участі громадськості у соціальному діалозі, має теоретико-прикладний характер. Як джерела права, акти соціального діалогу безумовно мають певну специфіку. Через принципову неможливість закріплення в них публічних (державних) зобов'язань, акти соціального діалогу не містять публічного елементу, що є характерною рисою джерел права.

Зарубіжний досвід організації заходів, спрямованих на розвиток соціального діалогу

Успішне функціонування окремих елементів інституту соціального діалогу в європейських країнах заслуговує на впровадження в Україні.

[1] Гуменюк І. О. Соціальне партнерство в системі організаційно-правових засобів реформування системи соціального захисту. *Громадське суспільство в Україні: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*. Зб. матеріалів міжнар. наук-практ. конф. К. : НІСД, 2014. 192 с.

[2] Инновационные механизмы социального диалога в Украине. Единая социальная карта / Под общей редакцией И. В. Игнатова. Харьков-Киев, 2010. С. 44.

У системі європейського двостороннього соціального діалогу вирізняють міжгалузевий соціальний діалог, галузевий соціальний діалог і соціальний діалог на рівні європейських компаній. Міжгалузевий діалог є основним. Він охоплює всі галузі економіки та всіх працівників. У межах міжгалузевого діалогу визначаються нормативні положення, які є керівними для всіх роботодавців і працівників у країнах ЄС.

Головною інституцією в системі міжгалузевого двостороннього соціального діалогу на європейському рівні є Комітет соціального діалогу. Платформою для галузевого соціального діалогу є галузеві комітети соціального діалогу. Інституціональну основу соціального діалогу на рівні європейських компаній формують європейські трудові ради.

Існують чотири основні моделі соціального діалогу у складі країн-членів за структурою. До першої моделі входять країни, в яких найбільшого розвитку набув міжгалузевий соціальний діалог, що відбувається на національному рівні: Бельгія, Ірландія, Іспанія, Румунія. Другу модель формують країни, в яких найбільше визнання здобув галузевий соціальний діалог: Австрія, Словенія, Німеччина, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія. Поєднання соціального діалогу на галузевому та локальному рівні в Кіпрі, Данії, Фінляндії, Люксембурзі, Франції, Словаччині та Швеції слугувало основою виокремлення третьої моделі в системі національного європейського соціального діалогу. Підґрунтям для обґрунтування четвертої моделі національного соціального діалогу в ЄЄ слугує досвід Болгарії, Естонії, Чеської Республіки, Угорщини, Латвії, Литви, Мальти, Польщі та Великої Британії, в яких переважає соціальний діалог на локальному рівні[1].

Попри існуючі розбіжності та національні особливості, спільним для соціального діалогу країн-членів є те, що йому відведена ключова роль на всіх рівнях врядування у рамках ЄС. Численні установи і суб'єкти європейського рівня й національні організації та інституції поєднані складною системою вер-

[1] Петроє О. М. Соціальний діалог як інститут державного управління: навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 84 с.

тикальних і горизонтальних взаємовідносин, що забезпечують функціонування всієї системи.

Цікавим є досвід Франції. Її модель соціального діалогу значно розширює коло учасників представництва інтересів не лише основних соціальних партнерів, але й громадських об'єднань, різних категорій громадян, які визначаються суспільними організаціями та урядом для участі в соціальному діалозі. Реалізація такого підходу збільшує представництво третього сектору в організації соціального діалогу на різних рівнях, розширює його соціальну базу та підвищує легітимність прийнятих рішень.

Вплив соціальних партнерів на розвиток і зміст соціального законодавства – не поодиноке явище. У європейських країнах воно може мати й інші форми. У разі відсутності спеціальних інститутів соціального діалогу, діє так звана плюралістична система (н-д, Великобританія): узгодження протилежних інтересів відбувається на рівні всього суспільства за допомогою звичайного політичного процесу (партій, парламенту, профспілки) та розвитку співробітництва працівників і роботодавців на рівні окремих компаній.

Аналіз змісту законопроектів

До Порядку денного сьомої сесії внесені 42 законопроекти, які стосуються удосконалення організаційно-правових засад відносин соціального діалогу, статусу суб'єктів соціального діалогу або кола питань, які формують зміст їх повноважень у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні.

До найбільш суспільно значимих за обраною тематикою можна віднести такі:

– Про страйки та локаути;

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку визначення репрезентативності організацій профспілок та роботодавців в органах соціального діалогу;

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо окремих питань діяльності професійних спілок);

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дії колективних договорів (та альтернативний до нього);

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації функцій Фонду соціального страхування України (та альтернативні до нього);

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективності використання коштів соціального страхування.

1. На забезпечення конституційного права на страйк, імплементацію в українське законодавство міжнародного та європейського досвіду врегулювання порядку виникнення колективних конфліктів, їх запобігання спрямовані положення *законопроекту «Про страйки та локаути» (реєстр. № 2682 від 27.12.2019 р.)*.

Право на страйк є складним соціальним явищем, реалізація якого потребує чіткого правового регулювання. Необхідність оновлення національного законодавства має відбуватися з врахуванням розвитку соціально-економічних відносин та практики Європейського Суду з прав людини.

Враховуючи зазначене, вважаємо слушним висловити такі міркування.

1. Пропозиції концептуального характеру.

1.1. Страйк є одним із способів розв'язання конфлікту між роботодавцем та працівниками, проте не єдиний. Відповідно до Преамбули та змісту інших розділів законопроекту, його положення спрямовані на встановлення порядку реалізації конституційного права на страйк, а пункт 2 Розділу ІІ «Прикінцевих положень» передбачає втрату чинності Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». У такий спосіб утворюється прогалина як до можливості (тобто права), так і правового регулювання порядку проведення найбільш цивілізованого, попереднього способу вирішення колективного конфлікту – проведення переговорів.

Положення частини 1 статті 7 «Переговори» передбачає, що орган, уповноважений на керівництво страйком та роботодавець мають право на ведення переговорів, але мова йде про переговори як однієї з процедур ведення страйку.

Слід погодитися, що положення сучасного законодавства про порядок вирішення колективних трудових спорів є переоб-

тяжливими як в частині процедурно-організаційних відносин щодо визначення сторін колективного спору (дотримання яких означає компетенцію), так і до порядку формування колективних вимог, їх розгляду та прийняття рішень. Втім, фактичне визнання страйку як єдиного способу вирішення конфлікту є неправильним і такими, що не відповідає положенням Європейської соціальної хартії (переглянутої), яку Україна ратифікувала і відповідно до якої, передбачено «право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів, включаючи право на страйк» (п. 4 ст. 6 ЄСХ).

Таким чином, назву, преамбулу та зміст законопроекту доцільно доповнити положеннями про право на колективні дії, яке включає право на страйк, а у змісті законопроекту сформулювати положення про визначення поняття «переговорів» як виду колективних дій.

1.2. Дискусійними є положення частини 1 статті 2 «Право на страйк». Не зважаючи на те, що це право належить до загальновизнаних, воно не є абсолютним. Основне обмеження права на страйк полягає в тому, що страйк може здійснюватися тільки з метою недопущення шкоди іншим особам і суспільству в цілому. Тому положення цієї частини підлягають редакційному корегуванню з врахуванням міжнародних стандартів щодо меж обмеження такого права.

1.3. У нормативно-правових актах більшості країн континентальної Європи не передбачаються розмежувальні ознаки між законним і незаконним порядком здійсненням права на страйк. У законі, як правило, містяться загальні підходи до вирішення даного питання, саме ж рішення перебуває у компетенції судової влади. Відповідно, статтю 13 законопроекту «Заборона страйку та його законне обмеження» доцільно доповнити загальним положенням (новою частиною) щодо порядку визнання страйку незаконним.

2. Зауваження до окремих положень законопроекту

2.1. Враховуючи, що право на страйк є «правом тих, хто працює», доцільно у визначенні самого поняття «страйк», як основної дефініцій закону, зазначити сутність висунутих вимог,

задля виконання яких, повністю або частково припинено виконання роботи. Таким чином, положення абзацу 4 частини 1 статті 1 проекту доцільно доповнити відповідними уточненнями.

2.2. Корегуванню підлягають положення абзацу 5 частини 1 статті 1 проекту щодо визначення поняття «страйк солідарності» в частині сфери застосування такого виду страйку: «солідарність з будь-якими працівниками» чи «солідарність з працівниками відповідної галузі або сфери (профілю) діяльності».

2.3. Бойкот – це одна з форм економічної боротьби, суть якої полягає у повному або частковому припиненні відносин або небажанні їх встановлювати. У соціально-трудовій сфері це може бути закликом для інших осіб не укладати трудові договори з певним роботодавцем. Відповідно, положення абзацу 1 частини 1 статті 1 проекту доцільно доповнити зазначеними положенням.

2.4. Потребують доопрацювання пропозиції, передбачені абзацом 8 частини 1 статті 1 проекту, щодо визначення суті поняття «штрейкбрехер», а не тільки встановленням переліку способів їх найняття на роботу. Вважаємо слушним застосувати наступне визначення: «штрейкбрехер це особа, яка наймається на роботу під час страйку, відмовляється приймати участь у страйку та виконує роботу у період страйку».

3. Окремі положення законопроекту не дотримуються принципу правової визначеності, що сприяє утворенню колізій або неоднозначному застосуванню норм.

3.1. У частині 3 статті 5 не передбачено, яким чином формується орган, уповноважений на керівництво страйком.

3.2. Не можуть бути прийнятними формулювання положень останнього речення частини 1 статті 2 законопроекту. Вважати «нікчемним», тобто таким, що не створює правових наслідків, «положення інших нормативно-правових актів» є неправильним. Поширення дії правової конструкції недійсності (нікчемності) може передбачатися нормами законів виключно до правочинів і не застосовується до нормативних положень

інших законів або судових рішень. Поширення дії правової конструкції нікчемності з цивілістичної площини у публічне управління та соціально-трудову сферу суперечить правилам законодавчої техніки щодо уніфікованого вживання категоріально-понятійного апарату.

3.3. Потребують конкретизації положення частини 2 статті 8 проекту та частини 4 статті 18 проекту в частині визначення уповноваженого органу, якому направляються повідомлення про страйк та про локаут; а також положення частини 4 статті 17 щодо порядку покриття шкоди за рахунок коштів страйкового фонду.

4. Окремі пропозиції проекту розширюють предмет правового регулювання. Так, відповідно до частини 1 статті 11, «під час страйку роботодавець має право на звільнення від відповідальності за невиконання взятих на себе договірних зобов'язань перед контрагентами… незалежно від включення такої форс-мажорної обставини у договорі». Зазначені питання є предметом цивільних і господарських відносин.

2. Метою *законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку визначення репрезентативності організацій профспілок та роботодавців в органах соціального діалогу» (реєстр. № 2332 від 29.10.2019 р.)* є забезпечення передачі повноважень щодо проведення оцінки відповідності критеріям репрезентативності профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань від Національної служби посередництва і примирення до Міністерства юстиції України.

Професійні спілки є важливим інститутом громадянського суспільства. Їх діяльність повинна бути направлена на підвищення рівня захисту прав, свобод та інтересів працюючих. Розглянувши положення законопроекту, вважаємо слушним зазначити наступне.

1. Запропонований проектом спосіб проведення оцінки репрезентативності впливає на механізми соціального діалогу, створюючи загрозу як конфлікту інтересів, так і невідповідності міжнародним та європейським стандартам з питань соціального діалогу.

Міністерство юстиції є центральним органом виконавчої влади, тобто однієї з сторін соціального діалогу – держави. Крім того, порушуються визнані на міжнародному та європейському рівні принципи незалежності, конфіденційності та неупередженості під час здійснення оцінки репрезентативності.

Альтернативним, на наш погляд, може бути компромісний варіант. Пропонуємо змінити положення підпункту 4 пункту 1 Розділу І законопроекту, якими «оцінка відповідності критеріям репрезентативності та підтвердження репрезентативності суб'єктів сторін профспілок та організацій роботодавців здійснюється Міністерством юстиції України, відповідно до Порядку оцінки відповідності критеріям репрезентативності, який розробляється і затверджується Національною службою посередництва і примирення після погодження сторонами соціального діалогу на національному рівні».

Тобто, оцінка репрезентативності профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань буде здійснюватися Міністерством юстиції та його органами на місцях, як технічними виконавцями. Критерії репрезентативності встановлюють соціальні партнери. У такий спосіб правового регулювання не порушуються міжнародні зобов'язання України, передбачені Розділом V глави 21 Угоди про асоціацію (посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу), а також положення Конвенції МОП № 98 Про право на організацію та ведення колективних переговорів.

2. Пропозиція, яка міститься у пункті 2 розділу І проекту підлягає корегуванню, а саме: «У статті 15 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» частини сьому, дев'яту та десяту – десяту виключити».

3. Положеннями *законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо окремих питань діяльності професійних спілок)» (реєстр. № 2681 від 27.12.2022 р.)* пропонують привести у відповідність норми Кодексу законів про працю України та Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» до сучасних умов праці, а також ліквідувати окремі функції профспілок, які їм непритаманні.

Значна доля прав профспілок перейшла із радянського законодавства, зокрема щодо: структурної організації та принципів діяльності; повноважень у сфері індивідуальних трудових відносин; функцій нагляду і контролю та ін., які в створюють конфлікт інтересів, правові колізії та сприяють негативним наслідкам – зменшенню масштабності профспілкового руху. Зазначене свідчить про необхідність оновлення законодавства щодо прав і повноважень професійних спілок.

1. Положення, передбачені підпунктом 1 пункту 1 Розділу І, не можуть бути підтриманні, оскільки не належать до предмету правового регулювання КЗпП України, визначених статтею 3 цього Кодексу.

2. Стаття 13 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування встановлює, що інформація у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування використовується з дотриманням вимог, передбачених законодавством про інформацію. Порядок забезпечення соціальних гарантій для працівників, які до виходу на пенсію працювали у роботодавця, вирішуються виключно у колективному договорі. Враховуючи вищезазначене, положення підпункту 2 пункту 1 Розділу І законопроекту щодо виключення у ч. 1 ст. 247 КЗпП пунктів 13 і 14 є коректними.

Втім, щодо виключення п. 9 ч. 1 ст. 247 КЗпП, пропозиція не корелюється з положеннями міжнародного та європейського законодавства про забезпечення діяльності профспілок, спрямованих на підвищення рівня захисту прав, свобод та інтересів працюючих. Вважаємо слушним передбачити зміни до цього пункту, якими слова «приймає рішення про вимогу до власника…» змінити на слова «приймає рішення рекомендувати власнику…».

3. Пропозиція, передбачена абзацом 2 підпункту 3 пункту 1 Розділу І, в частині виключення пункту 6 статті 248 КЗпП, не може бути підтримана. Вважаємо доцільним залишити пропозицію, якою зазначену норму сформулювати наступним чином: «отримувати інформацію про використання коштів на соціальні і культурні заходи та житлове будівництво, відповідно до

умов колективного договору», з метою дотримання положень Директиви 2002/14/ЄС «Про встановлення загальних правил щодо інформування та консультування працівників в ЄС».

4. Положення, передбачені підпунктом 5 пункту 1 Розділу I, якими з КЗпП України виключається ст. 250, є дискусійними. Сукупність норм Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», цивільного і трудового законодавства не дають відповіді на ряд практичних питань, які виникають під час реалізації профспілками майнових прав. Певна невизначеність, щодо правового статусу фінансів закладена у ст. 34 Закону про профспілки, яка визначає, що може бути у профспілок на праві власності, але чітко не розмежовує джерела та порядок формування такого майна. Із змісту статті не зрозуміло, чи належать засоби роботодавця, що виділяються профспілкам на певні цілі, відповідно до ст. 250 КЗпП, до майна, яке вважається власністю профспілки.

5. Пропозиції, передбачені підпунктом 7 пункту 1 Розділу I не можуть бути підтримані, оскільки не корелюються з положеннями Конвенцій МОП № 158 «Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця», № 135 «Про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються» та зобов'язанням України, передбачених ст. 424 Угоди про асоціацію щодо поступового наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, визначених у Директивах ЄС відповідно до Додатку XL, у т.ч. щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

6. Не можуть бути підтримані положення, передбачені підпунктом 9 пункту 1 Розділу I, окільне не відповідають міжнародним зобов'язанням України щодо розвитку принципів соціального діалогу у всіх галузях соціально-економічної сфери.

4. На впровадження механізму поширення дії колективного договору на працівників підприємств, установ, організацій, які є членами новоутвореної профспілки, що не була стороною

колективного договору, спрямовані положення *законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дії колективних договорів» (реєстр. № 3204 від 12.03.2020 р.)*.

Законодавче закріплення можливості приєднання новоствореної профспілки до діючого колективного договору, заслуговує на підтримку та сприяє розвитку соціального діалогу. Втім, механізм запропонований у проекті викликає окремі питання, які потребують з'ясування, з метою уникнення неоднозначної практики застосування норм.

1. Пропозиція, що міститься у підпункті 1 пункту 1 Розділу І проекту не відповідає принципу правової визначеності. Поняття первинної організації профспілки передбачено абзацом 3 статті 1 Закону України «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності», тому запропоноване проектом уточнення «первинна профспілка» без формулювання цього поняття створює непорозуміння, а саме: чи існують відмінності між «первинною профспілкою» та «первинною профспілковою організацією» і в чому вони полягають.

У разі наявності таких відмінностей, які мають бути зазначені у визначенні поняття «первинна профспілка», у законопроекті доцільно сформулювати відповідні пропозиції до Закону України «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності», як базового закону, який визначає організаційно-правові засади діяльності профспілок.

2. Передбачена проектом нова редакція статті 12 КЗпП України, зокрема частина третя, містить ознаки незавершеності. Нею передбачається, що «в разі ухилення членів об'єднаного представницького органу від включення первинної профспілкової організації (первинної профспілки) до об'єднаного представницького органу, призупиняється право цього органу на ведення колективних переговорів». Втім такі правові наслідки є недостатніми, вони не вирішують проблеми повного представництва трудового колективу і не визначають напрямок подальших дій у ході колективних переговорів.

Аналогічні зауваження стосуються положень абзацу 1 підпункту 1 пункту 2 проекту.

3. Положення підпункту 2 пункту 1 Розділу І проекту спрямовані на скасування принципу поширення положень колективних договорів на всіх працівників підприємства та обмеження їх дії чітко окресленим колом – членів профспілок-підписантів колективного договору.

У такий спосіб значна кількість працівників підприємства позбавиться додаткових прав та соціальних гарантій, оскільки на законодавчому рівні вони встановлюються на мінімальному рівні, залишаючи простір для договірного врегулювання (ст. 50 КЗпП щодо меншої норми нормальної тривалості робочого часу, ніж 40 годин на тиждень; ч. 2 ст. 97 КЗпП форми і системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, ставки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат встановлюються у колективному договорі та ін.).

Крім того, пропозиція не узгоджуються з положеннями ст. 13 Закону України «Про колективні договори і угоди», згідно з якою «проект колективного договору обговорюється у трудовому колективі і виноситься на розгляд загальних зборів (конференції) трудового колективу», до якого входять не тільки члени профспілок.

Враховуючи відсутність законодавчих підстав для розширення індивідуального правового врегулювання трудових відносин, зазначена пропозиція законопроекту сприяє звуженню обсягу і змісту трудових прав працівника, має ознаки дискримінаційного характеру і порушує принцип, закладений у ст. 22 Конституції України – при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Аналогічні зауваження стосуються положень підпункту 2 пункту 2 Розділу І проекту.

5. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дії колективних договорів» (реєстр. № 3204-1 від 17.03.2020 р.) є альтернативним до основного законопроекту реєстр. № 3204 від 12.03.2020 р. Ним пропо-

нується інший спосіб усунення дискримінації по відношенню до тих працівників, які є членами профспілки та від імені яких укладається колективний договір. Метою законопроекту визначено – захист прав профспілок; сприяння створенню балансу між правами роботодавців і профспілок.

Зауваження, сформульовані до законопроекту реєстр. № 3204, зокрема щодо поширення дії колективного договору тільки на членів профспілки – сторони колективного договору, залишаються актуальними і до цього проекту.

Щодо інших пропозиції, вважаємо слушним зазначити наступне.

1. Положення, передбачені пунктом 1 Розділу I проекту, мають ознаки правової невизначеності. Відповідно до абзацу 3 підпункту 1 пункту 1, представники працівників (тобто профспілки) укладають угоду про утворення спільного представницького органу, у якому вони мають «визначитися щодо своїх конкретних зобов'язань за колективним договором та відповідальності за їх невиконання». Таким чином, угода про утворення спільного представницького органу вже має містити положення колективного договору, який тільки планується сформувати і не відомо, за якими положеннями буде досягнута згода з роботодавцем. Уточненню підлягають і положення щодо «відповідальності за їх невиконання» з метою уникнення ознак декларативності.

Передбачена абзацом 4 підпункту 1 пункту 1 Розділу I умова щодо порядку приєднання до угоди про представництво «не пізніше дати першого винесення проекту колективного договору» є дискусійною. Саме обговорення проекту колективного договору трудовим колективом є значним стимулом для прийняття рішення про необхідність участі у колективних переговорах не членів профспілки або членів новоутвореної профспілки.

2. Не може бути прийнятним спосіб формулювання пропозиції, що міститься у другому реченні абзацу 2 пункту 2 Розділу I проекту. Зміст колективного договору визначають його сторони. У законодавстві встановлюються загальні вимоги

щодо питань, які є предметом угоди. Відповідно імперативний характер положення про обов'язковість включення до колективного договору умови про порядок приєднання до нього профспілки, що утворилась після підписання, не відповідає природі актів соціального діалогу.

3. Положення, передбачені: підпунктами 3, 4, 5, абзацом другим, третім і четвертим підпункту 6, 7, 9 пункту 1 Розділу І не можуть бути підтримані, оскільки містять пропозиції, які не входять до предмету правового регулювання вказаного законопроекту, а саме – удосконалення процедури укладення колективних договорів.

4. Передбачені пунктом 2 Розділу І зміни до КУпАП, не відповідають вимогам, які містяться у ст. 2 КУпАП щодо порядку внесення змін до цього Кодексу.

5. Положення підпункту 1 пункту 3 Розділу І мають ознаки правової незавершеності. Залишається незрозумілим, яке рішення повинен прийняти орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, і які будуть його наслідки.

6. Підвищення доступності та спрощення надання сервісів Фонду соціального страхування України, забезпечення його фінансової стійкості – визначені як мета *проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації функцій Фонду соціального страхування України» (реєстр. № 6171 від 12.10.2021 р.)*.

Необхідність приведення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування до сучасних реалій цифрового розвитку, оновлення понятійного апарату, а також спрощення процедури адміністрування не викликає сумнівів. Розглянувши законопроект, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

1. Передбачена останнім абзацом підпункту 1 пункту 1 Розділу І пропозиція, якою вносяться зміни до статті 15 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування щодо призначення та звільнення керівників структурних підрозділів Фонду соціального страхування,

має ознаки правової невизначеності. Яким законодавством має регулюватись цей порядок, якщо він не зазначений у базовому законі – Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

2. Потребує додаткового обґрунтування положення пункту 2 Розділу I проекту. Частина 2 статті 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює сферу, на яку не поширюється дія цього Закону або закріплює наявність особливостей управління об'єктами державної власності та державних установ – юридичних осіб публічного права.

Враховуючи існуючу невизначеність у законодавстві щодо співвідношення понять юридична особа публічного права та орган виконавчої влади як суб'єкт владних повноважень, питання визнання Фонду соціального страхування юридичною особою публічного права (підпункт 2 пункту 6 Розділу I проекту) є дискусійним.

Відповідно до чинного законодавства, Фонд віднесено до цільових позабюджетних страхових фондів, що обумовлює характер прав і обов'язків інших його учасників (страхувальників та застрахованих). Механізм соціального страхування не дає підстав вважати Фонд та його майно об'єктом державної власності.

На нашу думку, варто застосувати концепцію «особливість управління», яка передбачатиме поєднання методів державного управління на підставі механізму частини делегованих повноважень Кабінету Міністрів України від інших учасників Фонду, з дотриманням у ряді напрямків здійснення соціального страхування принципу солідарності, в тому числі щодо владних повноважень Фонду.

3. Положення підпункту 2 пункту 3 Розділу I законопроекту потребує уточнення щодо порядку забезпечення їх виконання. Визнання електронного реєстру листків непрацездатності, як складової частини Реєстру застрахованих осіб, створює правову колізію.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне стра-

хування», Реєстр застрахованих осіб формує та веде Пенсійний фонд. Користувачами цього реєстру є податкові органи та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В той же час, оформлення електронного листка непрацездатності відбувається на підставі медичного висновку про тимчасову непрацездатність – електронного документу, що формується на підставі медичних записів в електронній системі охорони здоров'я та містить висновок лікаря (Порядок організації ведення Електронного реєстру листків непрацездатності та надання інформації з нього, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 328 від 17.04.2019 р.). Таким чином, лікарі не є і не можуть бути адміністраторами і користувачами Реєстру застрахованих осіб (її складової частини), а обов'язок дотримання «лікарської таємниці» значно обмежує коло осіб, які можуть мати доступ до медичної інформації.

4. Не підтримується пропозиція, передбачена підпунктом 1 пункту 5 Розділу І проекту. Поняття «паритетність» та «принцип паритетності» має суттєве значення для всієї системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Правова сутність «паритетності» полягає у створенні та забезпеченні рівності прав і обов'язків всіх учасників соціального страхування. До параметрів поняття «паритетність» включаються: рівні можливості, рівне представництво та виключна компетенція в межах передбачених законодавством повноважень. Все вищезазначене втілене в нормах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зокрема: в нормах-принципах, нормах-гарантіях, нормах, які визначають права та обов'язки учасників загальнообов'язкового державного соціального страхування.

У концептуальному плані відмова від принципу «паритетності» стане стратегічною помилкою, яка ускладнить процес запровадження накопичувального пенсійного страхування та інтеграції національного законодавства про соціальне страхування до європейського.

5. Суттєвого доопрацювання потребують положення пункту 6 Розділу І законопроекту:

5.1. Передбачені підпунктом 1 пункту 6 пропозиції, які оновлюють та доповнюють понятійний апарат загальнообов'язкового державного соціального страхування, актуалізують питання доцільності дублювання положень, які передбачені іншим нормативно-правовим актом і стосуються іншої електронної системи, яка, на нашу думку, не може бути складовою Реєстру застрахованих осіб.

5.2. Спірним є зміст підпункту 2 п. 6 Розділу I проекту. Поняття «юридична особа публічного права», її ознаки, порядок утворення та приблизний перелік визначені у Цивільному кодексі України (ч. 2 ст. 81, ч. 2 ст. 167, ч. 2 ст. 168), які знайшли застосування в інших Законах України: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про зайнятість населення». Відповідно, визнання Фонду соціального страхування юридичною особою публічного права, враховуючи сформоване розуміння у різних галузях законодавства щодо такого виду юридичних осіб, викликає певні непорозуміння, пов'язані із змістом їх правового статусу.

5.3. Ряд положень підпункту 4 пункту 6 Розділу I підлягають редакційному корегуванню. Додатково мають бути сформульовані пропозиції про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими передбачити його делеговані повноваження у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Такі положення доцільно здійснювати з врахування організаційно-правового принцу паритетності сторін соціального діалогу та пошуку механізму посилення ролі (в тому числі шляхом делегованих повноважень) Кабінету Міністрів України у формуванні бюджету Фонду та призначені посадових осіб виконавчої дирекції Фонду.

5.4. Застосування імперативних положень щодо впровадження контрактної форми трудового договору для співробітників виконавчої дирекції потребує обґрунтування, враховуючи обмежену сферу застосування контракту.

5.5. Термін «інформаційно-телекомунікаційна система» підлягає заміні на «інформаційно-комунікативна система» у

всіх підпунктах пункту 6 та в інших підпунктах законопроекту, для приведення у відповідність із Законом України «Про електронні комунікації».

6. Використання у законах оціночних понять створює підстави для неоднозначної практики застосування їх норм, зловживання правом та несе корупційні ризики. Запропоновані зміни до пункту 6 ст. 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо завдань Фонду та його робочих органів здійснювати, крім контролю за використанням коштів Фонду, «перевірку правильності їх використання страхувальниками із застосуванням ризик-орієнтованих підходів», потребує доопрацювання, уточнення та конкретизації. За результатами таких дій, Фонд та його робочі органи можуть застосовувати фінансові санкції та накладати адміністративні штрафи.

7. Положення, передбачені підпунктом 8 пункту 6 законопроекту не можуть бути підтриманні. Відповідно до них, майно Фонду є державною власністю. Зауважимо, основним джерелом, за яким воно може придбаватися – це страхові кошти. Останні формуються за рахунок застрахованих і страхувальників.

8. Передбачені підпунктом 22 пункту 6 розділу I положення потребують корегування змісту повноважень працівників Фонду щодо встановлення необґрунтованості листків непрацездатності та приведення їх у відповідність до вимог законодавства про охорону здоров'я. Згідно останнього, обґрунтування тимчасової непрацездатності в медичному висновку про тимчасову непрацездатність – докладне і зрозуміле формулювання діагнозу, характеру та ступеня порушення функцій органів і систем, або інших підстав, які дають змогу визначити факт непрацездатності з урахуванням умов праці та можливості її виконувати, період непрацездатності, призначити амбулаторне або стаціонарне лікування, направити хворого на консультацію, обстеження, для огляду до медико-соціальної експертної комісії.

При виявленні невідповідностей у відомостях, що містяться в Електронному реєстрі листків непрацездатності, та у разі

встановлення органом Фонду потреби перевірки документів, на підставі яких сформовано листок непрацездатності, уповноважений працівник органу Фонду інформує про це орган, що відповідає за формування та видачу такого документа, шляхом надсилання запиту про його перевірку. Запит про перевірку медичного висновку про тимчасову непрацездатність надсилається органом Фонду шляхом інформаційної взаємодії через єдину інформаційно-аналітичну систему Фонду (далі – ЄІАС) до електронної системи охорони здоров'я. Перевірка медичних висновків про тимчасову непрацездатність здійснюється виключно уповноваженими лікарями.

7. Метою *законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації функцій Фонду соціального страхування України» (реєстр. № 6171-1 від 01.11.2021 р.)*, який є альтернативним до основного (реєстр. № 6171), визначено недопущення звуження повноважень правління Фонду та рівності сторін при управлінні Фондом соціального страхування.

В альтернативному проекті вилучена низка запропонованих Урядом дискусійних і спірних змін, які спрямовані на звуження повноважень правління Фонду та нівелювання тристороннього принципу паритетності управління Фондом, залишивши ряд пропозицій, які передбачають внесення змін: щодо скорочення кількості документів, що подаються особами до Фонду для призначення страхових виплат за страхуванням від нещасного випадку з 21 до 1; забезпечення можливості доступу до сервісів Фонду через Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія»; запровадження електронної взаємодію Фонду з державними електронними ресурсами через національну систему електронної взаємодії «Трембіта» та інші, необхідність у яких, обумовлена розвитком цифрового законодавства та законодавства про соціальний захист.

Розглянувши законопроект, необхідно зазначити таке.

1. Підтримуючи принцип паритетності як базовий для соціального страхування, вважаємо можливим, зокрема на період воєнного та повоєнного стану, передбачити «гібридну» модель

або «особливе управління» Фондом соціального страхування. Як було зазначене вище концепція «особливість управління» має передбачати поєднання методів державного управління на підставі механізму делегованих Кабінету Міністрів України повноважень (щодо формування бюджету фонду та призначення виконавчої дирекції) від інших учасників Фонду, з дотриманням у встановлених сферах механізму солідарності та визначення природи владних повноважень Фонду. Відповідно, абзац 3 підпункту 1 пункту 1 Розділу І проекту, якими підсилюються повноваження Фонду щодо формування бюджету та внесення до нього змін є дискусійним.

2. Запропонований механізм функціонування електронного реєстру листків, передбачений пунктом 2 Розділу І законопроекту та абзацом 3 підпункту 1 пункту 4 Розділу І не може бути підтриманий без узгодження положень із законодавством про охорону здоров'я.

Аналогічні зауваження відносяться до положень підпункту 5 пункту 4 Розділу І законопроекту.

3. Термін «інформаційно-телекомунікаційна система» підлягає заміні на «інформаційно-комунікативна система» у всіх підпунктах законопроекту, для приведення їх у відповідність із Законом України «Про електронні комунікації».

4. Передбачені підпунктом 20 пункту 4 Розділу І положення потребують корегування змісту повноважень працівників Фонду щодо встановлення необґрунтованості листків непрацездатності та приведення їх у відповідність до вимог законодавства про охорону здоров'я.

5. Положення пункту 6 Розділу І проекту потребують з'ясування в частині сполучення слів «що стали підставою для формування листків непрацездатності застрахованим особам у знеособленому вигляді».

8. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Фонду соціального страхування України та оптимізації його видатків» (реєстр. № 6171-2 від 01.11.2021 р.) містить альтернативний підхід до порядку здійснення функцій Фондом соціального страхування

України, використовуючи цифрові технології, та визначає шляхи удосконалення правового регулювання трудових відносин його співробітників і заходи скорочення розмірів інших видатків Фонду.

Підтримуючи ідею необхідності посилення ролі держави як гаранта реалізації застрахованими особами своїх прав у процесі формування і реалізації фінансової та кадрової політики Фонду, вважаємо слушним зазначити наступне.

Законопроект, у переважній більшості, містить схожі з основним проектом (реєстр. № 6171) пропозиції, тому висловлені зауваження, стосуються відмінних положень.

1. Пропозиція, передбачена підпунктом 1 пункту 1 Розділу I проекту, потребує з'ясування змісту в частині сполучення слів «визначення розмірів страхових внесків, коштів від сплати єдиного внеску». Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» визначає «єдиний внесок – це консолідований страховий внесок». Зазначення в одному реченні двічі, через кому, одного поняття (страховий внесок) створює ситуацію його сприйняття як різних економіко-правових категорій, що не відповідає дійсності.

2. Не зважаючи на більш коректне формулювання змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», положення пункту 2 Розділу I не можуть бути підтриманні, оскільки управління майном Фонду соціального страхування України не належать до предмету ведення цього закону.

Загальним зауваженням до всіх трьох законопроектів слід зазначити наступне. Відсутність у супровідних документах актуарних розрахунків, як основного методу встановлення будь-яких «базових величин» у соціальному страхуванні, а саме: тривалість і розмір страхових виплат; необхідна мінімальність тривалість страхового стажу; розмір страхових внесків та ін. – не дозволяють визначити доцільність і обґрунтованості пропозицій цих законопроектів: щодо зміни тривалості виплати перших днів тимчасової непрацездатності працівника за рахунок роботодавця; щодо зміни порядку та розмірів інших видів

матеріальної допомоги, в тому числі розширення кола осіб, які мають на них право.

9. На підвищення ефективності використання коштів державного соціального страхування спрямовані положення *законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо ефективності використання коштів соціального страхування» (реєстр. № 2743 від 15.01.2020 р.).*

Метою проекту є забезпечення належного фінансового аудиту та аудиту ефективності використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування Рахунковою палатою.

Чинна система соціального страхування України має низку значних недоліків, серед яких нецільове та неефективне використання страхових коштів. Їх вирішення в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення є вкрай необхідним Розглянувши законопроект, зазначимо наступне.

1. Положення, передбачені п. 1 Розділу 1, п. 1 Розділу 2 та Розділами 3 і 4 проекту, не можуть бути підтримані. Стаття 46 Конституції України право на соціальний захист не тільки визначає, але й гарантує загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, тобто чітко розмежовуючи джерела забезпечення цього права.

Принципова відмінність організаційно-правових форм соціального захисту полягає у різних організаційно-правових та фінансових механізмах їх здійснення. Забезпечення переходу від системи податків (обов'язкових зборів) до системи страхових внесків базується на різній економіко-правовій природі між цими поняттями, їх правового статусу.

2. Запропоновані зміни не узгоджуються з нормами бюджетного законодавства. Відповідно до ст. 38 Бюджетного кодексу України передбачено, що разом з проектом закону про Державний бюджет України на наступний рік, Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України інформацію про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких

операцій на показники бюджету. Статтею 4 Бюджетного кодексу до квазіфіскальних операцій віднесено операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

3. Реалізація положень законопроекту обмежить право соціальних партнерів на участь в управлінні соціальним страхуванням на паритетних засадах, відповідно до статті 5 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та законів про види соціального страхування.

4. Пропозиції, передбачені п. 2 Розділу 2 та п. 2 Розділу 3 проекту не узгоджуються з положеннями ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», якими передбачений механізм державного фінансового контролю за ефективним використанням коштів і майна у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування.

5. Відповідно до ст. 98 Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату», Рахункова палата здійснює аудит використання коштів державного бюджету, в тому числі наданих Пенсійному та іншим фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування. Без зміну правового статусу страхових коштів фондів та, відповідно всієї національної системи соціального забезпечення, надання повноважень повного фінансового аудиту Рахунковій палаті суперечить Конституції України.

6. Окремі положення законопроекту потребують доопрацювання та приведення у відповідність до вимог Конвенцій МОП № 35, № 102, № 117.

Висновки та пропозиції

Обрані для аналізу законопроекти відображають основні напрями розвитку законодавства щодо правового регулювання соціального діалогу, а також участі сторін соціального діалогу в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні.

Ґрунтуючись на технології добровільних і багатосторонніх ініціатив, соціальний діалог діє як каталізатор реформ та інституційних інновацій, забезпечує консенсус, прозорість, відкритість, інституційну та політичну відповідальність учасників, сприяє налагодженню співпраці між усіма секторами суспільства. В умовах повоєнного відновлення соціально-економічної сфери його механізми мають бути задіяні у повному обсязі.

Якщо сучасну національну модель соціального діалогу розглядати як зафіксований певний досвід, із виявленням основних тенденцій розвитку, то його сутнісний зміст відображається таким чином: специфіка положення, роль та форма діяльності кожного із суб'єктів соціального діалогу; обмежене коло розглядуваних питань. Нині сформована інституційна (формальна і неформальна) система соціального діалогу не забезпечує бажаного соціально-економічного ефекту – соціальний діалог ще не став дієвою й невід'ємною складовою економічної та політичної системи суспільства.

На жаль, окремі законодавчі пропозиції містять суттєве зменшення сфери застосування принципу паритетності в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні, що впливає на компетенцію сторін соціального діалогу у зазначеній сфері та не сприяє розвитку механізмів спільного вирішення проблем. Для підвищення ефективності управління коштами соціального страхування розроблені законопроекти, у короткостроковій перспективі, будуть мати ефект. Утім, для підтримки й розвитку соціального діалогу вони несуть негативний характер. На період воєнного та повоєнного стану доцільно використовувати концепцію «особливого управління» у сфері соціального страхування із застосуванням механізму частини делегованих повноважень Кабінету Міністрів України від інших сторін соціального діалогу.

У спробах вирішити проблему оцінки репрезентативності сторін соціального діалогу без уваги законодавця залишається проблема недостатньої структурованості об'єднань українських роботодавців, їх низька соціальна відповідальність. Діяльність у межах діалогу роботодавців малого та середнього підприємництва носить переважно формальний характер. Усі принципові питання економічної та соціальної політики вирішуються фактично обмеженим колом великих роботодавців.

Заслуговують на підтримку ініціативи щодо удосконалення організаційно-структурних засад діяльності профспілок, їх функціональної ролі в індивідуальних трудових відносинах. Відповідно до вимог міжнародного та європейського законодавства, зміни до нормативно-правової бази з питань діяльності профспілок відбуваються виключно у погодженні з ними та з дотриманням міжнародних зобов'язань України.

Підсумовуючи, зазначимо, що соціальний діалог являє собою більш досконалу модель регулювання соціально-трудових відносин, оскільки включає можливість розробки заходів запобіжного характеру щодо недопущення соціальних конфліктів. Найефективніше він проявляється в умовах стабільної економіки, але його потенційні можливості доцільно використовувати і в економічно нестабільні періоди розвитку.

Розвиток законодавства про соціальний діалог органічно включається в євроінтеграційні процеси. Соціальний діалог визнаний одним із компонентів європейської моделі суспільного розвитку із високою якістю соціального захисту. Йому відведена ключова роль на всіх рівнях урядування в рамках ЄС.

3.2. Шляхи удосконалення управління суб'єктами державної та комунальної власності

Аналіз стану законодавства у сфері управління суб'єктами державної та комунальної власності

У ***Конституції України*** містяться основні положення щодо місця державної власності серед інших форм власності. У статті 13 закріплено, що право державної власності від імені Українського народу здійснюють органи державної влади. Схожу норму містить і ***Цивільний кодекс України***. Так, згідно зі статтею 326 ЦК України від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють, відповідно, органи державної влади. До них належить Президент України, що виступає від імені держави в різних правовідносинах. Верховна Рада України також здійснює право державної власності, адже вона затверджує державний бюджет, а також виконує інші повноваження у даній сфері, відповідно до статті 85 Конституції України.

Згідно з пунктом 5 статті 116 Конституції України та статтею 20 ***Закону України «Про Кабінет Міністрів України»***, Уряд здійснює управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами, а також делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання, забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації, подання Верховній Раді України пропозицій стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» дав визначення поняття управління й передбачив систему суб'єктів і об'єктів управління. У статті 1 названого Закону встановлено, що управління об'єктами державної власності здійснюється не лише Кабінетом Міністрів України, а й уповноваженими ним органами та іншими суб'єктами, визна-

ченими Законом. Зокрема, це Фонд державного майна України, міністерства та відомства, інші державні органи. До компетенції даних органів входить створення та припинення державних підприємств і установ, а також контроль за їхньою діяльністю, надання дозволу щодо відчуження ними основних засобів виробництва.

Основні повноваження цих суб'єктів визначені у статтях 5–10 Закону «Про управління об'єктами державної власності». Окрім цього, для кожної з даних категорій суб'єктів законами визначено права та обов'язки, які мають важливе значення під час здійснення їхніх повноважень. Статус Фонду державного майна України визначається Законом України ***«Про Фонд державного майна України».*** Управління комунальною власністю здійснюється відповідно до законів України ***«Про місцеве самоврядування в Україні»*** та «***Про добровільне об'єднання територіальних громад».***

Окремими законами регулюється порядок здійснення права власності на об'єкти, які закріплені за навчальними та культурними закладами. Це закони України ***«Про музеї та музейну справу», «Про вищу освіту», «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу»*** тощо.

Особливості управління державним унітарним підприємством оборонно-промислового комплексу визначаються законами України ***«Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі»*** та ***«Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності».***

Главою 8 ***Господарського кодексу України*** визначаються основні засади діяльності державних та комунальних підприємств.

Правові, економічні та організаційні основи приватизації державного і комунального майна та майна, що належить Автономній Республіці Крим, визначаються Законом України ***«Про приватизацію державного і комунального майна».*** Правові,

економічні та організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, передачею права на експлуатацію такого майна, а також майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, унормовує Закон України ***«Про оренду державного та комунального майна».*** Законом України ***«Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»*** врегульовано відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність.

Статус господарських товариств державної та комунальної власності визначено низкою законів, серед яких «***Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства», «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».***

Питання орендної плати вирішуються ***Податковим кодексом України,*** а питання відповідальності за порушення у сфері управління державною та комунальною власністю – ***Кодексом України про адміністративні правопорушення*** та ***Кримінальним кодексом України.***

Програмні документи

Стаття 257 ***Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*** передбачає щодо державних підприємств та підприємств, яким надані спеціальні або виключні права, що жодна Сторона не запроваджує та не зберігає чинність будь-якого заходу, що суперечить принципам, які містяться у статтях 254 та 258(1) цієї Угоди, та що Сторони забезпечують застосування до таких підприємств законодавства про конкуренцію, зазначене у статті 253(2) цієї Угоди до тієї міри, в якій застосування вищезазначеного законодавства про конкуренцію та принципів не

перешкоджає здійсненню, відповідно до закону чи фактично, конкретних завдань, які покладено на відповідні підприємства.

Кожна Сторона коригує умови діяльності державних монополій комерційного характеру протягом п'яти років з дати набрання чинності цією Угодою таким чином, щоб забезпечити відсутність дискримінаційних підходів щодо умов, відповідно до яких товари закуповуються та продаються, для фізичних та юридичних осіб Сторін (стаття 258).

Глава 8 Угоди регулює державні закупівлі з метою прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу.

Глава передбачає забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві. Це передбачає послідовне наближення законодавства України у сфері державних закупівель до acquis ЄС у сфері державних закупівель, що супроводжується інституційною реформою та створенням ефективної системи державних закупівель на основі принципів, якими регулюються державні закупівлі ЄС, а також понять та визначень, встановлених в Директиві 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 року про координацію процедур з проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг, і Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 року про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Уряду від 12 червня 2020 року № 471, містить розділ 5.5 «Ефективні державні підприємства», який, у тому числі, передбачає:

- розроблення концепції національного аудиту економіки та закладання основ розроблення відповідної політики на основі даних;

- проведення приватизаційних процедур на умовах повної прозорості, максимальної економічної вигоди та стратегічної доцільності для інтересів держави;

- створення умов для залучення ефективних власників шляхом приватизації об'єктів державної власності.

- імплементацію міжнародних стандартів корпоративного управління в систему управління державними компаніями для збільшення їх рівня доходів та інвестиційної привабливості шляхом внесення змін до законодавства з метою удосконалення корпоративного управління юридичними особами, акціонером (засновником, учасником) яких є держава;

- запровадження та забезпечення відповідності стандартам корпоративного управління, затвердженим Організацією економічного співробітництва та розвитку, на найбільших десяти державних підприємствах.

Від запровадження цих заходів очікується, зокрема, збільшення кількості державних підприємств, які отримують чистий прибуток, удосконалення системи корпоративного управління на державних підприємствах, зокрема з урахуванням Принципів корпоративного управління ОЕСР, проведення прозорої приватизації державних підприємств.

У сфері залізничних перевезень (розділ 7.1) передбачається урегулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринках транспортних послуг та суміжних ринках, зокрема шляхом утворення та забезпечення діяльності державного колегіального органу, який здійснює державне регулювання у сфері транспорту, а також проведення реформи АТ «Укрзалізниця» з метою формування вертикально інтегрованих структур за видами діяльності.

Національною економічною стратегією на період до 2030 року, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179, у сфері управління держвласністю передбачено:

За стратегічною ціллю «Підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за стратегічну реформу управління державною та комунальною власністю»:

1. Формування стратегічної рамки.

2. Підвищення інституційної спроможності Фонду державного майна України.

3. Впровадження політики власності державних підприємств.

4. Реформування сфери управління комунальних підприємств.

5. Централізація управління державних підприємств.

6. Координація з органами місцевого самоврядування.

7. Створення та діяльність центру аналізу державних активів.

8. Забезпечення стратегічної комунікації реформи.

За стратегічною ціллю «Зменшення ролі держави та органів місцевого самоврядування як власників суб'єктів господарювання, заснованих на державній та комунальній власності»: велика приватизація державних підприємств; мала приватизація державних підприємств; ліквідація державних підприємств; концесія державних підприємств і оренда державного та комунального майна.

За стратегічною ціллю «Підвищення ефективності управління суб'єктами господарювання, що залишилися в державній та комунальній власності»:

1. Розвиток корпоративного управління державних підприємств.

2. Впровадження наглядових рад на державних підприємствах.

3. Підготовка та здійснення первинного розміщення (пропозиції) цінних паперів на біржі.

4. Підвищення прозорості діяльності державних підприємств.

5. Контроль діяльності та відповідальність за порушення.

Міжнародні стандарти

Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (ДП) є основоположним документом у сфері корпоративного управління держпідприємствами.

Відповідно до Керівних принципів ОЕСР держава повинна сформувати політику власності щодо підприємств державної форми власності. Ця політика має визначати загальні засади державної форми власності, функцію держави в структурі управління підприємством, яким чином держава реалізовуватиме політику власності, а також відповідні функції та обов'язки державних структур, залучених до реалізації політики власності.

Члени суспільства, в якому орган державної влади реалізує функцію власника, є кінцевими власниками держпідприємств. Цей факт передбачає, що органи з функцією власника мають зобов'язання перед громадськістю. Виконавці функції власника мають діяти в інтересах суспільства як довірені управителі. Потрібна наявність високого рівня стандартів прозорості та підзвітності, щоб громадськість могла бути впевненою, що держава виконує свої повноваження в найкращих інтересах суспільства.

Держава має спростити та стандартизувати організаційно-правові форми держпідприємств. Необхідно, щоб практика діяльності ДП відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам.

Держава має дозволити ДП бути повністю автономними в їх операційній діяльності на досягнення визначених цілей та має утримуватися від втручання в управління ДП. Держава має дозволити наглядовим радам виконувати їх повноваження.

Необхідно сконцентрувати користування правами власника в одному власнику, що формує юридичну особу, а там, де це неможливо, функції власника має виконувати координаційний орган. Організація-власник має бути спроможною і володіти компетентностями для ефективного виконання своїх обов'язків.

Повинен бути запроваджений чіткий розподіл між функцією державної власності та іншими державними функціями, які можуть впливати на діяльність ДП, зокрема, у сфері регулювання ринку.

Коли ДП поєднують господарську діяльність із досягненням цілей державної політики, вони зобов'язані підтримувати

високі стандарти прозорості і розкриття інформації про свої доходи і видатки, з розподілом на основні напрямки діяльності. Необхідно, щоб видатки на цілі державної політики фінансувала держава, і ця інформація має бути відкритою.

Керівний принцип передбачає, що держпідприємства, які здійснюють господарську діяльність, не звільняються від застосування загального законодавства, податкового кодексу і регулювання. Законодавство не повинне невиправдано встановлювати відмінності застосування норм права до ДП та їх конкурентів на ринку. Організаційно-правова форма ДП має дозволяти кредиторам наполягати на своїх вимогах, а також ініціювати процедури визнання неплатоспроможності.

Держава і державне підприємство мають забезпечити справедливе ставлення до всіх акціонерів.

10 жовтня 2018 року Кабінет Міністрів України затвердив розроблені Мінекономрозвитку ***Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки***.

Основні засади впровадження політики власності визначають основні цілі здійснення державного володіння, управління і розпорядження суб'єктами господарювання. Так, політика власності стверджує, що держава володіє підприємствами для підвищення їхньої ефективності, збереження і підвищення балансової вартості їхніх активів, забезпечення економічних інтересів українського народу, виконання покладених на державу соціальних функцій, а також отримання прибутку держпідприємствами від здійснення комерційної діяльності.

Документ також визначає загальні принципи управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами також посилаються на ***Керівні принципи ОЕСР для багатонаціональних підприємств*** – рекомендації, надані державою, щодо відповідального ведення бізнесу міжнародними підприємствами. Вони представляють добровільні стандарти та принципи, які охоплюють низку тем, включаючи: права людини, зайнятість, навколишнє

середовище, розкриття інформації, протидію корупції та оподаткування.

Уряд, який дотримується Керівних принципів ОЕСР, повинен створити Національний контактний пункт (НКП) для сприяння поширенню Керівних принципів серед компаній та розгляду скарг на «конкретні випадки» неправомірної поведінки компаній.

Керівні принципи, зокрема, передбачають, що корпорації повинні гарантувати, що своєчасна і точна інформація з усіх матеріальних аспектів їх діяльності, структури, фінансового становища, різних досягнень, власності та управління буде відкритою для ознайомлення з нею. Ця інформація повинна бути відкритою щодо корпорації як єдиного цілого, і при необхідності – щодо бізнес-мережі та сфери розповсюдження. Відкрита політика корпорації повинна відповідати природі, розмірам і місцезнаходженню корпорації, з належною повагою до вартостей, комерційної таємниці та інших питань конкуренції на ринку. Підприємства зобов'язані здійснювати процедуру належної ретельності з метою оцінки ризиків, наприклад, шляхом запровадження на підприємстві систем управління ризиками для їх виявлення, запобігання та пом'якшення фактичних і потенційних несприятливих впливів, а також вважати на те, яким чином такі впливи залагоджуються. Характер і масштаб належної ретельності залежать від обставин конкретної ситуації.

Корпорації мають розвивати і застосовувати ефективну практику саморегулювання та системи управління, які сприяють забезпеченню конфіденційності і взаємної довіри між корпораціями та суспільством, в рамках якого вони здійснюють свою діяльність.

Транснаціональні корпорації мають, в рамках законів, інструкцій та адміністративної практики тих країн, де вони ведуть свою діяльність, та відповідно до діючих міжнародних угод, в належній мірі враховувати необхідність охорони навколишнього середовища, забезпечення здоров'я та безпеки громадян і вести свою діяльність таким чином, щоб сприяти досягненню більш широкої мети сталого розвитку.

Корпорації не повинні прямо або побічно пропонувати, обіцяти, давати, або вимагати хабара чи будь-яку іншу не передбачену винагороду для розвитку або стримування виробництва або іншої неправомірної винагороди. Підприємства також мають чинити опір домаганням чи вимаганням хабара.

Маючи справу зі споживачами, підприємства повинні діяти у відповідності з сумлінністю, ринковою та рекламною практиками і повинні робити всі необхідні кроки, щоб гарантувати надійність та якість вироблених ними товарів та послуг.

Корпорації зобов'язані вести свою діяльність у відповідності до діючого законодавства і нормативних актів щодо конкуренції, беручи до уваги законодавство щодо конкуренції усіх інших юрисдикцій, в яких їх діяльність може мати антиконкурентні наслідки.

Дуже важливо, щоб корпорації фінансово підтримували країни, в яких вони розташовані, шляхом своєчасної оплати всіх своїх податкових зобов'язань. Зокрема, підприємства повинні підкорятися букві і духу законів у всіх країнах, в яких вони працюють. Вірність духу закону означає виявлення та слідування наміру законодавця. Це не потребує від підприємства сплати сум, більших за ті, що вимагає закон згідно його інтерпретації. Виконання податкових вимог включає в себе: забезпечення відповідних органів необхідною інформацією для правильного визначення розміру податку, розрахованого відповідно до їх операцій, і узгодження встановлених умов діяльності за правилом піднятої руки.

Підприємства мають ставитися до управління податками і виконання податкових вимог як до важливих складових їх систем нагляду та управління ризиками в ширшому розумінні. Зокрема, корпоративні органи управління повинні ухвалити стратегії управління податковим ризиком, аби гарантувати, що фінансовий, регуляторний та репутаційний ризики, пов'язані з оподаткуванням, повною мірою ідентифіковані та оцінені.

У 2021 році ОЕСР також прийняла нове ***Керівництво з боротьби з корупцією у державних компаніях***, яке є керівним документом для всіх країн ОЕСР та для України.

Рекомендації міжнародних організацій

У травні 2021 року ОЕСР опублікувала ***Національний огляд корпоративного управління державних підприємств в Україні***. Цей огляд оцінює питання власності, корпоративного управління та регуляторних механізмів державних підприємств, а також включає рекомендації щодо кращого узгодження практики України з Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами («Керівні принципи щодо ДП»). Внаслідок цього огляду може бути офіційно визнане приєднання України до Керівних принципів щодо ДП відповідно до офіційного запиту України про приєднання.

Основні рекомендації:

1. Усунути невідповідність законодавчої та нормативної бази, яка стосується корпоративного управління в ДП, і гармонізувати практику з Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного управління ДП. Чітко відокремити роль держави як власника й акціонера від ролі наглядових рад. Наглядові ради повинні мати повноваження виконувати свої функції, включно з прийомом на роботу та звільненням Голови правління.

2. Продовжувати реформу корпоративного управління в перших 15 ДП, а також у інших великих ДП. Розробити послідовні, належним чином структуровані та прозорі процедури висунення кандидатів на посади в органах управління ДП і процедури їхнього звільнення. Удосконалити фінансове й нефінансове звітування з урахуванням визнаних на міжнародному рівні стандартів бухгалтерського обліку та аудиту.

3. Розробити всебічну політику власності з чітким обґрунтуванням державної власності. У цьому документі мають відображатися довгострокові пріоритети та пріоритети в масштабах усього уряду. Політика має слугувати основою для розробки підґрунтя державної власності та цілей окремих ДП. За її імплементацію має відповідати уряд.

4. Посилити роль держави як власника способом професіоналізації функцій державної власності, обмеження неналежного втручання та повторного запровадження щорічної

агрегованої звітності в розповідній формі. Як довгостроковий пріоритет, Україна має створити сильний, незалежний і централізований суб'єкт власності, укомплектований професійним персоналом, задля забезпечення виконання функції власника в масштабах усього уряду.

5. Забезпечити дотримання ДП принципів конкурентного нейтралітету задля забезпечення рівних умов роботи відносно приватних компаній. Має бути запроваджена вимога щодо відокремлення державними та комунальними підприємствами комерційної та не комерційної діяльності й звітності, при цьому держава має розробити адекватні та прозорі механізми компенсації спеціальних обов'язків. Зокрема, рекомендується посилити систему систематичних повідомлень про незаконну державну допомогу та порядок правозастосування в цій сфері, скасувати норми та мораторії, які звільняють ДП від застосування процедур банкрутства, а також забезпечити доступ ДП до фінансування на комерційних умовах.

6. Зміцнити систему протидії корупції, що застосовується у ДП, способом сприяння встановленню високих стандартів ділової поведінки та доброчесності. Діяльність із протидії корупції в ДП має зосереджуватися на вдосконаленні системи внутрішнього контролю, заходах із забезпечення нормативно-правової відповідності згідно з Рекомендаціями ОЕСР щодо боротьби з корупцією та доброчесності для ДП. Більше того, задля профілактики проблем корупції та доброчесності в ДП необхідні міцні та повноважні антикорупційні установи.

Рекомендації науковців

Варто зазначити, що увага науковців частково приділяється питанню організації управління державною та комунальною власністю. Зокрема, дану тему вивчали Р. Биков, Є. Білокур, Т. Бондар, Ю. Ковбасюк, С. Кочеткова, О. Кравчук, Н. Москалюк, Б. Пасхавер, В. Пількевич, В. Савченко, М. Шкільняк, В. Щербина тощо. Адміністративно-правовий аспект управління досліджували О. Альохін, С. Братусь, А. Венедиктов, Ю. Козлов, В. Опришко та інші.

Н. Москалюк зазначає, що не лише на практиці, а й у законодавчому регулюванні управління державною власністю іс-

нують вагомі прогалини, зони «слабкого» регулювання. Зокрема, в Україні управління державною власністю розосереджене між великою кількістю органів управління виконавчої, законодавчої, судової гілок влади та інших суб'єктів. Неврегульованість у законодавстві ряду адміністративних процедур у сфері управління об'єктами державної власності призводить до їх хаотичної передачі, безконтрольного використання державного майна, а подекуди і до його втрати. Обмеженість доступу до інформації про діяльність державних підприємств, установ, організацій призводить до того, що держава не має належної повної інформації про нерухомість, земельні ділянки, транспортні засоби й інше майно, яке їй належить та закріплене за цими підприємствами. Враховуючи недосконалість нормативно-правової бази у сфері управління, що довгий час гальмувала приватизаційні процеси, велике недофінансування заходів щодо управління державною власністю спричинило зниження попиту на дані об'єкти та суттєве недоотримання коштів до державного бюджету[1].

Науковиця вважає, що основним напрямом модернізації управління державною власністю має стати реформування засад діяльності органів державної влади України, які мають бути побудовані на принципах надійності й можливості прогнозування, відкритості та прозорості, відповідальності, а також ефективності та результативності. Управління об'єктами державної власності є сферою, яка вимагає якісної правової регламентації та чіткого і детального визначення повноважень усіх учасників даних відносин.

У зв'язку із зазначеним вчена окреслює основні напрями підвищення ефективності управління об'єктами права державної власності в Україні:

1) застосування стратегічного і програмно-цільового управління об'єктами державної власності; встановлення основних завдань такого управління для кожного об'єкта; опти-

[1] Москалюк Н. Б. Загальне управління власності як категорія здійснення права державної власності. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2020/1/19.pdf

мізація кількості об'єктів управління та повернення незаконно відчуженого майна до державної власності;

2) проведення інвентаризації об'єктів державної власності та ефективне ведення реєстру даних об'єктів; сприяння прозорості й інформаційному забезпеченню процесу управління та створення відповідного програмно-технічного забезпечення з єдиним форматом даних;

3) формування державно-приватного партнерства в економіко-соціальній сфері;

4) оновлення існуючих методів управління, наприклад: формування ефективної системи моніторингу процесів управління, аналізу ефективності застосування статистичних і податкових даних, застосування кращого іноземного досвіду управління об'єктами державної власності;

5) залучення інвесторів з метою підвищення ефективності діяльності держпідприємств шляхом корпоратизації;

6) створення умов для зростання ролі бізнесу у вирішенні соціальних проблем, а також забезпечення формування конкурентного середовища;

7) посилення державного контролю та відповідальності виконавчих органів під час здійснення управління об'єктами державної власності; забезпечення підготовки спеціалістів у сфері державного управління за кращими світовими стандартами;

8) підвищення контролю за технічним станом та експлуатацією об'єктів державної власності;

9) вдосконалення правового регулювання управління об'єктами державної власності та визначення на законодавчому рівні основних повноважень учасників даних відносин.

Саме означені напрями підвищення ефективності управління об'єктами права державної власності, на її думку, допоможуть якісно виконувати основні завдання державної власності – створення та фінансування галузей, необхідних для процесу економічного зростання; забезпечення вирівнювання економічного циклу; гарантування національної безпеки та стабільності в державі; підтримка зайнятості населення тощо.

Т. Боднар та В. Щербина також звертають увагу на недоліки у правовому регулюванні питань управління державною та комунальною власністю. На думку науковців, до Конституції України доцільно внести зміни, якими встановити, що:

1) суб'єктом права державної власності є держава в особі Верховної Ради України;

2) майно, що належить Автономній Республіці Крим, є державною власністю.

Вони наголошують, що необхідно розрізняти управління майном на підставі договору управління майном (стаття 1029 ЦК України) й управління об'єктами державної і комунальної власності, що здійснюється, зокрема відповідно до законів України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Вчені бачають за доцільне також внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою визначення поняття «управління об'єктами комунальної власності» та уточнення визначення поняття «право комунальної власності»[1].

Для запровадження європейської моделі державного управління в Україні, у тому числі управління власністю, на думку Ю. Ковбасюка, потрібно використовувати алгоритм механізму дослідження стану і напрямів удосконалення державного управління: 1) вивчення теоретичних і практичних аспектів у динаміці; 2) вивчення зарубіжного досвіду й аналіз можливості його використання; 3) аналіз впливу на ефективність діяльності; 4) визначення основних проблем; 5) розроблення пропозицій щодо удосконалення; 6) розроблення проектів нормативних документів, спрямованих на реалізацію пропозицій.

Низка дослідників звертає увагу на окремі аспекти управління державною та комунальною власність. Так, Ю. Труфанова наголошує, що Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 3 жовтня 2019 року № 157-IX буде найбільш позитивним фактором для регулювання договірних орендних відносин саме так, як цього потребує державна та комунальна влада, бізнес та суспільство.

[1] Щербина В., Боднар Т. Управління майном: поняття та зміст. URL: https://unz.univer.km.ua/article/download/73_6-17/pdf/

Однак зазначає, що, оскільки на сьогодні простежується стрімка зміна правового регулювання та судової практики щодо оренди державного та комунального майна, є нагальна потреба для затвердження правильної дефініції «припинення договору оренди» в цій сфері, оскільки таке припинення розглядається у широкому та вузькому значеннях. Єдина концепція припинення та розірвання договору у правовій доктрині не сформувалася, законодавець не дотримується певної сталої термінології, а тому суди виходять із об'єктивно-суб'єктивних суджень у розгляді кожної справи в індивідуальному порядку[1].

Д. Донцов, розглядаючи питання можливості виділення законодавства про приватизацію в підгалузь цивільного права, зауважує, що за своєю природою приватизаційне законодавство має спеціальний комплексний характер, що з одночасною кореляцією його норм із нормами цивільного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, має підкреслювати визначальний зміст перш за все права цивільного, а на перспективу, враховуючи розвиток суспільних відносин у сфері власності, зазначене законодавство повинно набути ознак інструмента, котрий гарантує максимально повну захищеність та пріоритетність приватноправових засад набуття права власності через таку спеціальну підставу, як приватизація з одночасним залишенням за державою функції публічно-правового регулювання цих специфічних суспільних відносин[2].

На певних недоліках нових законів України «Про оренду державного та комунального майна» та «Про приватизацію державного і комунального майна» наголошують й практики. Зокрема, йдеться про віднесення до об'єктів малої приватизації (і, відповідно, застосування порядку такої приватизації) низки достатньо великих об'єктів через значну суму обмеження (вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік не перевищує 250 мільйонів гривень).

---

[1] Труфанова Ю. Правове регулювання оренди державного та комунального майна в Україні. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/

[2] Донцов Д. Цивільно-правові основи приватизації державного майна. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/12/4.pdf

Підкреслюється, що якщо поглянути на досвід Європи, США, то там приватизація відбувалася стрімко. Вони виокремили об'єкти, що бажали приватизувати, і швидко продали їх, а надалі, як правило, кожний об'єкт приватизації вже приватизували окремим законом. Парламент установлював для кожного підприємства індивідуальні умови приватизації.

Важливо не ставити знак рівності між приватизацією та продажем. Адже саме приватизація, а не продаж має певний економіко-правовий і суспільний зміст. До підприємств мають застосовуватися постприватизаційні зобов'язання. Відомі приклади, коли об'єкти приватизації поверталися у зв'язку з тим, що їх покупець, хоч і сплатив кошти державі в повному обсязі, інвестиційних зобов'язань не виконав: не зберіг профіль, кількість робочих місць, не інвестував коштів на певну суму тощо. Як наслідок, договори приватизації розриваються.

5-річний строк постприватизаційних зобов'язань, на думку окремих практиків, є замалим. Для об'єктів великої приватизації потрібно встановлювати набагато більші терміни, адже держава розраховує не лише на отримання коштів, а й на певний соціальний ефект і економічні стимули для розвитку певної галузі, робочі місця та стабільність для працівників[1].

Міжнародний досвід

Як зазначалося, провідні країни щодо управління державною та комунальною власністю керуються рекомендаціями ОЕСР.

Відповідно до рекомендацій ОЕСР, функції держави-власника мають бути чітко відокремлені від функцій держави-регулятора. Центральні органи державної влади беруть участь переважно в регулюванні діяльності в окремих галузях економіки, відповідають за підтримку конкурентного середовища у відповідних секторах і водночас здійснюють повноваження з управління діяльністю суб'єктів господарювання, що мають

[1] Голова комітету з питань інвестиційної діяльності та приватизації Олександр Задорожний: «Приватизація — це не розпродаж і не сейл». URL: https://zib.com.ua/ua/150004.html

значну частку на ринку. Даний підхід неминуче призводить до виникнення явного конфлікту інтересів, порушення конкуренції на ринку та слабкої мотивації суб'єктів господарювання до ефективного провадження своєї діяльності.

Результати аналізу міжнародного досвіду свідчать, що існують такі основні підходи до розмежування функцій держави-власника та держави-регулятора:

- централізація, за якої функції з управління суб'єктами господарювання передаються спеціальній організації, а профільні міністерства та інші органи управління зосереджуються на виконанні лише регуляторної функції;

- децентралізація, під час якої розмежування функцій здійснюється шляхом прийняття адміністративних рішень профільними міністерствами та іншими органами управління суб'єктами господарювання.

Більшість країн розвинутою ринковою економікою, використовують централізацію як підхід до розмежування функцій держави-власника та держави-регулятора. У межах такого підходу існують дві моделі:

- централізоване виконання функцій з управління суб'єктами господарювання через один державний орган;

- централізоване виконання функцій з управління суб'єктами господарювання через спеціальну холдингову компанію.

Політика власності – це інструмент, що використовується в різних країнах для управління державною власністю. Вдалими прикладами таких документів є політики власності ***Норвегії, Швеції та Фінляндії***. Власник розкриває і ретельно аргументує критерії володіння, чому він залишає в своєму володінні конкретні компанії чи активи, які цілі ставить перед цими підприємствами. Цей документ регулярно переглядається.

Згідно з рекомендаціями Керівних принципів ОЕСР, політика власності має визначати загальні засади державної форми власності, функцію держави в структурі управління державними компаніями, яким чином держава реалізовуватиме політику власності, а також відповідні функції та обов'язки державних структур, залучених до реалізації політики власності.

Обґрунтуванням державної власності на підприємства має бути інтерес громадськості, – чи-то створення підприємством суспільних благ, чи-то оперування на ринку природних монополій, де ринкове регулювання є неефективним, чи-то підтримка широких стратегічних цілей національних інтересів. Отримання прибутку не є серед можливих цілей державної власності. Оскільки країни ЄС є членами ОЕСР, їхня державна політика щодо власності на підприємства відповідає цьому стандартові. Дослідження Європейської комісії «Державні підприємства в ЄС: вивчені уроки та шляхи руху вперед у посткризовому контексті» 2016 року демонструє, що приватні підприємства мають набагато кращі економічні результати, ніж державні[1]. Відтак, Комісією також рекомендується скорочувати державний сектор економіки у галузях, що не є суспільно значущими.

1990 року ***Польща*** володіла майже 8,5 тисячами підприємств. Це майже втричі більше, ніж зараз є в Україні. Завдяки успішній приватизації у державній власності залишилися лише кілька десятків. Згідно з даними, опублікованими у вересні 2020 року польським урядом, у Польщі є всього 30 державних підприємств.

Політика приватизації державних підприємств була одним із елементів «шокової терапії» польського міністра і економіста Лешека Бальцеровича. Тогочасна польська економіка, заснована на державній власності та централізованому плануванні, після падіння комуністичного режиму опинилася на межі колапсу. Єдиним виходом було роздержавлення часто неефективних підприємств і поступовий перехід до ринкової економіки.

Частину з них довелося закрити одразу. Протягом перших 5 років таким чином ліквідували майже 1,4 тисячі найменш перспективних держпідприємств. Впродовж наступних 20 років ліквідували ще близько 500.

Важливими пунктами «шокової терапії», які дозволили державним підприємствам перейти до ринкової економіки,

[1] State-owned enterprises in the EU. URL:https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f6fcf330-b731-4d53-8a75-cdd4a2799fa6/language-en

стала відмова держави від пільгових позик і дотацій та дозвіл на банкрутство неефективних підприємств.

Тому з ринку пішли ті фірми, які не генерували прибутку та були економічно не вигідними ні для держави, ні для приватних інвесторів. Решту підприємств приватизували, активно залучаючи іноземний капітал. Це дозволило не лише забезпечити надходження до бюджету, а й позбутися величезного баласту неефективних і неприбуткових підприємств.

До 2015 року прибуток держави з продажу майна склав понад 153 млрд злотих (45,6 млрд доларів).

Досвід Польщі показує, що приватизовані підприємства в умовах ринкової економіки працюють значно ефективніше. Показовим є приклад придбання у 1991 році невеликої державної польської автомобільної компанії FSM італійським автоконцерном Fiat. Після приватизації Fiat реорганізував методи управління FSM, робочу етику та зробив акцент на якості автомобілів. Підприємство почало активно розвиватися та нарощувати виробництво. В результаті автомобільна індустрія в Польщі почала стрімко зростати. Тепер завод в середньому виробляє 270 тис. авто на рік, більшість з яких йде на експорт.

Інший приклад – державна Telekomunikacja Polska, яка належала Мінзв'язку після поступового переходу до приватних інвесторів стала найбільшим оператором мобільного зв'язку в Польщі, що обслуговує 16,696 млн клієнтів (2016 рік).

Як і в багатьох інших країнах, в ***Грузії*** приватизація почалася з малих об'єктів. З 1993 року по 1998 рік було приватизовано 12860 малих підприємств і об'єктів. На цьому мала приватизація в цілому була завершена.

Однак мала приватизація в Грузії майже не принесла значних доходів до бюджету. Великі підприємства вважалися «стратегічними» і далі залишалися у власності держави. З приходом К. Бендукідзе до грузинського уряду у 2004 році почалися системні реформи. Стартувала велика приватизація, яка відбувалася через прозорі аукціони, а не корупційні схеми «для своїх», як це було раніше.

Якщо в 2001–2003 роках приватизація приносила не більше ніж 1 % доходів консолідованого бюджету, то в 2005–2007 роках її внесок в скарбницю виріс до 10,7–12,9 %.

Одним із перших об'єктів, які підготували до продажу, був готель «Інтурист» у Батумі. Яскравим свідченням тогочасної ситуації з приватизацією в країні стало те, що найбагатший бізнесмен в країні Бадрі Патаркацишвілі намагався домовитися про купівлю готелю в обхід аукціону, запропонувавши в 40 разів меншу ціну від стартової. Зрештою, готель продали за 3 млн доларів через прозорий аукціон.

У 2005 році доходи від приватизації досягли 231,4 млн доларів і продовжували зростати. Для порівняння, бюджет Грузії у 2004 році складав близько 400 млн доларів.

Основними покупцями великих об'єктів стали іноземні інвестори. Наприклад, американська Basel Group наприкінці 2004 року придбала за 15 млн доларів Крцаніську урядову резиденцію. У 2006 році АТ «Об'єднана телекомунікаційна компанія» (найбільший в країні оператор фіксованого зв'язку), продали за 90 млн доларів дочірній компанії казахстанського банку TuranAlem. Тоді ж казахстанський «Казтрансгаз» придбав за 12,5 млн доларів активи тбіліської газорозподільної компанії «Тбілгаз», яка на той час перебувала в стані банкрутства. Від поділу на стратегічні і нестратегічні підприємства у Грузії вирішили відмовитись.

Наступного року швейцарська Multiplex Solutions виграла аукціон з приватизації тбіліського водоканалу і ще кількох об'єктів. Новий власник заплатив 85,7 млн, взявши на себе зобов'язання інвестувати в їх подальший розвиток ще 350 млн доларів.

Окрім успішної приватизації в Грузії провели низку ліберальних реформ, які сприяли залученню інвестицій і покращенню інвестиційного клімату. Зокрема, прийняти новий податковий кодекс, який замість 22 податків передбачав лише 9. Згодом їх скоротили до 6. Також Грузія відмовилася від практики надання податкових пільг і зняла всі обмеження на валютний обіг.

Згідно з доповіддю «Ведення бізнесу» Світового банку, при Бендукідзе в 2004–2007 роках Грузія стала найреформованішою країною в світі. За цей час вона піднялася з 137 на 11 місце в рейтингу країн за легкістю ведення бізнесу, випередивши Німеччину і Францію.

За кілька років після повалення комуністичного режиму в ***Словаччині*** у 1989 році уряд очолив авторитарний лідер Володимир Мечіар. За період його правління країна отримала сумне прізвисько «чорна діра Європи». Мечіар ініціював першу хвилю приватизації держпідприємств. Однак насправді це була не приватизація, а передавання впливу на підприємства конкретним, наближеним до влади, особам. Таким чином продали понад половину з 60 найбільш прибуткових підприємств. Більше того, угоди укладалися за заниженими цінами, а до фінансування залучалися державні банки, що погіршували ситуацію і в цьому секторі. До «приватизації» не допускали іноземних інвесторів, аргументуючи це тим, що вони приведуть підприємства до занепаду. Нові власники часто виводили з великих промислових компаній цінні активи, залишаючи їх банкрутами. В результаті квазіприватизації сформувався пул словацького «олігархату», наближеного до прем'єр-міністра.

Після провальної п'ятирічки Мечіара у 1998 році уряд Словаччини очолив Мікулаш Дзурінда. Економічні реформи він почав із головної на той час проблеми – неефективних державних банків. Новому уряду вдалося створити умови для приходу іноземного капіталу. Три найбільших державних банки, які у 1998–1999 роках були на межі банкрутства, отримали реструктуризацію заборгованості перед бюджетом та залучили інвестиції з Австрії, Німеччини та Італії. Наприклад, частка проблемних кредитів у Všeobecná úverová banka (VÚB) перевищувала 50 %. Після реструктуризації вона зменшилася до 18 %. А у 2001 році VÚB придбала італійська банківська група Intensa. Через рік після реформ всередині банку консолідований чистий прибуток VÚB зріс майже на 60 %. Згодом банк отримав багато престижних нагород і став одним з найбільших у Словаччині.

Паралельно відбувалася приватизація і в інших секторах економіки. Приватні інвестиції залучали в таких галузях як телекомунікації, енерго- дистриб'юторські компанії, газопостачання та енергогенерації. Серед покупців державних активів були компанії Enel (Італія), GDF Suez (ENGIE) (Франція), Deutsche Telekom (Німеччина) та інші. Це був переломний момент, оскільки протягом 1994–1998 років тільки одна іноземна компанія придбала об'єкт у Словаччині, тоді як наближені до влади місцеві бізнесмени приватизували понад 400 об'єктів.

Під час другого терміну на чолі уряду Мікулаш Дзурінда ініціював масштабні реформи, які призвели до швидкого злету економіки. Головним чином це була податкова реформа, яка стимулювала прихід іноземних інвесторів у країну. Уряд запропонував запровадити систему оподаткування з єдиною ставкою 19 % для податків на прибуток та на додану вартість. Вигідні умови та передбачуваність в адмініструванні (зміни до Податкового кодексу вносилися після 4–6 місяців ретельного обговорення з експертами і узгодження з усіма стейкхолдерами) сприяли залученню великих іноземних інвесторів у Словаччину.

За даними Державної агенції з інвестицій та торгівлі (SARIO), протягом 2003 року було підписано 22 інвестиційні угоди на 1,55 млрд доларів, а в 2004 – ще 47 на суму 2,26 млрд. В країну почали заходити великі автомобільні корпорації, які будували тут свої заводи і розширювати виробництво. Словаччину почали називати «європейським Детройтом».

Наприклад, завод Volkswagen, який працював у Словаччині з початку 90-х, почав збільшувати обсяги виробництва та лінійку випуску авто. На заводі працює понад 12 тис робітників. Volkswagen інвестував понад 1,5 млрд доларів у технології та обладнання, що дозволило суттєво наростити обсяги виробництва: у 2016 році було вироблено 388 тис автомобілів. У регіон почали заходити й інші автовиробники – KIA розпочала будівництво першого заводу в Європі саме у Словаччині. PSA Peugeot Citroën також почав зводити завод. Зараз автомобільна промисловість є найбільшою індустрією в Словаччині з часткою 12 %,

а країна займає 7 місце серед країн Європейського Союзу за обсягом виробництва автомобілів.

Крім того, нові заводи в країні будували й такі гіганти, як Samsung (на півдні Словаччини в місті Галант у 2002-му) та Sony (Нітра, 2007–2008 роки).

На кінець 2018 року у Словаччині було лише 46 державних підприємств, що свідчить про те, що для успішної економіки державі потрібно створювати умови для ефективного залучення приватних інвестицій, а не концентрувати бізнес у своїх руках. Фонд держмайна готує усі об'єкти до приватизації максимально прозоро, як це відбувалося у всіх країнах, що успішно завершили реформу. Важливим кроком також є залучення іноземних інвесторів, які часто пропонують не лише більші гроші, а й технології, корпоративну етику і нові ринки.

Аналіз змісту законопроектів

До порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України включено значний масив проектів Законів України, що стосується управління державною та комунальною власністю.

З них можуть бути підтримані законопроекти *«Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо підприємств водопровідно-каналізаційного господарства» (реєстр. № 6060), «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо передачі мостів, шляхопроводів та інших штучних споруд транспортної інфраструктури міст та інших окремих населених пунктів» (реєстр. № 3092), «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо вдосконалення процедури передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність, а також розширення переліку об'єктів передачі» (реєстр. № 5879), «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (реєстр. № 5861)*.

Законопроекти «Про внесення доповнення до статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального май-

на» щодо особливостей передачі Товариству Червоного Хреста України майна в оренду» (реєстр. № 5061, № 5061-1) та «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо підтримки громадських організацій осіб з інвалідністю» (реєстр. № 5451), «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (щодо встановлення пільгового режиму отримання в оренду державного і комунального майна орендарями, які потребують соціального захисту, здійснюють соціально значиму діяльність, зокрема забезпечують реформу шкільного харчування)» (реєстр. № 6102-2) передбачають розширення переліку суб'єктів, що мають право на отримання в оренду державного та комунального майна без проведення аукціону. Розуміючи необхідність надання такої можливості неприбутковим організаціям, слід зазначити, що прийняття подібних ініціатив призводить до недонадходження коштів до відповідних бюджетів.

Заслуговує також на підтримку *проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо уточнення деяких положень та сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації» (реєстр. № 5397),* однак слід зазначити, що окремі його положення втратили актуальність (зокрема, ті, що пов'язані із карантинними заходами).

Низка законопроектів, що знаходять на розгляді, стосуються удосконалення порядку формування наглядових рад державних підприємств, забезпечення принципу гендерної рівності під час їх формування, вимог до членів наглядових рад, оплати їх праці (і праці керівників підприємств) тощо. З огляду на схожість предметів регулювання цих проектів, на нашу думку, доцільно запланувати їх розгляд на один пленарний день. Серед *проектів «Про внесення зміни до статті 18 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо оплати праці керівників суб'єктів господарської діяльності державного сектору економіки» (реєстр. № 2574), «Про внесення змін до деяких законів України щодо обов'язковості перебування у громадянстві України членів наглядових (спостережних) рад суб'єктів господарювання*

державного сектору економіки та встановлення максимального розміру винагороди для членів цих наглядових (спостережних) рад» (реєстр. № 3119), «Про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (щодо розміру оплати діяльності членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі)» (реєстр. № 3328), «Про внесення змін до статті 11-3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо вимог до кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради» (реєстр. № 3487), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо складу керівників і членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, та розміру їх винагороди» (реєстр. № 4427), «Про внесення змін до деяких законів України щодо вимог до керівників державних підприємств та членів виконавчих органів господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі» (реєстр. № 5332), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних прав та можливостей громадян із представництва у наглядових радах та органах правління державних унітарних підприємств, господарських товариств та державних банків» (реєстр. № 3193, № 3193-1) цікавою видається ідея *законопроекту № 4427*, за якою максимально допустимий розмір базової місячної винагороди оплати послуг члена наглядової ради державного унітарного підприємства або господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, у кратності до середньої заробітної плати по підприємству або товариству не може перевищувати 5 разів.

Особливу увагу також необхідно звернути на *законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань врегулювання діяльності наглядових рад акціонерних товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі, а також акціонерних товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) якого зна-*

ходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави в яких становить 100 відсотків» (реєстр. № 4199, № 4199-1), у яких детальніше визначається порядок формування наглядових рад, вимоги до їх членів, розміри та умови їх винагороди тощо. має складатися не менш ніж з п'ятьох голосуючих директорів та двох дорадчих директорів. Ними, на відміну від більшості зазначених проектів, не передбачається обмежити можливість призначення членами наглядових рад виключно громадянами України.

Однак, *законопроектом № 4199* передбачається включення до складу наглядових рад голосуючих та дорадчих директорів. Голосуючим директором наглядової ради може бути лише фізична особа – громадянин України, який проживає на території України протягом трьох останніх років перед призначенням та у випадках, передбачених законодавством та нормативно-правовими актами Служби безпеки України, має відповідний доступ до державної таємниці. Дорадчим директором наглядової ради може бути фізична особа з іноземним громадянством, за умови отримання відповідного погодження Служби безпеки України. Голосуючі та дорадчі директори наглядової ради товариства можуть отримувати за свою роботу разову щорічну винагороду, розмір якої не може бути більшим за п'ятикратну величину середньорічної мінімальної заробітної плати працівників такого товариства.

Виплата щорічної винагороди здійснюється виключно за наступних умов: товариство за підсумками звітного року отримало чистий прибуток (після оподаткування); у товаристві відсутня заборгованість по заробітній платі (прострочена більше як на один календарний місяць) та заборгованість за податками та обов'язковими зборами (прострочена більше як на один календарний місяць); товариство здійснило визначені перерахування у державний бюджет у вигляді дивідендів за звітний рік; затверджено річний звіт товариства за звітний рік.

Не менше як на 90 % профінансовано інвестиційний план розвитку товариства за звітний рік (у випадку його прийняття).

Законопроектом № 4199-1 демонструється інший підхід. Він визначає, що «у наглядових радах державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, додатково до інших вимог, передбачених цим законом, встановлюються наступні вимоги: більшість членів наглядової ради плюс один член мають бути фізичними особами – громадянами України, які безперервно протягом останніх п'яти років проживають на території України, не мають подвійного громадянства та володіють державною мовою; всі члени наглядової ради повинні мати вищу економічну, юридичну або технічну освіту та досвід роботи в управлінні суб'єктами господарювання – юридичними особами зі штатом більше 500 осіб; щонайменше 1/3 членів наглядової ради повинні мати досвід попередньої роботи у галузі, до якої належать державні унітарні підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, та не мати реального конфлікту інтересів в розумінні положень Закону України «Про запобігання корупції»; членом наглядової ради не може бути особа, яка є засновником, акціонером (учасником), керівником та/або членом наглядової ради підприємства, або займає посади в органах управління інших суб'єктів господарювання – юридичних особах».

Щодо винагороди членів наглядових рад, проектом пропонується враховувати, що державні підприємства здійснюють функції забезпечення державних інтересів, а не просто працюють на прибуток, і виходити із відповідних критеріїв. Крім того, заслуговує на увагу детальна регламентація проведення конкурсу на заміщення посад членів наглядових рад, викладена у документі.

Приватизація окремих об'єктів приватизації територіальними громадами (об'єднаними територіальними громадами) відповідно до пропозицій, викладених у *законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо захисту інтересів територіальних громад» (реєстр. № 4166)* передбачає, по своїй суті, оплатну

передачу об'єктів з державної (або комунальної) у комунальну власність. Враховуючи, що викуп має здійснюватися за балансовою вартістю об'єкта приватизиції, з метою уникнення зловживань з боку територіальних громад, мають бути встановлення обмеження щодо подальшої приватизації об'єкта комунальної власності, придбаного територіальною громадою.

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів державного (комунального) майна, право на володіння, розпорядження або користування якими не може бути відчужене з мотивів суспільної необхідності» (реєстр. № 2384) потребує додаткового опрацювання, зокрема, що стосується невідповідності його назви та предмету регулювання та через посилання на стару редакцію Закону України «Про приватизацію державного майна». Дискусійною видається низка норм, у тому числі, щодо заборони приватизації майна, включеного «до єдиних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств згідно з Додатком № 1 «Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» та Додатком № 2 «Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані», які є невід'ємною частиною цього Закону» (які не додані до проекту). Це також стосується нерозповсюдження дії Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» «на підприємства (об'єкти) державної (комунальної) власності, які не підлягають приватизації згідно із законом» (предметом регулювання цього Закону і є правовідносини у сфері управління такими підприємствами). Додаткового обґрунтування потребує неможливість оренди будь-якого державного (комунального) майна, яке не підлягає приватизації згідно із законом, та зміни до Закону України «Про трубопровідний транспорт».

Урядові *законопроекти «Про мораторій на відчуження майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР» (реєстр. № 6421)* та *«Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР» (реєстр. № 6420)* пов'язані між собою.

Першим з них пропонується встановити мораторій на відчуження майна, розташованого на території України, яке станом на 24 серпня 1991 року перебувало у віданні, володінні та/або користуванні загальносоюзних громадських об'єднань (ЗГО), а на сьогодні перебуває у володінні правонаступників зазначених громадських об'єднань (організацій), до законодавчого визначення суб'єктів права власності на нього або утворених такими правонаступниками суб'єктів господарювання. Водночас, статтею 2 другого проекту визначається, що правонаступником ЗГО (тобто суб'єктом права власності) є держава. Таким чином, у разі прийняття законопроекту № 6420 необхідність у прийнятті проекту № 6421 зникне.

Разом із тим, на нашу думку, було би доцільним встановити мораторій на відчуження майна ЗГО на час до оформлення його переходу у державну власність до конкретного суб'єкта управління, але норму щодо цього виглядає за логічніше закріпити в Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту № 6420.

Що стосується визначених у проекті № 6420 питань, вони дійсно потребують законодавчого врегулювання, з огляду на постанови Верховної Ради України «Про майнові комплекси та фінансові ресурси громадських організацій колишнього Союзу РСР, розташовані на території України» та «Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР».

У той же час, у проекті пропонується визнати загальносоюзними громадськими об'єднаннями (організаціями) колишнього Союзу РСР добровільні громадські організації та/або регіональні організаційні структури із статусом чи без статусу юридичної особи, які діяли на території Української РСР, крім творчих спілок колишнього Союзу РСР.

Таким чином, пропонується поширити закон на всі добровільні громадські об'єднання (організації) незалежно від того, чи були вони загальносоюзними, (тобто діяли як на території Української РСР, так і на території інших республік), чи вони діяли лише на території Української РСР (тобто були українськими). Такий підхід не лише суперечить названим постано-

вам Верховної Ради України, але й не відповідає статті 41 Конституції України, згідно з якою примусове відчуження об'єктів приватної власності (у даному випадку власності українських добровільних громадських організацій), може бути лише як виняток з мотивів суспільної необхідності. Також дія проекту не має поширюватися на республіканські чи регіональні структури ЗГО, які мали статус юридичних осіб із місцезнаходженням на території України, адже згідно з статтею 23 ЦК Української РСР, який діяв на той час, юридичними особами визнавалися організації, які мали відокремлене майно, в тому числі і від будь-якого об'єднання, до складу якого вони входили. Тобто майно українських юридичних осіб, які входили до складу ЗГО, є їхнім власним майном, а не майном ЗГО, а тому не може бути визнано майном цих організацій.

Проектом передбачається, що майно, що було створено після 24 серпня 1991 року з використанням майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього СРСР третіми особами, є спільною частковою власністю держави та таких третіх осіб. Однак, незрозумілим залишається, яким чином будуть встановлюватися частки названих співвласників.

У статті 2 проекту «суб'єктом управління майном, зазначеним у частинах другій та третій цієї статті, до прийняття окремого рішення Кабінетом Міністрів України є орган, в особі якого судом визнано право власності за державою або на користь якого витребувано майно з чужого незаконного володіння у державну власність». З цього положення незрозуміло, хто саме визначатиме орган, в особі якого визнано таке право або на користь якого витребувано майно з чужого незаконного володіння. Це також не узгоджується зі змінами до статті 7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», якими передбачається, що Фонд державного майна України «здійснює до прийняття окремого рішення Кабінетом Міністрів України повноваження з управління майном, яке витребувано у судовому порядку з чужого незаконного володіння відповідно до Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР»; а

також «здійснює заходи щодо витребування в судовому порядку майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, яке згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР» є державною власністю і перебуває у володінні та/або користуванні у будь-яких осіб, а також територіальних громад».

Статтею 4 проекту передбачається можливість визнавати недійсними правочини, наслідком яких стало створення на базі майна ЗГО підприємств, організацій, установ у судовому порядку, однак підстави такого визнання не передбачено.

Надання державі права витребувати майно ЗГО у його набувачів без обмеження строку такого витребування позовною давністю не повною мірою узгоджується з частиною четвертою статті 13 Конституції України, за якою усі суб'єкти власності рівні перед законом, а також зі статтею 5 проекту, згідно з яким Кабінету Міністрів України доручається у дворічний строк з дня набрання чинності цим Законом забезпечити координацію і спрямування заходів щодо витребування передбаченого майбутнім Законом майна.

Прийняття *законопроекту «Про акціонерні товариства» (реєстр. № 2493)* матиме вплив на регулювання діяльності державних акціонерних товариств. У той же час, норми проекту потребують значного доопрацювання. Так, низка термінів має бути приведено у відповідність до принципу правової визначеності. Наприклад, термін «родинні зв'язки», співвідношення цього терміну із поняттям «члени сім'ї»; «публічна пропозиція», «правопопередник» (потребує визначення).

Законопроектом не передбачаються норми щодо переважного права акціонерів приватного акціонерного товариства на придбання акцій цього товариства, що пропонуються їх власником до відчуження третій особі. Таким чином, створюється ситуація, за якої акціонери приватного акціонерного товариства (у разі прийняття законопроекту як Закону) будуть обмежені у правах щодо переважного придбання акцій товариства, що не повною мірою узгоджується з частиною третьою стат-

ті 22 Конституції України, за якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зважаючи на вимоги статей 13, 19, 85 і 92 Конституції України, слід звернути увагу про неконституційність пропонованої «моделі» реорганізації суб'єктів господарювання і створення акціонерного товариства. Вважаємо, що порядок реорганізації юридичних осіб може бути лише законодавчо визначеним, при цьому питання законодавчого регулювання можуть стосуватися виключно особливостей порядку створення акціонерного товариства шляхом перетворення.

Стаття 33 майбутнього Закону не відповідає принципу правової визначеності як елементу принципу верховенства права.

Законопроект містить внутрішні суперечності та суперечить чинним законам України. Наприклад, у частині другій статті 1 не йдеться про ЕКА (Закон Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту»), стаття 9 суперечить статті 37 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» тощо. Тобто низка норм створює суперечності між нормами майбутнього закону та чинних законів України, однак внесення змін до них не пропонується. Така ситуація є порушенням норм частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, за якою «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».

Потребує актуалізації дата набрання чинності Законом, у тому числі з урахуванням необхідності уведення перехідного періоду (відсрочки набрання чинності окремими статтями).

Законопроект необхідно доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, а назва XIX розділу «Прикінцеві та перехідні положення» не відповідає частині восьмій статті 90 Регламенту.

Законопроект потребує суттєвого техніко-юридичного доопрацювання, у тому числі в частині, що потенційно впливатиме на його безпосередній зміст. Порушено нумерацію у Розділі «Прикінцеві і перехідні положення». У тексті застосовується зайва деталізація. Наприклад, дія Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Отже, навряд чи доцільно зазначати, що «нормативно-правові акти, прийняті Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку на виконання цього Закону, не підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України». Необхідно також врахувати перспективи прийняття низки законопроектів, ухвалених у першому читанні, наприклад, «Про кредитні спілки» (реєстр. № 5125 від 22.02.2021 р.). У разі їх прийняття до прийняття законопроекту, внесення змін створить прогалини у законодавчому регулюванні певних відносин.

У *законопроектах «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо узгодження законодавства у сфері оренди державного та комунального майна (реєстр. № 6102, № 6102-1)* змінами до визначення єдиного майнового комплексу пропонується передбачити, що «рішенням орендодавця на групу інвентарних об'єктів може бути поширено визначений цим Законом режим оренди єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства, його структурного підрозділу, якщо такі інвентарні об'єкти пов'язані єдиним функціональним призначенням та разом технологічно забезпечують здійснення одного або декількох видів діяльності». З цього приводу слід зазначити, що відповідно до названого визначення та статті 191 Цивільного кодексу України єдиний майновий комплекс,

крім матеріальних об'єктів, включає також права вимоги та борги, а також інші нематеріальні блага та зобов'язання. Відтак, з метою недопущення передачі в оренду виключно ліквідних активів, вбачається за необхідне передбачити порядок поширення режиму єдиного майнового комплексу на групу інвентарних об'єктів.

Не зовсім зрозумілим виглядає уведення до термінології Закону України «Про оренду державного та комунального майна» поняття «Уповноважена особа (особи)» *(реєстр. № 6102)*, оскільки цей термін не використовується у тексті Закону.

Потребують додаткового обґрунтування зміни до статті 2 названого Закону. Слід зазначити, що внесення змін виключно законом про внесення змін до законодавчого акту використовується зазвичай щодо кодифікованих актів законодавства з метою уникнення включення норм, які регулюють правовідносини, унормовані кодексами, до інших законів.

Враховуючи, що у частині четвертій статті 8 Закону вперше пропонується застосувати поняття стандартизованої оцінки, вважали би за необхідне надати визначення цьому поняттю.

З точки зору законодавчої техніки, на нашу думку, доцільніше було би абзаци шістнадцятий-сімнадцятий частини другої статті 15 Закону замінити абзацами відповідного змісту. Доречнішим це також виглядає, враховуючи, що в інших нормах даються посилання на абзац сімнадцятий частини другої статті 15. Аналогічне стосується останніх двох абзаців частини шостої статті 18 – виглядає за логічне виділити їх в окрему частину. Абзац четвертий частини сьомої названої статті вбачається за необхідне після слів «орендної ставки» доповнити словами «до балансової вартості об'єкта оренди».

Абзац другий частини дев'ятої статті 20 Закону у редакції законопроекту, на нашу думку, не відповідає природі оренди, адже у цьому випадку оренду сплачує не орендар, а третя особа (реєстр. № 6102).

Потребує додаткового обґрунтування доповнення пункту 2 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» нормою постійної дії.

Виглядає алогічною пропозиція щодо незастосування державної реєстрації до договорів, предметом яких є майно державної або комунальної власності, який підлягає нотаріальному посвідченню у разі, якщо він укладений на строк більше ніж на п'ять років (зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). Навряд чи такі зміни відповідають принципу відкритості та прозорості, визначеному частиною п'ятою статті 2 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та сприятимуть залученню широкого кола потенційних орендарів у випадку закінчення строку оренди або дострокового розірвання договору.

Оскільки статтею 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону, вважали би за необхідне одержати висновок Уряду щодо законопроекту.

Не повною мірою відповідають Керівним принципам ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами *проекти законів України «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства щодо вдосконалення процедур банкрутства державних підприємств оборонно-промислового комплексу» (реєстр. № 2786, № 2786-1), «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» (реєстр. № 5799), «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо підтримки підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності в процесі їх реформування» (реєстр. № 3823), «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» (реєстр. № 5800) «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо продажу об'єктів державної та комунальної власності)» (реєстр. № 4574),* оскільки ними пропонується встановити певні особливості законодавчого регулювання для окремих державних підприємств.

Що стосується *законопроектів (реєстр. № 2786, № 2786-1),* також слід зазначити, що їх положення не повною мірою узгод-

жуються із нормами Кодексу України з процедур банкрутства та інших законодавчих актів. Крім того, дуже дискусійним виглядає призначення керівником санації керівників відповідних підприємств (адже саме їх дії могли призвести до неплатоспроможності суб'єкту), а у проекті № 2786-1 – й притягнення до субсидіарної відповідальності ДК «Укроборонпром» за всіма вимогами кредиторів до боржника – підприємства оборонно-промислового комплексу.

Проекти «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» (реєстр. № 5799) та *«Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» (реєстр. № 5800)* є пов'язаними між собою. При цьому, у законопроекті № 5799 пропонується врегулювання й питань, що належать до предмету регулювання Податкового кодексу. До проекту № 5799 загалом включено низку положень, які виходять за межі його предмету – як-то питання передачі майна підприємства та земель, якими воно володіло та користувалось, в оренду; вирішення питань заборгованості, державної допомоги, запровадження мораторію на виконання грошових зобов'язань і зобов'язань щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) тощо.

У статті 6 проекту пропонується покласти парламентський контроль за приватизацією ХДАВП на комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесені питання оборонно-промислового комплексу. Водночас, згідно з частиною першою статті 9 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», парламентський контроль за приватизацією державного майна здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесені питання приватизації державного і комунального майна.

Стаття 7 проекту не враховує такі важливі елементи загального порядку приватизації, як проведення інвентаризації та оцінки відповідно до законодавства; проведення аудиту, екологічного аудиту об'єкта приватизації тощо, що може негативно позначитися на ефективності приватизації ХДАВП.

Потребує додаткового обґрунтування пропозиція щодо здійснення приватизації ХДАВП шляхом застосування положень, що регулюють приватизацію об'єктів малої приватизації, адже ХДАВП за ознаками частини третьої статті 5 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» має відноситися до об'єктів великої приватизації.

Статтею 12 проекту пропонується встановити, що при придбанні об'єкта приватизації не вимагається отримання покупцем відповідного дозволу Антимонопольного комітету України, більше того, у Розділі V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається доповнити Закон України «Про захист економічної конкуренції» положеннями про те, що «вчинення без отримання дозволу на концентрацію дій щодо придбання єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства (об'єкта приватизації) відповідно до Закону України «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» не є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції». Зазначена пропозиція, на нашу думку, суперечить статті 42 Конституції України, відповідно до якої держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності; не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція.

Статтями 15–18 проекту пропонується під час приватизації єдиного майнового комплексу ХДАВП майно, що не підлягає приватизації, у тому числі аеродроми та аеродромні об'єкти (злітно-посадкові смуги, руліжні доріжки, перони, системи посадки, наземні засоби зв'язку, навігації, спостереження, інші елементи аеродромів, що забезпечують безпеку польотів) передати покупцеві в оренду на 49 років. Водночас, відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» аеродроми та аеродромні об'єкти (злітно-посадкові смуги, руліжні доріжки, перони, системи посадки, наземні засоби зв'язку, навігації, спостереження, інші елементи аеродромів, що забезпечують безпеку польотів) не можуть бути об'єктами оренди.

Слід також зазначити, що Верховною Радою України прийнято у першому читанні проект Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (реєстр. № 4020 від 02.09.2020 р.), у якому ХДАВП включено до Переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації, але можуть бути перетворені в господарські товариства.

Що стосується проекту № 5800, до нього не додане належне фінансово-економічне обґрунтування відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України, що не дозволяє зробити фахові висновки щодо фінансової доцільності приватизації підприємства. За таких умов вважали би прийняття законопроектів № 5799 та № 5800 недоцільним.

У *проекті реєстр. № 4574* виглядає дискусійною пропозиція щодо здійснення продажу шляхом приватизації об'єктів державної та комунальної власності, що перебувають у податковій заставі, без згоди контролюючого органу у контексті, зокрема, приписів статті 93 ПК України, за якою отримання платником податків згоди контролюючого органу на відчуження майна, що перебуває у податковій заставі, є обов'язковим для звільнення майна платника податків з податкової застави, а також у зв'язку із ризиком недоотримання доходів державного та місцевих бюджетів. На останнє, зокрема, впливає й списання накопиченого станом на 1 січня 2021 року податкового боргу державних та комунальних підприємств, акціонерних товариств, щодо яких органом приватизації прийнято рішення про їх приватизацію. Загалом незрозумілими виглядають правові наслідки такого списання щодо боргу (частини боргу), сплаченого з 1 січня 2021 року по дату набрання чинності майбутнім Законом, також проектом не вирішено питання списання сум пені, штрафних санкцій, встановлених ПК.

У змінах до статті 95 ПК пропонується здійснювати продаж майна платника податків виключно на електронних публічних торгах. Отже, у контексті необхідності продажу майна за найвищою вартістю у найкоротший строк, виключення таких спосо-

бів продажу, передбачених чинною редакцією статті, як продаж майна, яке може бути згруповано та стандартизовано, на біржових торгах, які проводяться біржами, що створені відповідно до закону і визначені контролюючим органом на конкурсних засадах, цінних паперів – на фондових біржах потребує додаткового обґрунтування.

Зміни до пункту 95.9 статті 95 ПК, передбачають, що «контролюючий орган зобов'язаний протягом 30 днів з дня передачі єдиного майнового комплексу державного підприємства, пакетів акцій акціонерного товариства, створеного у процесі корпоратизації, 100 відсотків акцій (часток) якого перебуває у державній власності, а також окремого майна (у тому числі будівель, споруд, нежитлових приміщень) такого підприємства до податкової застави направити державному органу приватизації подання про його продаж». По-перше, слід звернути увагу, що відповідно до п. 89.2 статті 89 ПК «стягнення коштів та продаж майна платника податків провадяться не раніше ніж через 30 календарних днів з дня надіслання (вручення) такому платнику податкової вимоги. По-друге, передання у податкову заставу окремого майна не свідчить про необхідність продажу цілого підприємства. Відтак, реалізація цих та інших пропозицій проекту може призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів. При цьому, належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) відповідно до вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту не додано.

Враховуючи те, що відповідно до статті 116 Конституції України забезпечення проведення фінансової, цінової, податкової політики належить до повноважень Кабінету Міністрів України, для прийняття виваженого рішення доцільно отримати висновок Уряду щодо проекту.

На фоні повномасштабної російської агресії видаються недостатніми пропозиції, викладені у *проекті Закону України «Про внесення змін до Господарського кодексу України щодо обмеження права державних підприємств залучати кредити, які*

можуть загрожувати національній безпеці» (реєстр. № 3810) щодо заборони державним підприємствам, у тому числі господарським товариствам (крім банків), залучати внутрішні та зовнішні кредити (позики) від юридичних осіб, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-агресором або державою-окупантом, за умови, що таким учасникам (акціонерам, членам) належить 20 та більше відсотків акцій (часток, паїв) у статутному капіталі юридичної особи.

З огляду на норми Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами не можуть бути підтримані пропозиції, викладені у *законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі» (реєстр. № 3955)* спрямовані, по суті, на скасування норм щодо утворення наглядових рад державних підприємств та повернення до безпосереднього впливу держави як власника на діяльність таких підприємств.

Законопроект «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо віднесення до об'єктів державної і комунальної власності, які не підлягають приватизації, єдиних майнових комплексів державних та комунальних підприємств, які за результатами фінансово-господарської діяльності протягом останніх п'яти звітних років в повному обсязі виконували показники фінансового плану в частині отримання прибутку» (реєстр. № 3747) пропонується прийняти «з метою захисту економічних інтересів держави, а також територіальних громад». У той же час, як зазначалося раніше, рекомендації ОЕСР передбачають збереження у державній власності тільки тих підприємств, які здійснюють некомерційні функції з метою захисту суспільних інтересів. Натомість прибуткові державні підприємство можуть бути вигідно продані, що призведе до наповнення відповідних бюджетів.

Видаються такими, що втратили актуальність, *законопроекти «Про внесення зміни до статті 18 «Прикінцеві положен-*

ня» Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо забезпечення додаткових економічних гарантій у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та встановленням карантину» (реєстр. № 3763), «Про внесення зміни до статті 18 «Прикінцеві положення» Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо забезпечення додаткових економічних гарантій у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та запровадженням карантину» (реєстр. № 3820), «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (реєстр. № 4020), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності суб'єктів державного сектору економіки» (реєстр. № 6101), «Про внесення зміни до пункту 7-2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» (реєстр. № 3616), «Про внесення доповнень до статті 18 «Прикінцеві положення» Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (реєстр. № 5430), «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих відносин з використання комунального майна» (реєстр. № 3996). Низка з них стосується карантинних заходів, у *проектах № 3763 та № 3820* йдеться про сплату акціонерним товариством «Українська залізниця» дивідендів до державного бюджету у строк не пізніше 31 грудня 2020 року. Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, потребує перегляду з урахуванням пошкоджень та руйнувань, завданих державному майну під час збройної агресії РФ проти України, а також у зв'язку із новими пріоритетами поствоєнної відбудови економіки. Метою *проекту № 3996* називається врегулювання питання набуття територіальними громадами права комунальної власності на об'єкти житлового фонду та інфраструктури в населених пунктах, які зазнали зміни адміністративного підпорядкування в зв'язку із проведенням АТО/ООС на території Донецької та Луганської областей. *Проектом № 6101* зміни пропонується внести до чинної редакції Закону України

«Про акціонерні товариства», у той час як законопроект «Про акціонерні товариства» (реєстр. № 2493) прийнято у першому читанні.

Висновки та пропозиції

Виходячи з міжнародного досвіду, рекомендацій ОЕСР, пропозицій фахівців та науковців, Україна має відразу після закінчення бойових дій на її території інвентаризувати об'єкти державної власності (окремо – вцілілі, пошкоджені та зруйновані) та прийняти рішення щодо визначення переліку тих, що не підлягають приватизації, які дійсно виконують функції, пов'язані із державними інтересами. Інші об'єкти мають бути в найкоротші терміни приватизовані, що, у свою чергу, дозволить поповнити Державний бюджет, який під час війни зазнав більшого навантаження. Аналогічно мають вчинити й територіальні громади.

З метою підвищення ефективності управління об'єктами державної власності та на реалізацію Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами доцільно зберегти норми щодо наглядових рад у державних підприємствах та значно їх удосконалити.

3.3. Правове регулювання діяльності суб'єктів з особливим режимом господарської діяльності

Досвід здійснення інвестиційної діяльності в різних країнах свідчить, що багато з них успішно використовують нетрадиційні методи активізації участі національної економіки у світовому поділі праці, широко залучаючи для цього місцевий та іноземний капітал. Одним із дієвих способів такого залучення вважається створення територій (суб'єктів господарювання) із спеціальним режимом господарської діяльності. Створення і функціонування таких режимів в Україні здійснювалося з метою забезпечення привабливих умов для інвестування в економіку держави, окремих регіонів, стимулювання відродження або розвитку діючих крупних та суміжних з ними підприємств, заохочення до інвестиційної та інноваційної діяльності у певних сферах (галузях промисловості).

На практиці, серед застосовуваних різними країнами спеціальних режимів можна виокремити спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ), території пріоритетного розвитку (ТПР), техно-, наукові та індустріальні парки, бізнес- інкубатори, промислові, логістичні та інфраструктурні кластери (хаби) та ін. Зазвичай вони створюються за прагматичним державницьким, економічним та соціально спрямованим підходом, залежно від завдань розвитку національної економіки або реалізації державою регіональної політики, разом із відповідним організаційним, законодавчим та фінансовим забезпеченням. Для ефективного функціонування спеціальні режими слід органічно вписати до місцевої та національної економічної систем, створити привабливі для інвестицій умови, враховуючи напрями розвитку держави (регіону). Інакше кажучи, проголошення, навіть на законодавчому рівні, дозволу частині території (суб'єкту господарювання або науковій установі) на отримання особливих умов здійснення діяльності, без врахування зазначених критеріїв, не гарантує очікуваного ефекту або може призвести до скасування особливого режиму аж до згортання подібних проектів.

Це, зокрема, доводить не надто вдалий досвід застосування СЕЗ та ТПР в Україні (буде розглянуто нижче). За 12 років функціонування СЕЗ економікою України планувалося отримання до 48 млрд дол. США інвестицій, а фактично надійшло лише 7 млрд дол. США[1].

Водночас війна з Російською Федерацією може стати чинником для переосмислення підходів до застосування спеціальних режимів господарської діяльності на певних територіях або окремих об'єктах, з урахуванням негативного досвіду, активізації механізмів відновлення зруйнованих підприємств, створення нових виробництв та робочих місць на звільнених від окупації територіях, активного залучення міжнародної допомоги для відновлення та поліпшення технологічності економіки України, істотного збільшення обсягу іноземних інвестицій.

Аналіз стану законодавства

В Україні створено правову основу діяльності СЕЗ, ТПР, техно-, наукових та індустріальних парків. Правова система України сьогодні включає велику кількість законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють такі правовідносини.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини у сфері інвестиційно-інноваційної діяльності, є Конституція України. Визначальним щодо формування інвестиційної політики України є Закон «Про інвестиційну діяльність» (1991 р.), спрямований на забезпечення захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності, а також на інвестування економіки України, розвиток міжнародного економічного співробітництва. Закон «Про захист іноземних інвестицій на Україні» (1991 р.) гарантує захист інвестицій, прибутків іноземних інвесторів, закріплює права та інтереси іноземних інвесторів на території України.

Особливості режиму іноземного інвестування встановлено Законом «Про режим іноземного інвестування» (1996 р., у редакції від 22.03.2022 р.). З метою максимального спрощення реалізації інвестиційних проектів прийнято Закон «Про підготов-

[1] Нові спеціальні економічні території забезпечать 1% додаткового приросту ВВП щорічно – Український інститут майбутнього. URL: https://uifuture.org/publications/novi-specialni-ekonomicni-teritorii-zabezpecat-1-dodatkovogo-prirostu-vvp-soricno/

ку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» (2010 р.). Для стимулювання інвестиційної діяльності на певних напрямах економіки прийнято Закон «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» (2012 р.), «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» (2012 р.). Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» (2019 р.) внесено зміни до законодавчих актів України з метою приведення інвестиційного законодавства до кращих світових практик. Закон «Про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями в Україні» (2021 р.), відомий як закон про «інвестиційних нянь», передбачає надання державної підтримки українським та іноземним інвесторам із загальною сумою інвестицій від 20 млн євро.

Окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вказаних законів, регулюються також нормами Податкового, Господарського, Цивільного, Земельного кодексів України.

Значну частину вітчизняного інвестиційного та інноваційного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна, основними з яких є: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано 2014 р.); Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі (2008 р.); Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (2010 р.). Крім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжурядових угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, які укладаються урядом України з урядами відповідних країн. Ними регулюються основні питання взаємин сторін такого договору в галузі інвестиційної діяльності. Станом на 2021 рік таких угод укладено близько 70[1].

[1] Сліпачук Т., Яремко В. Доарбітражні засоби правового захисту міжнародно-правових гарантій прав інвестора. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/doarbitrazhni-zasobi-pravovogo-zahistu-mizhnarodnopravovih-garantiy-prav-investora.html

Окрему групу складають спеціальні закони із заохочення інвестицій шляхом встановлення спеціальних режимів у спеціальних (вільних) економічних зонах, на територіях пріоритетного розвитку, у межах технологічних, індустріальних парків України. Це, зокрема, Закон «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» (1992 р.), яким визначено порядок створення і ліквідації, функціонування спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) на території України, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими радами, органами виконавчої влади та іншими органами. З 1998 року прийнято низку спеціальних законів, що регламентували діяльність СЕЗ та ТПР, зокрема: «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» (1998 р.); «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області» (1999 р.); «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області» (1999 р.); «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова» (2000 р.); та ряд інших. Останній з них, щодо спеціального режиму інвестиційної діяльності у АР Крим від 2014 року (скасовано окремим Законом 2021 р.). Також прийнято низку спеціальних законів про утворення територій пріоритетного розвитку (ТПР), з метою заохочення інвестицій у депресивні регіони та підтримки місцевих галузей промисловості. Керуючись нормами згаданих законів, в Україні створено низку вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку. Зокрема, на сьогодні функціонують вільні економічні зони: «Азов»; «Донецьк»; «Закарпаття»; «Інтерпорт Ковель»; «Курортополіс Трускавець» та ін. Території пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності унормовано окремими спеціальними законами. Територія і статус СЕЗ, в тому числі строк, на який вона створюється, визначаються окремим законом для кожної СЕЗ (стаття 402 ГК)[1]. Термін дії

[1] Перелік СЕЗ та ТПР. Офіційний сайт Міністерства економіки. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65af61ae-d9d8-48fc-b1f0-a8ee8094994b&title=PerelikSezTaTpr

спеціального режиму інвестиційної діяльності, запровадженого на ТПР цими законами, становить від 15 до 30 років.

Однак, недостатня ефективність створених СЕЗ та ТПР, у поєднанні зі вступом України 2008 р. до Світової Організації Торгівлі (СОТ), яка вважає спеціальні інвестиційні режими різновидом державного субсидування, такими, що спотворюють вільну конкуренцію та загалом не підтримує створення суб'єктів із спеціальними режимами оподаткування, що призвели до фактичного згортання спеціальних режимів на згаданих територіях Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік». *Відтоді суб'єкти господарювання у СЕЗ і на ТПР здійснюють свою діяльність за загальними правилами оподаткування та не мають жодних спеціальних преференцій. Головними передумовами скасування пільг були: непрозорий процес їх надання та корупція, що призвело до зловживань пільговим режимом з боку підприємств; відсутність механізму прийняття рішень у СЕЗ, вимог до підприємств, діяльність яких підпала під пільговий режим, а також невизначеність чітких кордонів функціонування. Брак державного контролю призвів до масового порушення податкового та митного законодавств. На скасування пільг вплинули також рекомендації СОТ, МВФ та інших міжнародних організацій, з метою відповідності законодавства України законодавству ЄС та правилам СОТ.*

Довідково: За даними Державної служби статистики України, станом на 2015 р. в Україні діяло 10 СЕЗ та 65 ТПР зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності. На той момент тільки 5 СЕЗ та 7 ТПР реалізовували 66 інвестиційних проектів та залучили $972,6 млн інвестицій (65,3 % – у СЕЗ; 34,7 % – на ТПР), решта проектів фактично лишилася нереалізованою. Частка іноземних інвестицій становила лише 35,9 % загальних інвестицій у проекти. Зокрема, у переробній промисловості питома вага таких проектів склала лише 9,2 % (виробництво автотранспортних засобів та виробництво гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції). Концентрація пільг в «одних руках» та фактична монополія на їх

отримання (особливо характерно для СЕЗ та ТПР у Донецькій області) не дозволили використати потенціал зон та територій зі спеціальним режимом.

Відтак 2020 року багато ТПР, які мали цей статус тимчасово, його втратили взагалі. Серед скасованих пільг: звільнення суб'єктів господарювання від оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проектів, та зменшення діючої ставки податку на прибуток, звільнення від оподаткування інвестицій, звільнення від сплати ввізного мита та податку на додану вартість, звільнення від обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті, звільнення від плати за землю та від сплати зборів до деяких бюджетних фондів.

Водночас відбулися певні законодавчі зміни у підходах до стимулювання інвестиційної діяльності в Україні. Згідно зі статтею 130 Митного кодексу України (МК), вільна митна зона визначена як митний режим, відповідно до якого іноземні товари ввозяться на територію вільної митної зони та вивозяться з цієї території за межі митної території України, із звільненням від оподаткування митними платежами. Митним кодексом України вдосконалено правові засади відкриття та експлуатації вільних митних зон. Згідно статті 430 МК – вільні митні зони можуть бути комерційного, сервісного та промислового типів. Вільні митні зони можуть створюватися у пунктах пропуску через державний кордон України, на територіях морських і річкових портів, аеропортів, на залізничних станціях та на територіях підприємств, а також в інших місцях, у яких можливо забезпечити режим вільної митної зони. Відкриття вільних митних зон комерційного та сервісного типів здійснюється відповідно до положень Розділу XV Митного кодексу України. Відкриття вільних митних зон промислового типу здійснюється окремими законами України.

На виконання статті 432 МК наказом Мінфіну від 30.05.2012 р. № 633 «Про деякі питання відкриття та експлуатації вільної митної зони комерційного або сервісного типу» затверджено Порядок відкриття та експлуатації вільної митної зони комерційного або сервісного типу та Правила проваджен-

ня діяльності з відкриття та експлуатації вільної митної зони комерційного або сервісного типу.

Мінекономіки вважає, що встановлений Митним кодексом підхід відповідає Розділу 2 «Вільні зони» Спеціального додатку D Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур[1]. Однак, із прийняттям Податкового кодексу України (далі – ПК) змінилися підходи та принципи надання пільг. Податкові преференції надаються, виходячи з видів діяльності суб'єкта господарювання. Таким чином, можливість отримання суб'єктом господарювання податкової пільги сьогодні залежить від виду діяльності, яку він проваджує, а не від території, на якій проваджується така діяльність. Статтею 11 Податкового кодексу встановлено, що спеціальні податкові режими встановлюються та застосовуються у випадку і порядку, визначеними ПК. Крім того, не визнаються спеціальними режимами податкові режими, не визначені такими ПК, тобто податкові пільги, встановлені іншими законами фактично визнано недійсними. Разом із цим, з 1 січня 2013 року, із набранням чинності Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки не передбачають жодних територіальних обмежень. Відтак, стосовно особливостей оподаткування, передбачених Податковим та Митним кодексами, підтримка у вигляді податкових пільг зі сплати ввізного мита, податку на прибуток та податку на додану вартість надається із зазначенням конкретного виду діяльності.

З прийняттям 2012 року Закону України «Про індустріальні парки», земельна ділянка, використання якої планується для створення та функціонування індустріального парку, може розташовуватися у межах або за межами населених пунктів, її площа має бути не більше 700 гектарів. У межах парку може здійснюватися господарська діяльність у сфері промислового виробництва, інформації і телекомунікацій, а також науко-

[1] Узагальнена інформація щодо створених в Україні спеціальних економічних зон та території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності. Офіційний сайт Мінекономіки. URL: http://www.krok.edu.ua

во-дослідна діяльність. Крім цього, передбачено звільнення від пайової участі у розвитку місцевої інфраструктури ініціаторів створення – суб'єктів господарювання, керуючих компаній та учасників індустріального парку. Також, Митним кодексом встановлено, що при ввезенні на митну територію України від оподаткування митом звільняються: устаткування, обладнання та комплектуючі до них, матеріали, що не виробляються в Україні, які не є підакцизними товарами та ввозяться ініціаторами створення – суб'єктами господарювання, керуючими компаніями індустріальних парків для облаштування індустріальних парків, а також учасниками індустріальних парків – для здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків. Отже фактично територія індустріального парку є аналогом СЕЗ. Схожими за організацією до СЕЗ є наукові та технологічні парки. А отже усі вищезазначені суб'єкти із спеціальним режимом господарської діяльності за економічною сутністю є близькими до СЕЗ. Зазначені організаційні форми господарювання за своїм змістом є територіально-орієнтовані (вільні митні зони та індустріальні парки) і проектно-орієнтовані (наукові і технологічні парки, стимулювання інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, бізнес інкубатори).

У сфері унормування діяльності технопарків прийнято Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (1999), яким визначено правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму діяльності технологічних парків. Серед них: «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка» (м. Київ), «Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона» (м. Київ), «Інститут монокристалів» (м. Харків), «Вуглемаш» (м. Донецьк), «Інститут технічної теплофізики» (м. Київ), «Київська політехніка» (м. Київ), «Інтелектуальні інформаційні технології» (м. Київ), «Укрінфотех» (м. Київ), «Агро технопарк» (м. Київ), «Еко-Україна» (м. Донецьк), «Наукові і навчальні прилади» (м. Суми), «Текстиль» (м. Херсон), та ряд інших. Згаданим Законом передбачено: звільнення від податків на прибуток, на додану вартість з продажу в Україні, звільнен-

ня від сплати ввізного мита, звільнення від сплати ПДВ при імпорті товарів, звільнення від обов'язкового продажу виручки, отриманої в іноземній валюті від реалізації продукції, подовжено термін експортно-імпортних платежів із 90 до 150 днів.

Для реалізації проектів технологічних парків було передбачено запровадження бюджетної програми державної підтримки діяльності технологічних парків шляхом повного або часткового (до 50 %) безвідсоткового кредитування проектів технологічних парків і повної або часткової компенсації відсотків, сплачуваних виконавцями проектів технологічних парків комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування проектів технологічних парків. У розвиток цього напряму прийнято закони: «Про наукові парки» (2009 р.) та «Про індустріальні парки» (2012 р.), що визначають правові та організаційні засади створення та функціонування, відповідно, наукових та індустріальних парків на території України.

Разом із тим, аналіз процесу становлення в Україні вищезгаданих інноваційних структур на сьогодні свідчить про зниження динаміки їхнього розвитку та функціонування. В Україні натепер до реєстру внесено вже 52 індустріальні парки. Щоправда, кількість тих, що повноцінно функціонують, а станом на 2 жовтня 2021 р. реально працювали тільки 4, з них : Індустріальний парк «Біла Церква» (Київська область); Вінницький індустріальний парк; Індустріальний парк «Соломоново» (Закарпатська область); Індустріальний парк «Коростень» (Житомирська область). Проте розвиток цього напрямку сповільнився, головно з причини недостатності, а фактично відсутності державного фінансування. За даними Мінекономіки, протягом 2016–2019 років з Державного фонду регіонального розвитку було профінансовано всього 4 проекти, пов'язаних зі створенням інфраструктури індустріальних парків, на загальну суму 7,2 мільйони гривень[1]. Сім парків нині знаходиться в процесі будівництва, інші – існують лише формально.

[1] Індустріальні парки в Україні: 25 «точок росту» за три наступні роки. Укрінформ, 02.10.21. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3325847-industrialni-parki-v-ukraini-zamah-na-grivnu-a-udar-na-kopijku.html

Нещодавно ідею перетворення України в державу з десятками новітніх промислових точок поновлено – 2021 року прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки», спрямований на залучення інвестицій шляхом запровадження стимулів в індустріальних парках. Анонсовано будівництво інфраструктури для 25 індустріальних парків протягом найближчих трьох років.

2021 року також прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо активізації діяльності наукових парків». На сьогодні в Україні за даними МОН діє 37 наукових парків, з них: Корпорація «Науковий парк Київський університет імені Тараса Шевченка»; Корпорація «Науковий парк Миколаївського національного аграрного університету «АГРОПЕРСПЕКТИВА»; Науковий парк «Інноваційно-інвестиційний кластер Тернопілля»; Науковий парк «ФЕД» та ін.[1].

Особливістю вітчизняного законодавства у сфері регулювання діяльності техно- та індустріальних парків є те, що окремі аспекти господарської діяльності таких суб'єктів регулюються також нормами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок, концесії тощо.

До такого законодавства слід віднести положення Податкового, Господарського, Цивільного, Земельного кодексів та законів України «Про інноваційну діяльність» (2002 р.); «Про фінансовий лізинг» (1997 р.); «Про концесію» (2019 р.); «Про угоди про розподіл продукції» (1999 р.); «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) ; «Про цінні папери та фондовий ринок» (2006 р.); «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» (1996 р.); «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) ; «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.) тощо.

[1] Наукові парки Міністерство освіти та науки. URL: https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki

Хоча загалом законодавство, предметом регулювання якого є вищезгадані суб'єкти сформовано, стимулюючі закони, покладені в основу регулювання діяльності таких суб'єктів господарювання, використовують переважно непрямі методи стимулювання через податкові, митні пільги або пільги щодо відчуження земельних ділянок (для технопарків). Такий підхід аналітиками розцінюється як малоефективний і такий, що без належного контролю створює ризики використання пільг не за призначенням та корупції (негативний досвід діяльності у СЕЗ та ТПР це доводить). Крім того, податкові та митні пільги суперечать принципам СОТ і можуть наразити Україну на відповідні санкції з боку цієї організації. Натомість, значно ефективнішим вбачається державна підтримка техно- та наукових парків через заходи із поліпшення загального інвестиційного клімату в країні, використання державних інвестицій, державного фінансування пріоритетних напрямків досліджень та наукоємних виробництв, а також широке застосування механізмів держзамовлення та держзакупівель готових високотехнологічних товарів(послуг), вироблених на потужностях таких суб'єктів. Пріоритетні напрями підтримки окремих галузей або підприємств доцільно замінити проектним принципом підтримки. Водночас, в умовах війни слід взяти до уваги, що руйнування окремих промислових та інфраструктурних об'єктів призводить до істотного падіння ВВП та, відповідно, надходжень до бюджетів усіх рівнів, значно обмежуючи або навіть позбавляючи країну джерел державного фінансування, принаймні у короткостроковій перспективі. Переосмислення підходів до створення подібних об'єктів, з урахуванням наслідків війни, може стати предметом перемовин з міжнародними фінансовими установами, СОТ, ЄС та іншими організаціями. Метою їх застосування має стати відновлення економіки держави, в тому числі із використанням пільгових режимів оподаткування та справляння пільгових ввізних мит або їхнього тимчасового скасування для СЕЗ та інших об'єктів із спеціальними режимами, як виключення, аби мінімізувати ризики застосування проти України засобів впливу з боку міжнародних організацій, які загалом не підтримують надання преференцій вітчизняним виробникам подібного типу(див вище).

Зміст програмних та директивних матеріалів

Після затвердження Урядом 1994 року Концепції створення вільних економічних зон в Україні (постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 року № 167) створено низку ВЕЗ та ТПР (розглянуто вище).

2019 року Урядом схвалено Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526-р), метою якої є розбудова національної інноваційної екосистеми для забезпечення швидкого та якісного перетворення креативних ідей в інноваційні продукти та послуги, підвищення рівня інноваційності національної економіки, що передбачає створення сприятливих умов для розвитку інноваційної сфери, збільшення кількості впроваджуваних розробок, підвищення економічної віддачі від них, залучення інвестицій в інноваційну діяльність. Стратегією зокрема зазначалося: «Свідченням низької активності у сфері інноваційної діяльності може бути кількість та фінансові показники інноваційних проектів, наукових і технологічних парків та їх проектів. Так, з 2006 по 2018 рік зареєстровано лише 16 інноваційних проектів, технологічні парки останні 10 років не реалізують проекти, у 2017 році лише 40 відсотків наукових парків реалізовувало проекти (на суму 9266,36 тис. гривень). Відповідно до моніторингу реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, який щороку проводиться згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 12 березня 2012 р. № 294 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012–2016 роки» та від 28 грудня 2016 р. № 1056 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017–2021 роки», коштів з державного бюджету та з інших джерел на розвиток інноваційної інфраструктури не виділялося»[1].

[1] Розпорядження КМУ від 10 липня 2019 р. № 526-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80?find=1&text=%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE+%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BA#w2_1

Також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 895-р було утворено Фонд розвитку інновацій , який, зокрема, здійснює надання на конкурсних засадах фінансової підтримки, у вигляді грантів, іншого виду фінансування, технічної допомоги для реалізації інноваційних проектів, які мають високий потенціал виходу їх кінцевого продукту на світовий ринок або спрямовані на досягнення цілей, визначених стратегічними пріоритетними напрямами[1].

Статтею 6 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та іншими законами України передбачено для фінансової підтримки проектів технологічних парків запровадження бюджетної програми підтримки діяльності технологічних парків. Для реалізації проектів технологічних парків щорічно в Державному бюджеті України за бюджетною програмою підтримки діяльності технологічних парків мають виділятися кошти, що спрямовуються на:

- повне або часткове (до 50 відсотків) безвідсоткове кредитування (на умовах інфляційної індексації) проектів технологічних парків;

- повну або часткову компенсацію відсотків, сплачуваних виконавцями проектів технологічних парків комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування проектів технологічних парків.

Порядок надання фінансової підтримки технологічним паркам, їх учасникам та спільним підприємствам для реалізації проектів технологічних парків встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Керівник Офісу Президента Андрій Єрмак зазначив, що «з метою створення умов для залучення у регіон зокрема іноземних інвестицій Президент Володимир Зеленський ініціює створення вільної економічної зони на Донбасі. Згодом цей механізм може бути використаний також для відбудови део-

[1] Розпорядження КМУ від 7 листопада 2018 р. № 895-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-fondu-rozvitku-innovacij

купованих територій»[1]. Водночас створення ВЕЗ планується не лише на Донбасі, а й на заході України. У переліку питань, які увійшли до Всеукраїнського опитування 25 жовтня 2020 р., ініційованого Президентом України, зокрема було й питання про підтримку створення вільної економічної зони на території Донецької та Луганської областей. Малася на увазі територія, що знаходилася під контролем України. За результатами опитування лише 45 відс. респондентів підтримало створення СЕЗ на Донбасі[2]. На думку фахівців, створення особливих преференцій для території частини Донеччини та Луганщини не надто позитивно сприймається суспільством – зокрема негативний досвід функціонуванні ВЕЗ у цьому регіоні до 2005 р. свідчить про великі ризики офшоризації значної території України та використання спеціальних режимів у корупційних цілях.

Крім того, в контексті розвитку об'єктів із спеціальними режимами Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 2036-IX, передбачено внесення проектів законів «Про спеціальні туристичні зони» (п. 417), «Про екологічні індустріальні парки» (п. 437).

На сьогодні ефективним вбачається релокація виробництв головно військового призначення до індустріальних парків. Зокрема, на думку Голови Комітету Верховної Ради з питань економічного розвитку Наталухи Д. в умовах війни «Індустріальні парки стануть ефективним інструментом для релокації виробництв. … центром для бізнес-переселенців. Велика територія з обладнаною інфраструктурою, до якої можна швидко перевезти виробництво – оптимальна умова для порятунку бізнесу». З прийняттям Закону від 7 вересня 2021 року № 1710-IX «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення ін-

[1] Єрмак А. Україна буде боротися за свої території. 5 листопада 2020 р. Офіційний сайт Президента України. URL: https://president.gov.ua/news/ukrayina-bude-borotisya-za-svoyi-teritoriyi-andrij-yermak-64985

[2] «Слуга народу» показала результати опитування Зеленського: що далі. BBC ньюс. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news-54685272

вестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків», а також прийняттям 21 червня 2022 р. Законів «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво» та «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво» до переліку стимулів щодо функціонування індустріальних парків додано податкові пільги: звільнення від податку на прибуток; відсутність ПДВ та мит на обладнання; преференції із сплати місцевих податків. У результаті планується отримати ефективний ланцюг: бізнес – зайнятість – податки – економіка – набої.

Сьогодні процедуру релокації успішно пройшли більше 500 підприємств, «Вже по завершенню війни індустріальні парки на звільнених територіях стануть кластерами відновлення, довкола яких відбудовуватимуть постраждалі регіони. Адже індустріальні парки – це спосіб зробити економіку країни потужнішою, а значить – забезпечити надійний тил під час війни!»[1].

Міжнародні стандарти

Першими вільними економічними зонами вважалися т. зв. зони спільного підприємництва (ЗСП), які створювалися на території великих морських портів, залізничних вузлів, аеропортів та, як правило, відділялись за допомогою митного режиму від основної території країн та функціонували за рахунок безмитного ввезення та вивезення товарів. Перші законодавчі акти про митні зони прийнято у США 1934 р., у Мексиці – 1946 р.

Діяльність ЗСП регулюється міжнародними документами: Конвенцією від 18 травня 1973 р. (м. Кіото, Японія) та Постановою Ради Спільноти країн ЄС від 25 липня 1986 р. «Про вільні

[1] Наталуха Д. Голова Комітету ВРУ з питань економічного розвитку. Верховна Рада України завершила реформу індустріальних парків і нарешті запустила цей інструмент в Україні! URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/224456.html

митні зони та склади». Сьогодні більше ніж у 80 країнах світу функціонують понад 700 зон. Їхній щорічний торговельний оборот оцінюється на 15–25 млрд дол. Для залучення іноземного капіталу у ЗСП розроблялась система пільг: скасовувалось оподаткування у рахунок права на експорт; частково або повністю скасовувались податки на доходи персоналу, який працює у ЗСП; на прибуток(тимчасово на певний термін); зменшувались мита на ввезену сировину, матеріали, паливо, напівфабрикати та обладнання, а у деяких випадках – і на ввезену готову продукцію. При цьому країна, що надавала частину своєї території для створення ЗСП, переслідувала наступні цілі: залучення інвестицій, характерно для створення ЗСП у Китаї та у країнах Східної Європи; організація у економічних зонах експортоорієнтованих виробництв, сприяння модернізації технологій і залученню «ноу-хау» в провідні галузі виробництва; розвиток відсталих регіонів, навчання фахівців та робітників новим методам праці та управління; використання власних сировинних і трудових ресурсів для виробництва експортної продукції.

У світі існує 23 види ВЕЗ, основні з них такі:

– **безмитні багатопрофільні зони**, розташовані на основних перехрестях транспортних систем (Шенон, Ірландія; о. Хайнань, КНР; Сінгапур);

– **експортні промислові зони**, орієнтовані на зовнішню торгівлю. (Шеньчжень, КНР) – займається випуском експортних товарів з вітчизняної сировини та за допомогою вітчизняної робочої сили. Подібні зони створені у Південній Кореї, Шрі-Ланці, у Єгипті, Гонконзі, Малайзії, Індії, Мексиці;

– зони **економічного та науково-технічного розвитку** – це район країни, де надаються пільгові умови для створення та діяльності національних, спільних та іноземних підприємств. Такі зони створюються переважно у розвинутих країнах. У США є 141 економічна зона, у Швейцарії – 26, в Іспанії – 22, в Італії – 11, у Франції – 1, у Фінляндії – 7, у ФРН – 6;

– зони **страхових та банківських послуг** сприяють зміцненню економіки країни, характерні для невеликих країн: Сінгапур, Гонконг, Багамські острови. Бермудські острови, Тайвань;

– **вільні банківські –** формуються сприятливі умови для проведення кредитно-фінансових операцій (пільговий режим оподаткування банків, а у деяких зонах – повна відсутність такого). Такі зони одержали назву «податкового сховища», або «податкового раю». Наприклад, з 1985 р. у Туреччині з'явилися «вільні міста»: Мерсин, Ізмир, Адана, Трабзон, Стамбул;

– **імпортно-промислові**. Вони забезпечують сторону, яка приймає, сучасними товарами, а місцеві підприємства – передовою технологією з метою імпортозаміщення. Такі зони є у Франції, США, Китаї та інших країнах;

– **складські (консигнаційні)** зони формуються у районах міжнародних морських та аеропортів (Русе (Болгарія));

– **вільної торгівлі**, де немає мита на ввезення та вивезення товарів для їхнього продажу (Шенон (Ірландія), Сінгапур, Русе (Болгарія) тощо)[1].

Загальними для ВЕЗ є також критерії віднесення територіальних утворень до різних типів зон, класифікація яких враховує: місце розташування зон *відповідно до географії розміщення щодо державного кордону: внутрішні (у внутрішніх районах країни) і зовнішні (безпосередньо біля державного кордону*); характер об'єктів зонування: локальні (точкові), *створені на основі невеликих територій окремих підприємств, транспортних вузлів,* і комплексні – *значні за розвитком територіальні утворення, адміністративно-територіальні одиниці, які виконують різноманітні функції.*

Є два основних концептуальних підходи до створення ВЕЗ: а) **територіальний підхід** – ВЕЗ функціонує як конкретно означена територія, на яку поширюється певний режим; б) **режимний підхід** – запровадження особливого режиму, який надає певні переваги визначеним фірмам, що розташовані в будь-якій місцевості країни, якщо вони відповідають певним критеріям. Цей підхід розповсюджується й на функціонування техно- та індустріальних парків.

[1] Сутність територій пріоритетного розвитку та вільних економічних зон. URL: https://osvita.ua/vnz/reports/international-relations/19380/

Метою створення ТПР є:

– створення нових робочих місць і розв'язання таким чином проблем зайнятості;

– розширення експортної бази;

– поліпшення платіжного балансу країни за рахунок надходжень в іноземній валюті; ефективне використання місцевих ресурсів;

– стимулювання ринкових перетворень;

– підвищення добробуту населення, насичення внутрішнього ринку;

– створення сприятливих умов для міжнародного кредитування;

– отримання нових джерел фінансування;

– підготовка та перепідготовка висококваліфікованих кадрів;

– розвиток зовнішньоекономічних зв'язків;

– соціально-економічне піднесення регіону.

Щоправда, на думку радника Уряду Великобританії з питань організації ВЕЗ Джона Хансена[1], існують дві небезпеки при створенні ВЕЗ та ТПР – надані пільги не завжди компенсуються результатами роботи зони або ж пільги не стимулюють збільшення інвестицій, і попередня негативна ситуація в регіоні продовжує зберігатися (характерно для ВЕЗ в Україні).

За даними The Economic Institute Bay area Council, на сьогодні у світі нараховується понад 3,5 тис. спеціальних економічних зон у 130 країнах світу, на які припадає $200 млрд. світового експорту та у яких зайнято близько 66 млн. осіб. Історично найбільш поширені – зони вільної торгівлі. Починаючи з 1990-х років, розпочалася нова хвиля розвитку СЕЗ – з'явились зони техніко-економічного розвитку та індустріальні парки[2]. Передумовою стала економіка знань і активізація інноваційної ак-

[1] Сутність територій пріоритетного розвитку та вільних економічних зон. МАУП. Міжнародні відносини. URL: https://osvita.ua/vnz/reports/international-relations/19380/

[2] The Economic Institute Bay area Council. URL: http://www.bayareaeconomy.org/

тивності в промислово розвинених країнах та країнах, що розвиваються. Зокрема, ключовими гравцями стали США, Японія, Південна Корея та КНР.

Технопарки, наукові парки, індустріальні парки, бізнес-інкубатори

У сучасному світовому господарстві такий різновид суб'єкту господарювання із спеціальним режимом, як технологічний парк об'єктивно стали економічним явищем, що активно розвивається у більшості країн світу. Технопарки – це структури, які поєднують науково-дослідні організації та виробничі підприємства у своїй діяльності, забезпечують швидке впровадження результатів НДДКР у промисловість та комерціалізацію наукових розробок. Основне завдання технопарків спрямовано на сприяння розвитку та впровадженню в життя нових технологій. Що стосується статистики створення технопаркових структур, то на сьогодні в розвинутих країнах функціонує їх понад 500 і ця цифра має тенденцію до збільшення. Більшість технопарків створено та функціонує в США, країнах Західної Європи, Японії, Китаї. За деякими підрахунками, у США функціонує понад 160 технопарків. У Німеччині нараховують понад 60 структур такого типу, у Китаї – близько 50, у Великій Британії – понад 40, у Франції – 30, Японії – 20, Сінгапурі – 10. У технологічних парках сконцентровано значний науковий потенціал, що робить їх певним каталізатором розвитку економіки та чинником, що повинен сприяти розвитку наукомісткого сектора промисловості країни та сформувати передумови для переходу народного господарства країни на новий технологічний уклад.

У США, Японії, країнах Західної та ЦСЄ Європи технологічні парки можна звести до трьох основних моделей – американської (США, Велика Британія); японської (Японія); змішаної (Франція, Німеччина).

Американська модель передбачає розміщення на землях університету «високотехнологічних» компаній, які тісно співпрацюють із університетом.

Японська модель припускає будівництво нових міст, так званих «технополісів», які зосереджують у собі наукові дослідження в передових і піонерних галузях та наукомістке промислове виробництво. Головна мета технополісів – комерціалізація результатів наукових досліджень і спеціалізація на прикладних дослідницьких роботах. Будівництво технополісів в Японії фінансується, в основному, на регіональному рівні – за рахунок місцевих податків, внесків корпорацій і різних видів пільг, які надаються центральною владою.

Змішана поєднує особливості перших двох.

Технопарки є зонами економічної активності, які поєднують потенціал університетів, науково-дослідних структур, промислових підприємств та суб'єктів інноваційної інфраструктури регіонального загальнодержавного та міжнародного рівнів та фактично є аналогом СЕЗ за економічною сутністю.

Досвід функціонування спеціальних режимів у різних країнах свідчить: сучасні організаційно-економічні механізми залучення інвестицій, запровадження інновацій на державному рівні поділяються на **прямі** та **непрямі** (опосередковані). До механізмів опосередкованої дії відносяться податкові, фінансово-кредитні, амортизаційні та інші впливи на процес упровадження, через, головно податкові та митні пільги.

До механізмів прямої дії відносяться: прямі державні дотації, державні замовлення на наукові розробки та високотехнологічні товари, фінансування досліджень; здійснення державних цільових програм на конкурсній основі за участю державних установ, наукових та учбових центрів (університетів чи технологічних інститутів, інших структур із спеціальним режимом господарювання), як от : технополісів, технопарків, бізнес-інкубаторів, інженерних центрів тощо.

Найвідоміший у всьому світі приклад технопарку – це Кремнієва долина в США, яка народилася на базі Стенфордського університету в Каліфорнії (1956 р.). Університет знайшов застосування порожній ділянці землі, яка знаходилась в його володінні. У 80-і роки технопарки в США стали з'являтися один за іншим. На 2020 р. у США налічувалося більше

160 технопарків (понад 30 % від загального числа технопарків у світі).

В Європі були вперше створені бізнес-інкубатори, переважно у депресивних регіонах. З метою створення нових робочих місць, а також структурної перебудови економіки, регіональні органи влади створювали штучні поселення, де підприємцям надавалася можливість пільгового ведення бізнесу у формі безкоштовних площ, доступу до ресурсів, а також всі необхідні послуги з управління бізнесом. Із середини 80-х рр. стався зсув до зближення бізнес-інкубаторів з системою вищої освіти та державними науковими організаціями. З середини 90-х років подібна модель бізнес-інкубаторів трансформувалася в схему технологічних інкубаторів. Їх стали створювати на територіях технопарків поблизу університетів та наукових організаціях і «вирощувати» високотехнологічні компанії, в рамках певних індустріальних і технологічних кластерів.

Отже, у більшості європейських країн, а також у США, Японії, Південній Кореї формування інноваційної інфраструктури стало результатом реакції влади на необхідність переорієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку з метою прискорення економічного зростання регіонів за рахунок підтримки малого наукомісткого підприємництва.

Аналізуючи склад об'єктів інноваційної інфраструктури різних країн світу, можна з упевненістю сказати, що певний набір подібних організацій відповідає основним стадіям інноваційного ланцюжка (від ідеї до реалізації кінцевого продукту на ринку), як на рівні регіонів, так і в масштабах всієї країни в цілому. У таких країнах як Фінляндія, США, Японія, Швеція, Німеччина інфраструктура представлена повним спектром організацій, включаючи: наукові і дослідницькі парки, технологічні парки, бізнес-інкубатори.

За останні роки в усьому світі технопарки або територіально-виробничі наукові комплекси стали найбільш ефективною організаційно-економічною формою інтеграції науки і виробництва серед усіх інших інноваційних структур. Технологічний парк є саме тією інноваційною структурою, яка здатна до най-

більш ефективного використання такого найважливішого в сучасних умовах чинника конкурентоспроможності як ресурсне забезпечення. Індустріальні та наукові парки фактично є різновидом технопарків з, відповідно, промисловим та науковим спрямуванням їхньої діяльності.

Рекомендації міжнародних організацій

Згідно із зобов'язаннями України після вступу до СОТ управління вільними економічними зонами, створеними в Україні, здійснюватиметься відповідно до вимог СОТ, в тому числі Угод про ТРІПС (Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності), ТРІМс (Угода про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи) та субсидії і компенсаційні заходи. Зазначеними угодами передбачено заборону застосування промислових субсидій (експортних чи імпортозаміщуючих), а також інвестиційних заходів, пов'язаних з торгівлею.

СОТ безпосередньо не регулює питання, пов'язані із створенням СЕЗ та інших суб'єктів господарювання із спеціальними режимами, але члени Організації зобов'язані адаптувати свої СЕЗ та інші об'єкти щодо експорту товарів з урахуванням Угоди про субсидії та компенсаційні заходи. СОТ регулює надання податкових та митних та фінансових пільг, у тому числі прямого та непрямого субсидування. Прийнята на Уругвайському раунді багатосторонніх торговельних переговорів ГАТТ (1986–1994 рр.) Угода про субсидії та компенсаційні заходи заборонила пряме субсидування експорту промислових товарів. Організацією встановлення податкових та митних пільг, преференційних ввізних та вивізних мит сприймається як перехресне субсидування, а отже є забороненим у зовнішній торгівлі. Непряме субсидування дозволено правилами СОТ. Товари, які ввезені чи вироблені у вільній економічній зоні із митними чи податковими пільгами, за правилами СОТ, підлягатимуть звичайному митному оформленню при ввезенні на решту території України, у тому числі із застосуванням звичайних мит та податків.

Як правило, під СЕЗ (іншими об'єктами із спеціальним режимом оподаткування) розуміють частину території країни

(промисловий об'єкт чи кілька, наукова установа), де не стягуються імпортне мито або імпортні податки або стягуються менші, порівняно із загальноприйнятними у країні. Водночас відсутність митних платежів – лише частина можливих пільг. У багатьох країнах ВЕЗ характеризуються іншими численними вигодами: додатковими податковими пільгами для компаній у зоні, полегшенням правил найму працівників, спрощеною системою нагляду за діяльністю фінансових установ. Виявляється, що пільги привабливі і для легальної діяльності, і для злочинних схем. Форми злочинності у ВЕЗ можуть бути вкрай різноманітними. Дослідження Міжнародної митної організації (World Customs Organization). заснованої 15 грудня 1950 р. в Брюсселі, виділилено наступні ризики:

Імпорт та експорт заборонених або контрольованих товарів (контрафактних продуктів харчування та одягу), ухилення від митних платежів у разі незаконного ввезення товарів на митну територію країни за межами ВЕЗ, Ухилення від оподаткування, наприклад, штучного переведення доходів на компанію, що має податкові пільги внаслідок роботи у ВЕЗ, відмивання коштів наприклад, використання злочинно отриманих готівкових доходів для придбання товарів у компаній, що працюють у ВЕЗ. Привабливість ВЕЗ для злочинності полягає не в тому, що, митний нагляд у ВЕЗ, зазвичай, менш прискіпливий, ніж деінде в державі. Оскільки ВЕЗ створюється в тому числі, з метою спрощення бюрократичних процедур, стимулювання торгівлі та інвестицій, ризики стосуються і податкового, фінансового та іншого наглядів.

Ступінь правопорушень у ВЕЗ суттєво залежить від виду діяльності у ній Контрабанда і відмивання коштів становлять більший ризик у ВЕЗ, націлених на сприяння значним обсягам міжнародної торгівлі, ніж у ВЕЗ, що надають податкові або інші пільги для розвитку конкретної галузі. Такий висновок зробила Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ). Цю різницю необхідно мати на увазі при обговоренні того, які саме ВЕЗ мають створюватися в Україні. Кожна країна має встановити правила, яких має дотримуватися адміністра-

ція кожної ВЕЗ для запобігання злочинності (наприклад, необхідність проведення due diligence[1] – процедури незалежної перевірки компанії стосовно кожної компанії, що бажає вести бізнес у ВЕЗ), моніторинг їх дотримання часто відсутній. При цьому ВЕЗ можуть адмініструватися приватними компаніями. Оскільки їх основна мета – отримання прибутку, вони можуть нехтувати питаннями безпеки і запобігання корупції. Отже, керуючись рекомендаціями згаданих організацій – розробка дієвої системи нагляду над ВЕЗ має бути важливою передумовою їхнього створення. Також для ВЕЗ стають ключовими питання безпеки. 2019 року Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) опублікувала рекомендацію, що містить код поведінки для «чистих» ВЕЗ. Це де-факто новий глобальний стандарт адміністрування вільних економічних зон, що ґрунтується на принципах активної взаємодії ВЕЗ з правоохоронними органами[2]. Щоправда станом на теперішній час не визначено, яким чином ОЕСР буде оцінювати дотримання своїх Рекомендацій, але створення моніторингового механізму є питанням часу.

2020 року асоціація World Free Zone Organization що об'єднує понад 600 ВЕЗ, запустила програму сертифікації ВЕЗ (International Certifications for Free Zones), засновану на стандартах ОЕСР[3]. Недотримання стандартів ОЕСР несе ризики стати ВЕЗ, яку оминатимуть серйозні міжнародні компанії.

Зв'язок між ВЕЗ та корупційною діяльністю, контрабандою детально вивчався найбільшою бізнес-організацією світу – Міжнародною торговельною палатою (ICC) а також Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD) та Відомством з інтелектуальної власності Європейського Союзу (EUIPO). У своєму звіті «Контролюючи Зону: забезпечення балансу між спрощенням процедур та контролем для боротьби з

---

[1] Глобальна мережа BDO – Україна.

[2] Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones. OECD Legal Instruments. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454

[3] World Free Zones Organisation. Оф.сайт. URLhttps://www.worldfzo.org/#

незаконною торгівлею в зонах вільної торгівлі світу» опублікованому 2013 року ICC зазначила, що злочинці часто зловживають спеціальним режимом оподаткування для виробництва, розповсюдження та продажу підроблених товарів. На підтвердження цього ICC представила аналіз конкретних кейсів, таких як ВЕЗ Джебель-Алі в Дубаї та Кенійська зона експортної переробки, які регулярно використовуються для підробки товарів. Нещодавні дослідження OECD та EUIPO підтверджують ці висновки. У своєму звіті «Тенденції торгівлі контрафактними та піратськими товарами, незаконна торгівля», опублікованому в 2019 році, OECD та EUIPO зазначили, що частка контрафактних товарів з країн, на територіях яких розташовані 20 найбільших ВЕЗ, удвічі перевищує частку країн, які не мають ВЕЗ. Зі згаданого звіту також випливає, що створення однієї ВЕЗ в середньому призводить до збільшення вартості підроблених товарів на 5,9 %. Причинами зростання виробництва контрафактної продукції у ВЕЗ є послаблений нагляд та хороша інфраструктура, яку такі зони зазвичай пропонують. У зонах нерідко надається можливість здійснювати незаконну діяльність без ризику переслідування за порушення прав інтелектуальної власності.

Попри згадані ризики, пов'язані зі створенням ВЕЗ, країни продовжують їх створювати. Створюючи ВЕЗ уряди очікують від інвесторів створення нових робочих місць, зростання експорту, розбудови виробничої інфраструктури. Такі очікування часто виправдані. У згаданому Звіті BASCAP запропонував набір рекомендацій із удосконалення законодавства спрямованих на досягнення цієї мети. Українським державним органам при прийнятті рішень щодо створення ВЕЗ, доцільно розглядати такі питання, на яких наголошує ICC:

Посилення співпраці між митними органами та органами ВЕЗ;

Надання митним органам широких прав моніторити операції у ВЕЗ;

Наявність ефективних навчальних програм для службовців митниці;

Спрощення процедури повідомлення власників торгових марок про порушення прав;

Угоди підписані Україною мають містити положення, спрямовані на запобігання незаконному використанню пільгових режимів у ВЕЗ.

Наявність згаданих рекомендацій, в принципі, не є перешкодою для створення СЕЗ чи застосування спеціальних режимів у наукових чи технопарках, однак за належного контролю вони можуть стимулювати торгівлю, інвестиції, створення нових бізнесів та робочих місць, стимулювати залучення інвестицій. Це вочевидь потребуватиме компетентного і прагматичного планування, а не ухвалення поспішних рішень, тим більше у специфічних регіонах, як, наприклад Донбас, особливо після війни.

Пропозиції науковців

Проблеми створення та функціонування СЕЗ знайшли своє відображення у багатьох наукових дослідженнях і працях зарубіжних та вітчизняних вчених-економістів, таких як: Кругман П., Хептман Е.[1], Обстфельдт Р.[2], Кузьменко В. Д, Кухарська Н. О.[3], які проаналізували теоретичні основи створення вільних економічних зон, їх різних типів та передумови створення. У роботах Майданевич Ю. П., Касянчик В. В[4] та ін. широко висвітлені економіко-географічні та правові аспекти функціо-

---

[1] Кругман П., Хелпман Е. Рыночная структура и внешняя торговля (Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition and the international economy). 1985.

[2] Кругман П. Р.,Обстфельд М. Міжнародна економіка. Теорія и політика ЮНИТИ, 1997.

[3] Кухарська Н. О. Організаційно-економічні основи створення вільних промислово орієнтованих зон. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-in/irbis_buv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT =fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR= %D0%9A%D1%83%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%9D$

[4] Майданевич Ю. П., Касянчик В. В. Вільні (спеціальні) економічні зони України. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/55831/11-Maydanevich.pdf?sequence=1

нування ВЕЗ в Україні та різних регіонах світу. Ними, зокрема відзначено необхідність державного фінансування інфраструктури ВЕЗ, без чого заохочення іноземних інвестицій виглядає проблематичним, а також аналіз причин неефективності економічних зон в Україні. Водночас, згадані автори проти ліквідації ВЕЗ в Україні, а наполягають на зміні підходу до їх формування. Діргачев В. О., Макогон Ю. В.[1] дослідили функціонування ВЕЗ та ТПР Донбасу і визначили причини їхньої неефективної діяльності., Пила В. І. Чмир О. С.[2], Савельєв Є. В., Сіваченко І. Ю., Сіденко В. Р., та ін. значну увагу приділили територіальним і економічним передумовам створення СЕЗ і ТПР, питанням формування ефективної моделі механізму управління економічними процесами, доцільності залучення зовнішніх і внутрішніх інвесторів. Зарубіжні вчені Л. Гітман та М. Джонк[3] дослідили особливості та привабливість інвестування у СЕЗ та відзначили ризики корупційних дій при інвестуванні в їхню економіку. Дослідженню регіональних аспектів інвестиційної діяльності та створенню СЕЗ в Україні приділяв увагу в своїх наукових працях Симоненко В. К.[4]. Також ці проблеми розглядаються в працях Асаула А. Н., Павлиха Н. В.[5], Ткачука В. Р.[6], які удосконалили метод багатомірної статистичної оцінки для діагностики інвестиційної привабливості регіонів.

---

[1] Діргачов В. О. Макогон Ю. В. Структурні реформи економіки: світовий досвід, інститути, стратегії для України. 2011. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/741

[2] Пила В. І, Чмир О. С. Правові основи формування в Україні територій пріоритетного розвитку та світовий досвід подолання регіональної депресії. *Наукові праці НДФІ*. К., 2000. URL: https://tourlib.net › aref_others › chmyr

[3] Гітман Л., Джонк М. Fundamentals of Investing. URL: https://obuchalka.org/2011052755245/osnovi-investirovaniya-gitman-l-dj-djonk-m-d.html

[4] Симоненко В. К. Регионы Украины: проблемы развития. К. : Наукова думка, 1997. 263 с.

[5] Асаул А. Н., Павлих Н. В. Вдосконалення методу многомірної статистичної оцінки для діагностики інвестиційної привабливості регіонів. *Вісник Академії економічних наук України.* 2004. URL: http://www.venu-journal.org/

[6] Ткачук Р. В. Методичні підходи до аналізу та оцінки інвестиційного потенціалу регіону. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Регіон – 2004: стратегія оптимального розвитку»* / РВВ Харківського національного університету ім. В. М. Каразіна. Харків, 2004. С. 37–38.

Серед дослідників проблематики діяльності технопарків слід відзначити Тацуно Ш., Мотокаши К.[1] (Японія); А. Андерсона, Д. Гибсона, Овенса В., Оффлі Е.[2] (США); Лакруа Г. (Франція); Е. Штандта (Німеччина); Верліє Г.[3] (Бельгія), які дійшли висновку, що вибір моделі технопарків для країни не може зупинитися на одній певній моделі, оскільки жодна з моделей не існує в чистій формі. Єдина чиста модель – це технопарк з складовими елементами:

– близькість (організаційна чи фізична) між компаніями орендаря; операційні зв'язки з університетом або дослідною установою;

– функція управління, яка активно зайнята в передачі технології та ділових навичок.

Слід розрізняти підтримку дій власне технопарку – юридичної особи та його дій у співробітництві з НДІ й університетами, активне управління передачею технології, підтримка технологічної активності. Серед вітчизняних вчених значну увагу питанням ролі технологічних парків приділили Уханова І., Гальчинський А.[4], В. Геєць, Я. Жаліло[5], які дослідили місце технопарків у стратегії розвитку держави, в контексті економічного та технологічного розвитку. Лук'яненко Д., Мазур О., Федулова Л. присвятили свої наукові праці адаптації світового досвіду з урахуванням місцевої специфіки до українських технопарків.

[1] Motohashi, Kazuyuki. University–industry Collaborations in Japan: The Role of New Technology-based Firms in Transforming the National Innovation System. *Research Policy*, 2005. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733305000387

[2] Owens, William, Edward Offley. Lifting the Fog of War. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. URL: https://www.press.jhu.edu/books/title/1876/lifting-fog-war

[3] Vervliet, Greta. Science, Technology, and Innovation. Brussels, Belgium: Ministry of Flanders, Science and Innovation Administration. URL: https://nap.nationalacademies.org/read/12092/chapter/2

[4] Уханова І., Гальчинський А. Технологічні парки як чинник стимулювання розвитку інноваційної економіки в сучасних умовах. URL: http://dspace.oneu.edu.ua/

[5] Жаліло Я. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-10/verska_Zhalilo_new-47147.pdf

Зарубіжний досвід

Становить інтерес законодавча база здійснення господарської діяльності в СЕЗ у колишніх соціалістичних країнах, а також у країнах колишнього СРСР, адже в цих країнах склалася соціально-економічна ситуація подібна до Української.

Польща. 1986 року прийнято закон про створення спільних товариств за участю іноземних інвесторів. Прийняті 1988 року закони про господарську діяльність і про господарську діяльність іноземних суб'єктів розширили економічну свободу поводження іноземних і національних підприємців. Це сприяло розвитку ініціативи й підготовки проектів щодо створення спеціального економічного режиму в країні. Економічний Комітет Ради міністрів Польщі схвалив концепцію створення безмитних зон у ряді міст і пунктів, які є морськими або залізничними переходами, і підтвердив доцільність створення спеціальних економічних зон у ряді міст. З 1989 року створено ряд проектів СЕЗ у Польщі. Наприкінці грудня 1989 року затверджено оновлений закон про валютне регулювання й нове митне законодавство, що дало можливість активізувати роботу СЕЗ.

Спеціальні (вільні) економічні зони в цій країні є певного роду «легалізованими офшорами». За рахунок пільгових податкових умов стимулюються інвестиції в економіку країни, створюються нові робочі місця і залучаються новітні технології виробництва. Держава ж для цього розвиває інфраструктуру, транспортну розв'язку навколо такої зони та надає податкові пільги підприємствам, які зможуть забезпечити довготривалий цикл інвестицій. Стандартною практикою є звільнення інвестора на певний період від податку на прибуток та податку на нерухомість.

Першу СЕЗ створено 1995 року. Пізніше створено 15 СЕЗ, 14 з яких працює і дотепер. Початково пільги мали надаватись на 20 років, до 2016/2017 року. Але вже 2003 р. Кабмін Польщі ухвалив рішення продовжити діяльність СЕЗ до 2026 року. СЕЗ в Польщі охоплюють, як правило, від двох до чотирьох регіонів (воєводств), що забезпечує координацію і співпрацю між регіо-

нами і запобігає концентрації інвестицій в одному місці. Деякі воєводства, залучені до однієї СЕЗ, навіть не межують одне з одним. 2015 року загальна площа СЕЗ Польщі сягнула 18,7 тис. гектарів, що приблизно тотожне площі Львова. Загалом станом на 2015 рік у СЕЗ Польщі залучено близько $34 млрд. Протягом останніх 20 років видано майже 2700 інвестиційних дозволів, створено понад 300 тис. робочих місць.

2015 року Агенція A&Y проводила дослідження щодо їхньої ефективності. Пораховано витрати бюджету території розташування ВЕЗ від податкових пільг. Проте, за фактом, витрати компенсовано надходженнями від сплати податків з доходів (зарплат у зоні). Загалом, польські фахівці відзначають, що привабливість ВЕЗ залежить від «безпеки» для інтелектуальної власності інвестора: незалежності судів, «стабільності» законодавства, наявної інфраструктури (дороги, аеропорти, вокзали), наявності кваліфікованих кадрів і лише згодом – пільгового податкового режиму. Отже, проголошення на певній території (підприємстві) СЕЗ або ТПР без відповідної інфраструктури та належного інвестклімату не дає гарантій майбутньої ефективності СЕЗ.

Крім СЕЗ у Польщі достатньо ефективно зарекомендував себе такий інструмент роботи з інвестором як технопарки. Кожен з них має свої особливості, які можуть стати в нагоді українським містам.

Наприклад, Технопарк + ВЕЗ у Кракові – розташувався у передмісті Кракова у Новій Гуті, колишньому містечку металургів, яке занепало через кризу і безробіття. 160 прибуткових інвестпроектів вже дали місту більше 18 тисяч нових робочих місць. Технопарк працює за мотивуючим принципом. Є встановлена певна норма капітальних інвестицій, які повинен зробити інвестор, щоб потрапити в цей технопарк – придбати, й взяти в оренду територію. Лише після виконання компанією всіх умов, вона може претендувати на повернення певної суми сплачених податків. Зокрема, у випадку великих підприємств повертається 50 %, середніх – 60 % і малих – 70 % сплачених податків та зборів. Звертаємо увагу, що пільга діє за фактом

виконання зобов'язань. Окрім податкових пільг та інвестицій у технопарку існує так званий бізнес-інкубатор, де випускники вишів можуть реалізувати свої найсміливіші ідеї.

Біо-нанопарк, Лодзь – промислове місто, яке спеціалізувалося на текстильній індустрії, яке з початку 90-х пережило страшну економічну кризу – масове безробіття і шалене падіння рівня життя. Понад десять років тому Лодзі вдалося привабити інвестора з Австралії, який викупив у міста приміщення старої покинутої текстильної фабрики, і перетворив на унікальний центр торгівлі та рекреації «Мануфактура», який уже став туристичною фішкою міста. Колишні промислові приміщення було перетворено на житлові У цьому парку створено унікальні лабораторії – промислової біотехнології і молекулярної біофізики та наноструктур. Лодзь також має СЕЗ. Проте в біо-нанопарку Лодзі її умови не діють.

Технопарк у Любліні – найстаріший в країні, створений 2005 року за сприяння місцевого уряду та Природничого (Сільськогосподарського) університету міста Любліна. Загальна площа закладу становить 2500 кв. метрів, а статутний капітал – 45,8 млн злотих. На території технопарку також працює бізнес-інкубатор.

До 1991 р. загальні умови діяльності вільних безмитних зон (ВБЗ) у ***Болгарії*** регулювалися Указом Держради від 1987 р., Положенням про його дію й Указом № 56 про господарську діяльність у Болгарії. Цими документами визначалися правила й види господарської діяльності в економічних зонах, система оподатковування, контроль і механізм розміщення зон на території країни. На початок 1991 року обсяги притягнутих іноземних інвестицій склали не більше 5 млн доларів США, причому основна їхня частина була спрямована у сферу торгівлі й послуг. Це відноситься й до придунайських вільних безмитних зон у містах Видині й Русе, до Бургасу, Пловдиву й Свіленграду.

У середині 1991 року були прийняті Закон «Про захист іноземних інвестицій» і доповнення у Торговельний закон. Ці нормативні акти внесли істотні корективи в законодавство, що

регулює діяльність у вільних безмитних зонах (ВБЗ). Була спрощена система відносин іноземних інвесторів і державних органів у ВБЗ, а також скасовано обмеження на певні види діяльності. Відпала необхідність одержувати спеціальний дозвіл на господарську діяльність, за винятком тих її видів, які передбачені в Законі.

На сьогодні у Болгарія є 6 вільних економічних зон у формі зон вільної торгівлі: Слівенград (діє з 1988 р.), Відін (діє з 1988 р.), Русе (діє з 1989 р.), Бургас (діє з 1989 р.), Пловдив (діє з 1989 р.), Драгоман (створена в 1991 р., а діє – з 1993 р.). Всі ці зони розташовані на стратегічних транспортних вузлах. Зони вільної торгівлі розташовані в містах Відін і Русе. Інші зони вільної торгівлі знаходяться на кордоні Болгарії з Сербією, на кордоні з Туреччиною і в регіоні міста Пловдива. 2014–2016 рр., аби залучити іноземних та повернути вітчизняних інвесторів, у країні створено 14 зон промислового типу (індустріальних парки), у яких здійснюють свою діяльність місцеві та іноземні інвестори. Крім того, існують інші зони з готовою інфраструктурою, що здатні прийняти нові інвестиції (21 зона), а також біля 27 зон промислового типу знаходяться у стадії розвитку. У Болгарії ввіз та вивіз товарів, а також послуги, які надають іноземним державам або на їх користь та пов'язані з виробничою, торговою чи іншою господарською діяльністю в зоні, звільняються від мита та ПДВ. Це правило стосується також обміну товарами чи послугами між ВЕЗ та іншою територією. Для подолання корупції на митниці уряд Болгарії найняв іноземне агентство. Результат перевершив усі очікування, оскільки надходження від митниці до бюджету Болгарії зросли **у рази!** Важливо цей досвід використати й в Україні під час створення спеціальних економічних зон у прикордонних регіонах. Загалом СЕЗ у Болгарії виконали свою функцію із залучення іноземного капіталу насамперед у туристичну сферу, хоча й не дали очікуваного притоку цього капіталу в перспективні галузі, що слід враховувати в Україні.

Технопарки у Болгарії створюються за ініціативою держави та є законними особами, що створені відповідно до чинного

законодавства[1].Технопарки у Болгарії – це науково-виробнича територіальна (можливо, і технічна) зона для комерціалізації науково-технічної діяльності та прискорення руху новинок у сфері матеріального виробництва, тобто реалізації інноваційних проектів.

Литва. Закон про ВЕЗ передбачає створення у них і науково-технічних парків, які забезпечують умови для реалізації науково-дослідних та конструкторських напрацювань зарубіжних та литовських компаній, а також розвитку експорту якісної та конкурентної в технологічному плані продукції. Для підприємств у ВЕЗ Литви передбачено такі пільги: якщо розмір інвестицій досяг суми 1 млн євро, і 75 % доходів підприємства за той податковий період, у який було досягнуто рівень 1 млн євро, склали доходи від діяльності з виробництва, обробки, переробки, складування, оптової торгівлі складованими у ВЕЗ товарами чи від надання послуг, пов'язаних із здійснюваною у вільній зоні діяльністю, підприємство на 6 податкових періодів звільняється від податку на прибуток, а протягом наступних періодів щодо нього використовують зменшену на 50 % ставку податку на прибуток; підприємства також можуть не обкладатися ПДВ, не обкладатися податком у дорожній фонд та податком на нерухоме майно, незалежно від розміру інвестиції в підприємство ВЕЗ. У разі інвестування в економіку країни можна отримати, зокрема, й інші пільги знижки щодо сплати земельного податку.

Країна створила свої ВЕЗ на початку 90-х років XX століття у Клайпедському порті, Шяуляї та Каунасі. Пізніше було прийнято рішення про ліквідацію шяуляйської ВЕЗ. Зараз литовським та іноземним підприємствам дозволяється розвивати підприємницьку діяльність двох вільних економічних зонах Клайпеді та Каунасі. За рішенням Сейму Литви територію Каунаської ВЕЗ дозволено орендувати тільки на 49 років, а Клайпедської ВЕЗ – на 99 років. У Клайпедській ВЕЗ працюють

[1] Варамезов Л., Пантелеева И. Иновационен мениджмънт. Свищов: Акад. изд. «Ценов», 2013. 258 с. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Tezy_Bolgaria_03.20/Tezy_Bolgaria_03.20_27.pdf

18 підприємств Біля 67 % Клайпедської ВЕЗ належить інвестиційному фонду Baltic Fund Investment а також голові правління однієї з найбільших пивних компаній[1]. ВЕЗ Литви дозволили зменшити безробіття в країні та призупинити міграцію з країни, що важливо взяти до уваги в Україні.

Vilnius Tech Park – сьогодні найбільший з інноваційних парків Балтії. – це 9 тис. кв. м орендованих площ класу А в парку площею 8 га. Облаштовано 750 робочих місць, усього близько 800 резидентів (включаючи тих, хто обрав послугу «віртуальний офіс»). Серед резидентів парку – успішні стартапи Литви Bored Panda і Oberlo, одна з найактивніших венчурних компаній країн Балтії Practica Capital, компанія з розробки ПЗ Telesoftas, Google. Системно завдання залучення інновацій в Литву допомагає вирішувати один з орендарів технопарку, Startup Lithuania. Минулого року з поданих 120 заявок пройшли 35 стартапів, в цьому році надійшло вже близько 200 заявок[2].

Вільні економічні зони у ***Латвії*** були створені в Резекне, в Лієпаї, в Ризькому та Вентспілському портах. З 2007 р в законодавство про вільні економічні зони Латвії було внесено ряд змін, пов'язаних із вимогами ЄС, зокрема, про невикористання пільг із прямих податків щодо товариств які надають транспортні послуги на всіх видах транспорту.

Комплексний аналіз змісту законопроектів

Серед масиву законопроектів, внесених до Порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання вбачається доцільним виокремити кілька груп проектів за предметом регулювання.

Проекти із законодавчого регулювання основних засад створення та функціонування спеціальних вільних) економічних зон. Серед них: *«Про внесення змін до Закону України «Про*

[1] Карлін М. д. е. н., професор. Досвід функціонування спеціальних економічних зон у постсоціалістичних країнах та можливості його застосування в Україні. URL: https://ecj.oa.edu.ua/articles/2017/31/25.pdf

[2] Пащук Л. Sapiegos: як збудувати технопарк у заповіднику. URL: https://kfund-media.com/sapiegos-yak-zbuduvaty-tehnopark-u-zapovidnyku-fotoreportazh/

загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» (№ 3024, Д); «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення та функціонування вільних митних зон» (№ 3404, Д); «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо функціонування вільних митних зон» (№ 3405, Д); «Про внесення змін до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» щодо створення та функціонування вільних митних зон та митних складів» (№ 3406, Д).

Спеціальні законопроекти щодо створення СЕЗ на окремих територіях, серед них: *«Про створення та функціонування вільної економічної зони «Донбас» (№ 1093, Д): «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо створення та функціонування вільної економічної зони «Донбас») (№ 1096, Д); «Про внесення змін до Митного кодексу України» (щодо створення та функціонування вільної економічної зони «Донбас») (№ 1097, Д); «Про запровадження спеціального режиму господарської діяльності на території пріоритетного розвитку у Донецькій та Луганській областях» (№ 6403, Д); Про внесення змін до підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України у зв'язку із запровадженням спеціального режиму господарської діяльності на території пріоритетного розвитку у Донецькій та Луганській областях» (№ 6459, Д); «Про внесення змін до пункту 4 розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України у зв'язку із запровадженням спеціального режиму господарської діяльності на території пріоритетного розвитку у Донецькій та Луганській областях» (№ 6460, Д); «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо відновлення привабливості території Луганської та Донецької областей для здійснення підприємницької діяльності шляхом тимчасового запровадження податкових стимулів)» (№ 2070, Д); «Про вільну (спеціальну) економічну зону «Порто-франко» (№ 2407, Д); «Про внесення зміни до Податкового кодексу України (щодо врегулювання інвестиційної діяльності на території спеціальної (вільної) економічної зони «Порто-франко»)» (№ 2408, Д); «Про внесення зміни до Митного ко-*

дексу України (щодо врегулювання інвестиційної діяльності на території спеціальної (вільної) економічної зони «Порто-франко»)» (№ 2409, Д); «Про спеціальну (вільну) економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Туристичне Закарпаття» (№ 3701); «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України у зв'язку із створенням спеціальної економічної зони туристсько-рекреаційного типу «Туристичне Закарпаття» (№ 3702, Д); «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку із створенням спеціальної (вільної) економічної зони туристсько-рекреаційного типу «Туристичне Закарпаття»(№ 3703, Д).

Спеціальні законопроекти щодо регулювання діяльності техно- та індустріальних парків, серед них: *«Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення засад створення та функціонування індустріальних парків» (№ 5021, У); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків» (друге читання) (№ 0943, У).*

Законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» (реєстр № 3024, Д) пропонується шляхом внесення змін до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» надати право народним депутатам України ініціювати створення спеціальних (вільних) економічних зон. Не заперечуючи проти формалізації права суб'єкта законодавчої ініціативи – народного депутата щодо ініціювання створення спеціальних (вільних) економічних зон, пропоновані новації не звільняють від необхідності дотримання вимог чинного Закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» в частині підготовки пакету документів та техніко-економічного обґрунтування для їхнього створення. У цьому зв'язку уявляється доцільним доповнити проект положеннями щодо механізму втілення народними депутатами такої ініціативи.

Проектом «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення та функціонування вільних митних зон» (реєстр.

№ 3404, Д) передбачається створення умов для стимулювання розвитку регіонів шляхом запровадження додаткового стимулу для залучення інвестицій у вільні митні зони (не тільки комерційного але і сервісного та, особливо, промислового типів), для чого пропонується зміни до глав 21 та 62 Митного кодексу України – митні зони пропонується створювати за ініціативою відповідних органів місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації на підставі рішення Кабінету Міністрів України. Однак до законопроекту не надано розрахунків для оцінки впливу законопроекту на показники бюджетів (наприклад, щодо прогнозованого обсягу залучених інвестицій, кількості створених та модернізованих виробництв, обсягу випуску конкурентоздатної продукції), що ускладнює визначення ефективності пропонованих новацій. До законопроекту також не надано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), відповідно вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України. Крім того, прийняття рішення про створення митної зони за ініціативою відповідних органів місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації на підставі рішення Кабінету Міністрів України, а не окремим законом, суперечить положенням п.8 частини 2 статті 92 Конституції України, згідно якої: «Виключно законами України встановлюються: порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального». Оскільки митні зони передбачені статтею 3 згаданого Закону, їх створення має визначатися окремим законом, чого не дотримано у проекті, адже пропонується створення митної зони лише на підставі рішення Кабінету Міністрів України, а не шляхом прийняття окремого спеціального закону.

Системно поєднаним із щойно розглянутим є *проект «Про внесення змін до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» щодо створення та функціонування вільних митних зон та митних складів (реєстр. № 3406, Д).* Ним, зокрема, пропонується визначити особливості оподаткування товарів, що переміщуються

через межі вільної митної зони, та надання послуг на території такої зони, включаючи звільнення від оподаткування податком на додану вартість і акцизним податком операцій з ввезення товарів на територію вільної митної зони та їх вивезення. Подібно до проекту № 3404, Д в частині відповідності вимогам Бюджетного кодексу та Регламенту Верховної Ради він містить ті ж недоліки. Крім того, в частині дати набрання чинності проект застарів та також не відповідає положення статті 27 Бюджетного кодексу. Законопроект може призвести до недонадходження митних платежів, що вплине на дохідну частину бюджету, а також створить митні преференції на ринку, що суперечить правилам вільної торгівлі, визначеним Угодою України із СОТ.

***

Найбільша група проектів присвячена унормуванню правовідносин щодо створення СЕЗ на окремих територіях. З них переважна більшість – про створення СЕЗ на Донбасі. Щодо них, а також системно пов'язаних із ними законопроектів про внесення змін до митного та податкового кодексів, в зв'язку із запровадженням у них спеціальних режимів, вважали би за необхідне зазначити наступне.

Внесені законопроекти близькі за змістом, оскільки метою їх створення є створення сприятливого інвестиційного клімату, подолання несприятливих соціально-економічних умов, формування сучасної економіки на основі інноваційної моделі розвитку з широким залученням вітчизняних та іноземних інвестиційних ресурсів, інтеграції певного регіону в європейську і світову економічні системи, створення нових робочих місць.

Не заперечуючи проти надання додаткових економічних стимулів згаданим територіям, з метою уникнення можливих ризиків та викликів для держави, при створенні території з особливим режимом господарської діяльності, вважали би за доцільне проаналізувати попередній досвід функціонування таких територій в Україні, позаяк у цих областях ВЕЗ вже функціонували, а деінде досі формально існують. Наприклад, сьогодні є чинним Закон України «Про спеціальні економічні зони

та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області»[1].

Вищенаведений аналіз функціонування ВЕЗ в Україні та застосування пільгового митного та податкового режимів свідчить – показники соціально-економічних результатів діяльності суб'єктів господарювання у таких зонах та на ТПР доводять, що запроваджені спеціальні режими відіграли, на жаль, більше негативну, ніж позитивну роль. Вагомі результати практично відсутні, крім, частково у Донецькій області (до 2012 р.) та у Закарпатській. Проте загалом економічний ефект від запровадження ТПР в Україні виявився недостатнім, дуже нерівномірним, залежно від території його запровадження і з часом нівелювався.

Проте, сьогодні триває війна, а саме на території Донбасу найбільш запеклі бої зі значними руйнуваннями інфраструктури та виробничих приміщень, разом із встановленим у них обладнанням. Відбулися значні зміни в структурі економіки, у тому числі через російську агресію, що в цілому доводить необхідність зміни підходів при запровадженні ВЕЗ та ТПР як на Донбасі, так і інших регіонах України.

У представлених проектах щодо створення ВЕЗ, ТПР та системно пов'язаних із ними містяться подібні недоліки. На сьогодні, зокрема, у Податковому кодексі (стосується № 6403, Д) ситуація з подальшим існуванням (чи скасуванням) ТПР України законодавчо не визначена, оскільки в розділі «Спеціальні податкові режими» зазначається, що «не визнаються спеціальними режимами податкові режими, що не визначені такими цим Кодексом».

Слід також зазначити, що встановлення особливих режимів оподаткування суб'єктів на території пріоритетного розвитку у Донецькій та Луганській областях, ВЕЗ на Донбасі та інших територіях не повною мірою відповідає положенням Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, що міститься у Додат-

[1] Закон України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-14#Text

ку 1А до Угоди СОТ**.** Відповідно до статті 1 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи для цілей цієї Угоди вважається, що субсидією є, зокрема фінансовий внесок, що надається на території члена СОТ урядом або будь-яким державним органом (у цій угоді іменується уряд). Тобто коли: уряд відмовляється *від доходів, що йому належать, або не стягує їх, чи стягує у менших розмірах. Згідно зі статтею 3 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, за винятком випадків, передбачених Угодою про сільське господарство, забороняються субсидії у значенні статті 1 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи. Це де-юре чи де-факто – як єдина умова або одна з умов, обумовлених показниками експорту. Зважаючи на приклади, наведені у Додатку I до згаданої Угоди про субсидії – такі субсидії віднесено до переліку експортних субсидій, зокрема, повне або часткове звільнення або відстрочка сплати прямих податків або соціальних виплат, якщо це безпосередньо стосується експорту і які сплачуються чи повинні сплачуватися промисловим або комерційним підприємством; звільнення від сплати або зменшення непрямих податків відносно виробництва та розподілу експортних товарів, якщо воно перевищує таке звільнення або зменшення відносно виробництва та розподілу аналогічних товарів, що продаються для внутрішнього споживання; звільнення від сплати, зменшення або відстрочка кумулятивних непрямих податків попередньої стадії на товари або послуги, що використовуються у виробництві експортних товарів, якщо воно перевищує таке звільнення.*

Враховуючи, що у ВЕЗ має створюватися своя митниця, а вироблені товари мають вивозитися за межі митної території України, пропоновані законопроектами податкові пільги **можуть вважатися забороненими субсидіями** у значенні статей 1 та 3 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи.

Крім того, згадані проекти можуть містити **ознаки надання державної допомоги,** а отже, підпадають під дію Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в редакції 2021 р., який імплементує у національне законодавство положення **статей 262–267 Частини 2 «Державна допо-**

мога» Глави 10 розділу IV Угоди про асоціацію. Згідно зі статтею 8 цього Закону Антимонопольний комітет України є уповноваженим органом у сфері визначення належності та допустимості державної допомоги, що відповідає нашим зобов'язанням відповідно до Угоди про асоціацію. Відтак, щодо згаданих законопроектів необхідно отримати висновки Антимонопольного комітету України на предмет відповідності рівню державної допомоги, визначеної Угодою про асоціацію.

З огляду на стан економіки, зруйнованої війною дане питання є доволі дискусійним, з причин необхідності якнайшвидшого подолання її наслідків. Відтак запровадження ВЕЗ та ТПР може бути предметом перемовин із ЄС, СОТ щодо тимчасового запровадження спеціальних режимів господарювання на певних територіях або при реалізації окремих проектів на них, для відновлення економіки регіонів, стимулювання інвестицій та експорту з таких територій.

Згідно Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» (стаття 5) ВЕЗ створюються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад народних депутатів України та місцевої державної адміністрації. Пропоновані проекти внесено з ініціативи народних депутатів. Крім того, відповідне рішення може бути прийнято лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої Ради народних депутатів України та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати спеціальну (вільну) економічну зону.

Законодавчі пропозиції щодо утворення ВЕЗ та ТПР (крім проектів щодо змін до Митного/Податкового кодексів) також не містять повного переліку документів передбаченого статтями 6, 7 згаданого Закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон».

До законопроектів також не надано прогнозних розрахунків щодо впливу законопроекту на показники бюджетів (наприклад, щодо прогнозованого обсягу залучених інвестицій, кількості створених та модернізованих виробництв, обсягу

випуску конкурентоздатної продукції, створення нових робочих місць, тощо), а також не надано належного фінансово-економічного обґрунтування, відповідно вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

З огляду на зазначене та керуючись положенням статті 116 Конституції України, до цієї групи законопроектів необхідно додати висновки Кабінету Міністрів України.

Доцільно також звернути увагу на наступне. ВЕЗ «Донбас» та ТПР у Донецькій та Луганській областях пропонується створити, відповідно, на території АТО та підконтрольній території у Донецькій та Луганській областях, у адміністративних межах Одеської та Закарпатської областей. Створення територій із спеціальним режимом оподаткування на таких значних площах в принципі є спірним, адже на сьогодні визначення АТО вийшло із ужитку, а території підконтрольні Україні на теперішній час визначити неможливо. Поширення спеціальних режимів на території співставній з територіями невеликих країн вбачається доволі контроверсійним підходом. У випадку Одеської області – її територія більша від Вірменії Бельгії чи Албанії. Зона типу порто-франко зазвичай обмежується територією одного або кількох портів, а найчастіше – кількома портовими терміналами чи вантажними хабами. Відтак поширення спеціального режиму на всю територію області вбачається спірним, адже суперечить усталеній практиці створення подібних зон у світі. Те ж стосується й усієї території Закарпатської області.

Отже територіальна концепція всіх цих законопроектів потребує принципового перегляду, оскільки вочевидь створює ризики офшоризації значних територій України, корупції, використання пільгових режимів оподаткування та розмитнення з метою ухиляння від сплати податків та мит, а також ризиком завезення нерозмитнених товарів на митну територію України поза територіями ВЕЗ.

До третьої групи законопроектів належать: урядові законопроекти щодо регулювання діяльності техно- та індустріальних парків, серед них: *«Про внесення змін до деяких законів*

України щодо удосконалення засад створення та функціонування індустріальних парків» (№ 5021, У); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків (друге читання)» (№ 0943, У).

Так, *проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення засад створення та функціонування індустріальних парків» (реєстр. № 5021, У)* сприятиме реалізації заходу «Сприяння розвитку індустріальних парків як інвестиційних майданчиків з усією необхідною інженерно-технічною та транспортною інфраструктурою» завдання «5.3. Відновлення вітчизняної промисловості», що закріплене за Мінекономіки, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. Проект, зокрема передбачає внесення до Закону України «Про індустріальні парки», наступних змін: можливість виключення індустріального парку із Реєстру (і відповідно втрату права на державну підтримку) за умов, коли виникли підстави для його ліквідації, доповнення переліку документів, які подаються ініціатором створення для включення індустріального парку в Реєстр, конкретизація діяльності уповноваженого державного органу, спрощення взаємодії між органами виконавчої влади в процесі обміну публічною інформацією про індустріальні парки, виключення із Закону положень питань, які врегульовані Бюджетним кодексом України, конкретизація видів допомоги індустріальним паркам та кілька інших новацій.

Пропоновані зміни конкретизують порядок подання заяви на створення парку, а також включення(виключення) до державного реєстру індустріальних парків та перелік додаткових документів, що підтверджують наявність певної матеріальної та інфраструктурної бази для їхнього створення, а також відповідність пропонованих технічних особливостей парку наявній містобудівній документації. Такі заходи мають вирішити проблему, як вище зазначалася, – до реєстру включено 52 парки, а фактично функціонує лише 4.

Загалом підтримуючи пропоновані новації, певні заперечення викликають зміни до статті 7 Закону України «Про ри-

нок електричної енергії» щодо формування тарифів на послуги з передачі та розподілу електричної енергії у цьому Законі, оскільки формування тарифів, як елементів цінової та економічної політики, згідно статті 116 Конституції України є сферою відповідальності Кабінету Міністрів та, відповідно створеної ним Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та житлово-комунальних послуг. Те ж стосується частини 5 статті 49 цього Закону.

Удосконаленню законодавства щодо регулювання діяльності технологічних парків присвячено *проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків (друге читання)» (0943, У)*. Законопроектом пропонується створити сприятливі умови для активізації діяльності технологічних парків шляхом спрощення порядку реєстрації та створення належних правових умов для їх діяльності. Проектом запропоновано ряд заходів в частині реєстрації, скасування реєстрації технопарків, більш чітко встановлено порядок ввезення та розмитнення устаткування, обладнання та комплектувальних матеріалів, що застосовуються у парку. Наголошено, що спеціальний режим інноваційної діяльності у технологічних парках поширюється на ввезення такого обладнання, якщо воно **не виробляється в Україні**. Загалом пропоновані новації знижують ризики корупційних дій та можливості використати особливі режими парків не за призначенням, а тому заслуговують на підтримку.

Висновки та пропозиції

Серед включених до порядку денного сьомої сесії дев'ятого скликання законопроектів у сфері регулювання діяльності суб'єктів із спеціальними режимами господарювання домінують проекти про створення вільних економічних зон та системно пов'язані з ними – про запровадження податкових та митних пільг. Враховуючи воєнний стан в країні та ведення активних бойових дій, подібні проекти доцільно розглядати як перспективні після завершення воєнного стану з урахуванням реальної економічної та соціально-політичної ситуації, що ви-

никне у певному регіоні після закінчення війни. Менше представлено проектів щодо законодавчого регулювання технологічних та індустріальних парків, хоча цей напрямок активізації економіки нових технологій уявляється перспективним.

Загалом у представлених новаціях необхідно враховувати негативний досвід функціонування СЕЗ та ТПР в Україні у попередні періоди та наявні обмеження у зв'язку з приєднанням України до СОТ, а також приведення законодавства у відповідність до положень Угоди про асоціацію з ЄС. При створенні нових СЕЗ поширення пільгових режимів на нових суб'єктів потребує додаткового обґрунтування для уникнення ризиків офшоризації значних територій та, як наслідок, можливої фрагментації території України.

3.4. Законодавче забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав

Аналіз стану національного законодавства щодо виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав

Аналізуючи стан відповідності міжнародним зобов'язанням законодавства України, яким забезпечуються й охороняються соціально-економічні права людини, варто зазначити, що, з одного боку, зміст низки соціальних та економічних прав, який закріплено Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про економічні соціальні та культурні права і відповідно до Розділу II Конституції України не містить суперечностей. Крім того, нормами українського законодавства тією чи іншою мірою забезпечуються положення таких статей та пунктів частини II Європейської соціальної хартії (переглянутої), щодо яких Україна взяла на себе зобов'язання вважати їх обов'язковими для себе[1]: ст. 1 «Право на працю», ст. 5 «Право на створення організацій», ст. 6 «Право на укладання колективних договорів», ст. 7 «Право дітей та підлітків на захист», п. 1, 3 ст. 11 «Право на охорону здоров'я», п. 3 ст. 12 «Право на соціальне забезпечення», ст. 14 «Право користування послугами соціальних служб», п. 1–3 ст. 15 «Право осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства», ст. 16 «Право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист», п. 1–2 ст. 17 «Право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист», пп. a, b п. 4 ст. 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу», ст. 20 «Право на рівні можливості та рівне ставлення при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі», а також невід'ємно пов'язаних із ними додат-

[1] Закон України про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) № 137-V від 14.09.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

кових статей Хартії, що передбачають, зокрема, право на професійну орієнтацію і професійну підготовку.

Аналіз положень національного соціального законодавства дає підстави стверджувати, що в Україні система соціального забезпечення охоплює усі види соціальних допомог, які передбачено положеннями Конвенції Міжнародної організації праці «Про мінімальні норми соціального забезпечення» № 102 та Європейського кодексу соціального забезпечення. При цьому певні норми законодавства України не лише відповідають названій Конвенції, а й подекуди закріплюють вищі вимоги ніж ті, що встановлені Конвенцією. Зокрема, в Україні охоплено ширше коло осіб, яким гарантується соціальний захист, встановлено вищі розміри окремих видів допомог та виплат[1]. Крім цього, українське трудове законодавство в окремих випадках, зокрема щодо захисту прав дітей та підлітків, містить вищі, у порівнянні з нормами міжнародного права, стандарти[2].

З іншого боку, за результатами вивчення державними органами та науковими установами питання відповідності законодавства України в частині мінімальних норм соціального забезпечення нормам Конвенції МОП № 102, інших конвенцій МОП, Європейського кодексу соціального забезпечення зазначалося, що законодавство України не повною мірою відповідає переважній більшості положень зазначеної Конвенції[3]. Крім цього, перелік основних трудових прав, який закріплено у Конституції України, не відповідає повною мірою положенням За-

---

[1] Клименко А. Л. Стандарти і гарантії соціального забезпечення: міжнародно-правовий і вітчизняний контекст : монографія. Харків : Юрайт, 2019. С. 132–157. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6575/Miznarodno%20pravovi%20stansarti_Klymenko%20A_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[2] Краснов Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 22 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1677/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[3] Краснов Є. В. Ратифікація конвенції міжнародної організації праці № 102 як вектор вдосконалення системи соціального забезпечення України на шляху до євроінтеграції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2. С. 140–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_2_32

гальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Так, лише окремі трудові права, які містяться у зазначених актах, відтворено у тексті Основного Закону[1].

Протягом останніх восьми років у контексті реалізації домовленостей, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.), має місце імплементація на національному рівні окремих положень актів законодавства ЄС[2] та міжнародно-правових актів Міжнародної організації праці. Магістральним напрямом є повна адаптація українського законодавства до європейських стандартів, які визначено багатосторонніми міжнародними угодами у соціальній сфері – Європейською соціальною хартією (переглянутою) та Європейським кодексом соціального забезпечення[3].

Варто відзначити певну законотворчу усталеність з цього напряму у Верховній Раді України VIII та IX скликань. Так, 19 грудня 2017 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 2249-VIII, яким приведено у відповідність до міжнародних стандартів щодо осіб з інвалідністю 36 правових актів, зокрема Кодекс законів про працю України, Сімейний кодекс України, а також закони «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших

[1] Краснов Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України.

[2] Зокрема й тих, що перелічено у Додатку XI до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Звіти Міністерства соціальної політики України за 2015–2017 роки про виконання планів імплементації актів законодавства ЄС. URL: https://www.msp.gov.ua/content/perelik-diriktiv-es-ta-zviti-minsocpolitiki-pro-ih-vikonannya.html?PrintVersion

[3] Європейська соціальна хартія, ратифікована із заявами Законом № 137-V від 14.09.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text; Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS N 139) 10.11.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651#Text

громадян похилого віку в Україні», «Про прожитковий мінімум», «Про гуманітарну допомогу», «Про психіатричну допомогу», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» тощо[1]. Нині на друге читання очікує законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» № 0931 від 29.08.2019 р.[2]. Протягом 2021–2022 років ухвалено ще деякі закони в означеній вище сфері, зокрема «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька у догляді за дитиною» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників»[3].

Поступ у законодавчому забезпеченні зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію постійно контролюється та відображається у відповідних щорічних урядових звітах. Так, у останньому зазначено про збільшення загального прогресу виконання Угоди про асоціацію з 54 % у 2020 р. до 63 % у 2021 р., а також щодо прогресу виконання Угоди про асоціацію, який складає 42 % зі 100 % від запланованого обсягу реалізації завдань за 2021 р.[4]. При цьому у сфері соціальної політики та трудових відносин показники є такими: прогрес з 40 % до 45 %, що

[1] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 2249-VIII від 19.12.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2249-19#top

[2] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3767

[3] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька у догляді за дитиною» № 1401-IX від 15.04.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-20#Text; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників» № 2253-IX від 12.05.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2253-20#Text

[4] Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

свідчить про дещо повільніші темпи виконання Угоди в цьому напрямі у порівнянні із загальним прогресом. Аналіз стану національного законодавства щодо виконання міжнародних зобов'язань України у сфері забезпечення й охорони соціально-економічних прав потребує також врахування фундаментального виклику, що ускладнює темпи та масштаби імплементації відповідних міжнародно-правових стандартів, – збройної агресії РФ.

Крім викладеного вище, вважаємо доцільним звернути увагу на потребу здійснення аналізу ефективності правозастосування законів, якими вносилися зміни до українського законодавства відповідно до міжнародних зобов'язань України. Основним критерієм рівня імплементації того чи іншого міжнародно-правового акта має бути зміна суспільних відносин у певній сфері, яку статистично або соціологічно зафіксовано, а не лише число розроблених та ухвалених законів[1].

Зміст програмних та директивних матеріалів щодо виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав

Основні світові стандарти щодо забезпечення й охорони соціально-економічних прав імплементується до національної системи права не лише через ратифікацію певних міжнародних актів та приведення у відповідність до них чинного українського законодавства, а також через розроблення документів концептуально-стратегічного характеру. Серед відповідних базових документів, які ухвалено протягом останніх років, виокремимо такі: Стратегія людського розвитку, яка передбачає стратегічні цілі та завдання у сфері демографічного розвитку, охорони здоров'я, освіти, науки, культури та спорту, забезпечення рівності прав жінок і чоловіків[2]; Стратегія цифрової трансфор-

[1] Аналітичне дослідження. Гендерна дискримінація у доступі до праці й послуг: оцінка стану впровадження Україною антидискримінаційних директив Ради ЄС. URL: https://bureau.in.ua/downloads/Vysnovky%20(12.12.2017%20FIN).pdf

[2] Стратегія людського розвитку : затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11

мації соціальної сфери, якою запроваджуються електронні сервіси з використанням Єдиної інформаційної системи соціальної сфери для наближення послуг соціального характеру до громадян[1]; Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, яким передбачено заходи, спрямовані на підтримку осіб з інвалідністю, створення умов для інтеграції осіб з інвалідністю у суспільство[2]; Державна соціальна програма запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2025 року, якою передбачено створення спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб, зокрема за рахунок Державного бюджету України[3].

Також доречно відзначити ухвалення низки концептуальних документів, в яких викладено засади державної політики з конкретного напряму. Це, зокрема, Концепція реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року; Концепція Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021–2025 роки; Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року; Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку професійної (професійно-технічної) освіти на 2022–2027 роки[4].

---

[1] Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text

[2] Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року : затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. №285-рє. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2021-%D1%80#Text

[3] Державна соціальна програма запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2025 року : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 р. № 145. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-2021-%D0%BF#Text

[4] Концепція реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 66-р.

Зарубіжний досвід забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав

Міжнародні стандарти. Загальні принципи у сфері забезпечення й охорони соціальних прав закріплені у Статуті ООН та Загальній декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Так, норми Загальної декларації за часи багаторічної практики набули статусу норм звичаєвого права. Саме на їх основі були прийняті міжнародні документи, що є обов'язковими для держав – членів ООН, зокрема Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р., стаття 22 якого визначає, що кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Одним з основних міжнародних стандартів є гарантованість державою хоча б часткового покривання неотриманого доходу працівником у випадку неплатоспроможності роботодавця. Міжнародний трудовий стандарт щодо захисту заробітної плати міститься у статті 1 Конвенції МОП про захист заробітної плати 1949 року (№ 95), де визначення заробітної плати включає винагороду або заробіток, незалежно від їх призна-

URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-realizaciy-a66r; Концепція Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021–2025 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1669-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-2020-%D1%80#Text; Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 618-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2021-%D1%80#Text; Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку професійної (професійно-технічної) освіти на 2022–2027 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2021 р. № 1619-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1619-2021-%D1%80#Text

чення чи обчислення, які можуть бути виражені у грошовій формі та зафіксовані за взаємною згодою або національними законами чи нормативними актами, які підлягають сплаті роботодавцем на підставі письмового чи неписаного трудового договору найманій особі за виконану роботу чи за надані послуги[1].

Розробники Конвенції МОП № 95 мали намір використовувати термін «заробітна плата» не в технічному значенні, яке може існувати в рамках національного законодавства, а в загальному значенні, що охоплює різні форми та компоненти оплати праці. У цьому контексті різні країни визначають заробітну плату як винагороду або заробіток, включаючи основну заробітну плату, надбавки до заробітної плати, премії та інші виплати.

Визначення неплатоспроможності можна знайти у статті 1 Конвенції МОП про захист вимог працівників (неплатоспроможність роботодавця) 1992 року (№ 173). Термін неплатоспроможність стосується ситуацій, в яких відповідно до національного законодавства та практики було відкрито провадження щодо майна роботодавця з метою колективного відшкодування його кредиторам.

Для цілей цієї Конвенції держава-член може поширити термін «неспроможність» на інші ситуації, коли вимоги працівників не можуть бути погашені через фінансове становище роботодавця, наприклад, коли сума активів роботодавця визначається як недостатня для обґрунтування відкриття провадження у справі про банкрутство. Мета статті 11 Конвенції МОП про захист заробітної плати 1949 р. (№ 95), Конвенції МОП про захист вимог працівників (неплатоспроможність роботодавця) 1992 р. (№ 173) та Рекомендації МОП про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця 1992 року (№ 180) полягає в тому, щоб уникнути ситуації, коли наймані працівники будуть позбавлені своєї винагороди у разі неплатоспроможності

[1] Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency / 18 / May / 2020. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745455.pdf

або банкрутства їх роботодавця. Ці стандарти були розроблені з метою гарантувати негайне та повне погашення заборгованості роботодавців перед своїми працівниками.

Дві конвенції МОП та одна рекомендація спеціально розглядають вимоги працівників у разі неплатоспроможності підприємства. Конвенції МОП є правовими документами, які після ратифікації створюють юридичні зобов'язання та встановлюють основні принципи, які мають виконувати країни, що їх ратифікують. Рекомендації МОП не підлягають ратифікації, але можуть доповнювати конвенцію, надаючи більш детальні рекомендації щодо того, як її можна застосовувати в законодавстві, політиці чи практиці. Стаття 11 Конвенції 1949 року про захист заробітної плати (№ 95), у контексті позовів про заробітну плату працівників у разі неплатоспроможності роботодавця, втілює один із найстаріших заходів соціального захисту МОП – пріоритет, який надається боргам із заробітної плати під час розподілу майна роботодавця у разі банкрутства або неплатоспроможності підприємства. У цьому випадку заробітна плата як привілейований борг має бути виплачена в повному обсязі до того, як звичайні кредитори зможуть вимагати частку активів[1].

Стаття 11 Конвенції була частково переглянута Конвенцією про захист вимог працівників (неплатоспроможність роботодавця) (№ 173) 1992 року з метою покращення захисту, передбаченого в 1949 році, двома способами.

По-перше, встановлено детальні стандарти щодо обсягу, меж і рангу привілею, які не були повністю розглянуті в Конвенції № 95. Також запроваджено нову концепцію, схеми гарантування заробітної плати, розроблені, щоб запропонувати альтернативну форму захисту для вимог щодо заробітної плати працівників. Конвенція МОП № 173 (і Рекомендація № 180) встановлює два способи, за допомогою яких працівники можуть пред'являти вимоги щодо заробітної плати. Ними є:

[1] Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency / 18 / May / 2020. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745455.pdf

1. У разі неплатоспроможності роботодавця вимоги працівників, що виникають у зв'язку з роботою, захищаються пільгою, щоб вони виплачувалися за рахунок активів неплатоспроможного роботодавця до того, як непільгові кредитори зможуть отримати свою частку (Частина II Конвенції МОП № 173).

Мінімальне пільгове покриття включає: I) вимоги працівників щодо виплати заробітної плати за встановлений період не менше ніж за три місяці до настання неплатоспроможності або до припинення трудових відносин; II) вимоги щодо виплати відпускних за результатами роботи, виконаної протягом року, в якому відбулася неплатоспроможність або припинення трудових відносин, та у попередньому році; III) вимоги щодо сплати сум за інші види оплачуваної відсутності (наприклад, лікарняний чи відпустка по вагітності та пологах) за встановлений період, який не може бути меншим за три місяці до настання неплатоспроможності або до припинення роботи; IV) вихідна допомога; V) вимагається, щоб національні закони чи нормативні акти мали надавати вимогам працівників більш високий ранг пільг, ніж більшість інших пільгових позовів, зокрема вимоги держави та системи соціального забезпечення щодо заборгованості з податків або несплачених внесків; VI) щоразу, коли національні закони чи нормативні акти встановлюють граничний рівень захисту вимог працівників через привілей, встановлена сума не може опускатися нижче соціально прийнятного рівня, а тому її необхідно періодично переглядати, щоб підтримувати її цінність.

2. Оплата вимог працівників до роботодавця, що виникають у зв'язку з їхньою роботою, гарантується через гарантійну установу, коли роботодавець не може здійснити оплату через неплатоспроможність (Частина III Конвенції МОП № 173).

Що стосується гарантійних установ, то мінімальне покриття включає: I) вимоги працівників щодо заробітної плати за встановлений період не менше ніж за вісім тижнів до настання неплатоспроможності або до припинення трудових відносин; II) вимоги щодо виплати відпускних за результатами роботи, виконаної протягом встановленого строку, який не може бути

меншим за шість місяців до настання неплатоспроможності або припинення трудових відносин; III) вимоги щодо сплати сум за інші види оплачуваної відсутності, що стосуються встановленого періоду, який не може бути меншим ніж за вісім тижнів до настання неплатоспроможності або до припинення роботи; IV) вихідна допомога; V) обмеження гарантованої компенсації до певного розміру допускаються, але міститься вимога, щоб така сума не опускалася нижче соціально прийнятного рівня та періодично коригувалася для збереження своєї вартості.

Для тих країн, які вирішать впровадити у своє національне законодавство наведені вище стандарти, Конвенція може бути ратифікована в цілому. Також можна ратифікувати частину II або частину III Конвенції МОП № 173[1].

Регіональне законодавство було розроблене для вирішення позовів працівників у разі неплатоспроможності роботодавця, переважно в Європейському Союзі. Крім того, Європейська соціальна хартія підкреслила важливість розвитку гарантійних фондів для вирішення фінансових зобов'язань працівників у разі неплатоспроможності роботодавця.

В Європейському Союзі прийняте законодавство, яке розглядає претензії працівників у разі неплатоспроможності підприємств. Першою директивою з цього питання стала Директива Ради 80/987/ЄЕС від 20 жовтня 1980 року про наближення законів держав-членів, що стосуються захисту працівників у разі неплатоспроможності їх роботодавця[2].

Директива була змінена Директивою Європейського Парламенту та Ради 2002/274/ЄС для вирішення деяких проблем, які не були передбачені під час створення першої директиви. Протягом останніх років до цієї директиви було внесено зміни, щоб врахувати нові юридичні та економічні аспекти. Директи-

[1] Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency / 18 / May / 2020. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745455.pdf

[2] DIRECTIVE 2008/94/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0094&from=EN

ва ЄС (2008/94/ЄС) встановлює мінімальний гарантійний період ЄС, який охоплює винагороду за останні три місяці (протягом контрольного періоду не менше шести місяців) або вісім тижнів (протягом контрольного періоду щонайменше вісімнадцять місяців). Директива вимагає від держав-членів вжити необхідних заходів для захисту прав на додаткову професійну пенсію. Якщо неплатоспроможний роботодавець здійснює діяльність принаймні в двох країнах – членах ЄС, то невирішені вимоги працівника повинні бути задоволені установою в державі-члені, де працівник працював.

Особливої уваги заслуговує Європейська соціальна хартія. Хартія гарантує основні соціальні та економічні права як аналог Європейської конвенції з прав людини, яка стосується громадянських і політичних прав. Документ містить гарантії широкого спектру прав людини, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом та добробутом. Хартія містить важливу статтю, яка стосується захисту позовів працівників у разі неплатоспроможності роботодавця. Стаття 25 визначає право працівників на захист своїх вимог у разі неплатоспроможності їх роботодавця. Із цією метою Сторони зобов'язуються забезпечити, щоб вимоги працівників, які випливають із трудових договорів або трудових відносин, гарантувалися гарантійною установою або будь-якою іншою ефективною формою захисту.

Досвід зарубіжних країн. У національних законах існує відносно велика різноманітність підходів до позовів про заробітну плату та пов'язані з ними компенсації у разі неплатоспроможності. Деякі юрисдикції запровадили систему пріоритету або переваги для позовів про заробітну плату та іншу компенсацію, не запровадивши гарантійний фонд, систему страхування чи іншу систему соціального захисту, прямо спрямовану на компенсацію працівникам заробітної плати та інших збитків у разі неплатоспроможності підприємства. Основне політичне обґрунтування для введення системи пріоритетних або привілейованих претензій для працівників часто полягає в тому, що працівники вважаються особливо вразливими заявниками, а

законодавчий пріоритет пропонує їм деяку обмежену допомогу від збитків, понесених через неплатоспроможність їх роботодавця[1].

Інші юрисдикції прийняли фонди гарантії заробітної плати, компенсацій або схеми страхування від неплатоспроможності для виплати вимог щодо заробітної плати працівникам, але вирішили не приймати преференційну або пріоритетну схему щодо заробітної плати та пов'язаних із ними вимог до маси банкрутів або неплатоспроможності. Деякі країни застосували гібридний підхід, щоб зменшити збитки для працівників від банкрутства фірми, прийнявши як перевагу вимоги чи пріоритетну систему позовів під час банкрутства/неспроможності, так і фонд гарантування заробітної плати або страхову схему. Обґрунтування політики в цьому випадку полягає в тому, що обидві стратегії необхідні для захисту працівників і створення відповідних стимулів для поведінки директора та посадової особи в період до початку провадження у справі про банкрутство.

Так, наприклад австрійський фонд Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds фінансується головним чином за рахунок премії, що сплачується роботодавцями з їх щорічного страхового внеску на випадок безробіття, який сплачується відповідно до Закону про фінансування політики ринку праці (ArbeitsmarktpolitikFi nanzierungsgesetz). Крім того, Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds отримує відшкодування за виплатою працівникам вимог, стягнення із неплатоспроможної маси, виплату відсотків за активи фонду та штрафи, накладені на роботодавців відповідно до розд. 16 Закону про захист заробітної плати від неплатоспроможності 1977 року (Insolvenz-Entgeldsicherungsgesetz 1977). Надбавка до австрійського фонду гарантування заробітної плати щорічно встановлюється федеральним міністром економіки та праці. Відповідно до InsolvenzEntgeldsicherungsgesetz 1977 року, Федеральний міністр економіки та праці повинен гарантувати, що

[1] Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency / 18 / May / 2020. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745455.pdf

InsolvenzAusfallgeld-Fonds зможе досягати збалансованих рахунків щороку. Відповідно, міністр повинен встановити розмір премії, що щорічно сплачується роботодавцями, на рівні, який забезпечує достатні кошти. Незважаючи на те, що фонд не фінансується за рахунок державних надходжень, він суброгований на вимоги працівників.

У деяких країнах система гарантування заробітної плати є єдиним захисним механізмом для позовів, пов'язаних із заробітною платою працівників, у разі банкрутства/неспроможності роботодавця. Вони називаються фондами гарантування заробітної плати або схемами банкрутства/страхування для виплати вимог щодо заробітної плати працівників у зв'язку з неплатоспроможністю, останні відрізняються від загальних схем страхування на випадок безробіття тим, що вони були створені для вирішення конкретної економічної та соціальної проблеми – втрати заробітної плати працівників у зв'язку з неплатоспроможністю або банкрутством.

Німеччина має фонд захисту заробітної плати для позовів про заробітну плату під час неплатоспроможності, який виплачуватиме чисту заробітну плату за останні три місяці перед відкриттям провадження у справі про банкрутство у Федеральному агентстві праці (§ 165 ff. SGB III). Працівники отримують компенсації, якщо роботодавець став банкрутом, якщо не відкрито провадження у справі про банкрутство за недостатніми активами, або у разі повного припинення діяльності, якщо активів немає. Німеччина не має переваги вимог щодо заробітної плати працівників; Кодекс про неплатоспроможність 1994 року скасував будь-які преференції. Виняток становить лише заробітна плата, отримана під час призначення попереднього керуючого, після звернення, але до відкриття провадження у справі про банкрутство, оскільки такі працівники та їхні вимоги є колективними кредиторами майна банкрута і отримують повну виплату. Німецький фонд захисту заробітної плати фінансується промисловістю. Асоціації роботодавців вимагають виплати від підприємств, частка залежить від загальної суми заробітної плати всіх соціально застрахованих працівників, включаючи

квартальні авансові внески та один остаточний внесок. Такий спосіб фінансування забезпечує належну капіталізацію.

Корея є прикладом «змішаної системи». Стаття 38 Закону Кореї про трудові стандарти (LSAK) передбачає пільговий режим вимог щодо заробітної плати працівників. Крім того, гарантована виплата вимог щодо заробітної плати працівників передбачена в Законі Кореї про гарантії виплат заробітної плати (WCGAK).

Іншим важливим питанням охорони й захисту соціально-економічних прав громадян є гарантування забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб як вразливої категорії населення у зв'язку із воєнною агресією Росії проти України.

Особливої актуальності для міжнародної спільноти набуло питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб внаслідок воєнних конфліктів або змін клімату. Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення[1], 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 намагаються прояснити прогалини в різних документах щодо ситуацій, які становлять 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 лише не існує небезпека 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 (принци-

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

пи 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).

Окрема 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 із повною повагою до прав дітей та ставлячи їх найкращі інтереси в основу рішень[1].

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

У рамках загальнодержавного підходу уряди повинні ухвалювати закони та стратегії для захисту основних прав ВПО та виділяти фінансові ресурси для їх вирішення на місцевому та муніципальному рівнях. Крім того, Комісія виступає за активне включення ВПО у мирні процеси та цілеспрямоване врахування їхніх потреб у національних і 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).

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

На жаль, рідко які країни здатні подолати цю проблему. Наприклад, Сирія, де збройний конфлікт триває понад 10 років, майже уся зруйнована, має близько 6,5 мільйонів ВПО, яким нікуди повертатися. Однією з країн, яка має прогрес у захисті прав ВПО, стала Грузія, яка доклала значних зусиль для вирішення проблеми захисту прав ВПО. Державна стратегія Грузії щодо внутрішньо переміщених осіб встановлює підхід уряду Грузії до внутрішньо переміщених осіб, які переслідуються, аналізує існуючі проблеми та визначає основні цілі держави. У процесі реалізації стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб, які переслідуються, держава та місцеві органи влади діють відповідно до Конституції Грузії, законодавства Грузії та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (1998 р.), у рамках міжнародно визнаних прав людини та норм, визначених міжнародним правом.

У Грузії відповідні міністерства та відомства як на державному, так і на місцевому рівнях реалізовують державну стратегію вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, які переслідуються.

Державна стратегія має дві основні цілі:

1. Створення умов для гідного та безпечного повернення ВПО, що передбачає створення умов для того, щоб повернення ВПО до місця постійного проживання відбувалося добровільно, гідно та в безпечному середовищі.

2. Інтеграція переміщеного населення. Необхідно створити умови або знищити перешкоди для того, щоб ВПО мали правові, політичні, життєві та соціально-економічні умови, як й інші громадяни Грузії. Слід зазначити, що з правової точки зору ВПО мають усі права, як й інші громадяни Грузії; незважаючи на це, однак, вони не повністю інтегровані в суспільство.

Із моменту прийняття Державної стратегії уряд Грузії демонструє підвищену відповідальність за захист ВПО і добре співпрацює з міжнародними організаціями та донорами для покращення захисту ВПО. Уряд домагався значного міжнародного внеску в національний план дій, а муніципалітети зверталися за міжнародною допомогою та консультувалися з ВПО при скла-

данні своїх планів дій. Однак Міністерству з питань внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розміщення та біженців Грузії, як правило, залишалося реалізовувати плани з обмеженими людськими та фінансовими ресурсами та без особливого залучення інших міністерств. Більш комплексний підхід до забезпечення довготривалих рішень має включати визначення пріоритетів уразливих груп ВПО, посилення консультацій та участі ВПО, регулярний моніторинг прогресу в пошуку довготривалих рішень, а також посилення міжнародної координації та підтримки. Уряд Грузії, починаючи з 2008 року, доклав значних зусиль у будівництві й реконструкції житла та встановив відповідні стандарти для керівництва процесом разом із міжнародною спільнотою. Це покращило умови життя багатьох ВПО[1].

Пропозиції науковців щодо законодавчого забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони та захисту соціально-економічних прав

На підставі аналізу публікацій українських науковців можемо виокремити пропозиції щодо законодавчого забезпечення охорони соціально-економічних прав в Україні: розроблення єдиного, чіткого та узгодженого плану виконання державою міжнародних соціальних зобов'язань та імплементації європейських соціальних стандартів; гармонізація соціальних позицій органів державної влади та громадянського суспільства; модернізація трудового та соціального законодавства з урахуванням міжнародних зобов'язань нашої країни, зокрема розроблення проекту Соціального кодексу України; організація належного моніторингу дотримання та реалізації європейських соціальних стандартів[2].

---

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

[2] Проблеми кодифікації трудового законодавства України: тези допов. учасн. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 квітня 2017 р.) / за ред. проф. М. І. Іншина, відпов. ред. к.ю.н. І. С. Сахарук. Київ : Прінт-Сервіс, 2017. 267 с. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://ceslii.knu.ua/images/2017/1_2.pdf

Дослідники акцентують увагу на потребі створення системи пріоритетів у соціальній сфері, що служитиме підґрунтям для формування виваженої соціальної політики, яка базуватиметься на міжнародних стандартах у відповідній сфері, а також враховуватиме сучасний стан та перспективи економічного розвитку країни. Актуальним вважається підвищення мінімальних розмірів окремих страхових виплат, зокрема пенсій за віком, інвалідності, допомоги в разі втрати годувальника, у випадку безробіття, а також встановлення гарантій їх виконання. Разом із тим деякі науковці зауважують на неможливості автоматичного перенесення загальновизнаних міжнародних актів з соціального захисту населення в національне законодавство, оскільки міжнародні акти розраховані переважно на країни з розвиненою ринковою економікою, а також рекомендують зміну принципів побудови сфери соціального захисту із використанням при цьому комплексного підходу[1].

Аналіз законопроектів з питань законодавчого забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері забезпечення та охорони соціальних прав

На розгляді сьомої сесії Верховної Ради України IX скликання знаходяться шість законопроектів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України у сфері забезпечення й охорони соціальних прав. З огляду на важливість деяких положень, які пропонується змінити в національному законодавстві, за винятком тих, що вже були прийняті або відхилені, вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

1. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» (реєстр. № 2438 від 14.11.2019 р.) має на меті гармонізацію українського законодавства до законодавства країн Європейського Союзу та реалізацію норм Конституції України щодо достатнього

[1] Краснов Є. В. Ратифікація конвенції міжнародної організації праці № 102 як вектор вдосконалення системи соціального забезпечення України на шляху до євроінтеграції. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Вип. 2. С. 140–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_2_32

життєвого рівня й можливості заробляти на життя власною працею. Проект пропонує повну ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянута), зокрема щодо визнання ратифікованим пункту першого статті 4 цієї хартії, яким передбачено «визнати право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень» (у 2006 році з окремими винятками Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту), вчинену 3 травня 1996 року).

Підтримуючи позицію про необхідність повної ратифікації Європейської соціальної хартії, що забезпечить покращення правового становища й захисту прав працівників, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що із прийняттям Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» було обмежено окремі конституційні права і свободи людини та громадянина, зокрема визначені у ст. 43 Конституції України. Відтак, розгляд та прийняття проекту було б доцільно відкласти до скасування воєнного стану в Україні.

2. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 року» про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» (реєстр. № 3332 від 13.04.2020 р.) має своєю метою повну ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 року про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця, що дозволить задовольнити вимоги працівників на отримання заробітної плати через установу-гарант, якщо роботодавець не може здійснити цю виплату через свою неплатоспроможність.

Положення законопроекту відповідають міжнародним зобов'язанням України у сфері забезпечення основоположних та пріоритетних конвенцій Міжнародної організації праці, зокрема у сфері євроінтеграції. Однак проектом не передбачено, яка саме установа виступить гарантом, а також не визначено ліміт гарантованих виплат у зв'язку із воєнним та/або надзвичайним станом.

3. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення граничного віку перебування на

дипломатичній службі та службі в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 5422 від 23.04.2021 р.) передбачає впровадження положень щодо протидії ейджизму в трудових відносинах нашої держави щодо дипломатичних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Законопроект не суперечить міжнародним стандартам, зокрема вимогам Угоди про асоціацію з ЄС.

Проект може мати актуальність і у зв'язку з сучасними умовами, в яких перебуває Україна. З огляду на значний відтік працездатного населення за кордон через війну та велику вірогідність того, що певна частина біженців не повернеться в Україну, підвищення граничного віку для окремих категорій осіб, що перебувають на дипломатичній службі та службі в органах місцевого самоврядування, дасть можливість заповнити такі посади висококваліфікованими працівниками. Крім того, чоловіки старше 60 років не є особами призивного віку, що можуть бути мобілізовані до лав ЗСУ. Відтак, законопроект може бути рекомендований до прийняття за основу, можливо із уточненням у частині отримання відповідного медичного підтвердження про здатність особи виконувати свої посадові обов'язки.

4. Проектом Закону «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.) пропонується «надати особам, яких зареєстровано внутрішньо переміщеними особами, право одержувати пенсійні виплати та соціальні допомоги у такому ж порядку, як і всім громадянам України» (п. 2 пояснювальної записки до проекту). Для цього пропонується ч. 3 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» викласти у новій редакції, в якій, зокрема, визначити, що такі особи «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».

Необхідність прийняття проекту обґрунтовується тим, що у законодавстві про внутрішньо переміщених осіб для вказаних осіб не передбачено право одержувати пенсійні виплати та грошові допомоги у поштових відділеннях та банках.

Водночас слід звернути увагу на неузгодженість положень законопроекту із ч. 1 ст. 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», згідно з якою «пенсія виплачується щомісяця… за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, або через установи банків у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України».

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України щодо вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (реєстр. № 4487 від 11.12.2020 р.) передбачає вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, зокрема права на соціальний захист, житло, освіту тощо, а також закріплення на законодавчому рівні повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування, координацію та реалізацію державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб.

У цілому підтримуючи необхідність вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, хочемо висловити певні зауваження щодо законопроекту.

Реалізація певних положень законопроекту, зокрема щодо забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло, потребує додаткових витрат із Державного бюджету. Водночас фінансово-економічне обґрунтування, як це передбачено частиною третьою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, до законопроекту відсутнє.

Відсутність визначення конкретного органу державної влади, на який покладається забезпечення тих чи інших прав

внутрішньо переміщених осіб, не сприятиме ефективному правозастосуванню відповідних норм (наприклад, див.: абзац другий, яким пропонується доповнити частину другу статті 7; частини перша та друга статті 93; частина третя статті 94).

Назва розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» не відповідає частині восьмій статті 90 Регламенту Верховної Ради України. Крім цього, відповідно до Методичних рекомендацій щодо правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки, перехідні положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів. У разі необхідності врегулювання питань, що мають вирішуватися у перехідних положеннях, відповідні зміни повинні вноситися до базового закону.

До розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення», шляхом врахування поправки під час доопрацювання законопроекту до другого читання, внесено положення про зміни до законів України «Про систему іномовлення України» та «Про телебачення і радіомовлення», що не відповідає частині першій статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

6. Проект Закону «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.) ставить за мету посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб шляхом підвищення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, до рівня прожиткового мінімуму для відповідних соціальних і демографічних груп населення.

У цілому підтримуючи необхідність удосконалення системи соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні, вважаємо за доцільне висловити певні зауваження щодо законопроекту.

Формулювання фінансово-економічного обґрунтування означеної законодавчої ініціативи, яке запропоноване у Пояснювальній записці – «на момент внесення проект не потребує додаткових видатків із державного бюджету», на нашу дум-

ку, є дещо некоректним, бо суперечить формулюванню мети, яка наведена у Пояснювальній записці – «посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб шляхом підвищення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання». Відтак, надання конкретних розрахунків додаткових витрат із Державного бюджету, яких потребуватиме реалізація положень законопроекту, не втрачає актуальності. Крім цього, доречно зазначити, що про збільшення відповідних видатків вказано у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 15.01.2020 р.

Висновки та пропозиції

На основі проведеного дослідження вважаємо за доцільне висловити такі висновки та пропозиції.

Протягом останніх років магістральним напрямом розвитку національного законодавства у сфері забезпечення й охорони соціально-економічних прав є повна адаптація українського законодавства до європейських стандартів, які визначено багатосторонніми міжнародними угодами у соціальній сфері – Європейською соціальною хартією (переглянутою) та Європейським кодексом соціального забезпечення. Водночас основним критерієм рівня імплементації того чи іншого міжнародно-правового акта має бути зміна суспільних відносин у певній сфері, яку статистично або соціологічно зафіксовано, а не лише кількість розроблених та ухвалених законів.

Серед пропозицій науковців можемо виокремити необхідність зміни принципів побудови сфери соціального захисту із використанням комплексного підходу, а також підвищення мінімальних розмірів окремих страхових виплат, зокрема пенсій за віком, інвалідності, допомоги в разі втрати годувальника, у випадку безробіття, а також встановлення гарантій їх виконання. Разом із тим доцільно взяти до уваги неможливість автоматичного перенесення загальновизнаних міжнародних стандартів соціального захисту населення в національне законодавство, оскільки міжнародні стандарти розраховані переважно на країни з розвиненою ринковою економікою.

У цілому підтримуємо необхідність вдосконалення законодавчого регулювання в Україні забезпечення й охорони соціально-економічних прав громадян. Водночас варто зазначити, що реалізація певних положень названих вище законопроектів потребує додаткових витрат із Державного бюджету, а відтак – і фінансово-економічного обґрунтування із відповідними розрахунками.

3.5. Удосконалення екологічного законодавства та забезпечення його виконання

Становлення та сучасний стан екологічного законодавства України

В Україні напрацьована широка та розгалужена законодавча база в галузі охорони довкілля та природокористування.

Основоположні засади екологічного законодавства містяться в Конституції України. Саме в Основному Законі зафіксовано, що об'єктами права власності Українського народу є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що кожний громадянин має право користуватися цими природними об'єктами права власності народу відповідно до закону, закріплено обов'язки держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, на вільний доступ до інформації про стан довкілля та на її поширення. Поряд з цим Основний Закон покладає на кожного громадянина обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані ним збитки. У Конституції також визначено основні засади і компетенцію в сферах охорони природи, екологічної безпеки та природокористування центральних і місцевих органів державної влади[1].

Система екологічного законодавства органічно поєднує в собі акти з питань охорони природи, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також відповідні норми інших галузей законодавства. До екологічної сфери цілком можна віднести близько 50 базових законодавчих актів.

---

[1] Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (в ред. від 01.01.2020), – ст. 13, 16, 50, 66, 85, 116, 119, 138. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

Провідне місце в регулюванні правовідносин в екологічній сфері належить системоутворюючому Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Цей Закон визначає основні принципи та об'єкти охорони навколишнього природного середовища, екологічні права та обов'язки громадян, повноваження центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань у галузі охорони довкілля, порядок спостереження, прогнозування, обліку, інформування про екологічний стан, проведення екологічної експертизи, здійснення державного і громадського контролю в даній галузі, економічні засади забезпечення охорони природних об'єктів, а також основні положення щодо регулювання використання природних ресурсів[1].

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» було прийнято Верховною Радою у червні 1991 року, ще до набуття Україною незалежності. Варто зазначити, що певною мірою спонукальним мотивом для його прийняття послужила аварія на Чорнобильській АЕС. Необхідність ліквідації наслідків цієї найбільшої техногенної катастрофи в історії людства примусило тодішнє керівництво нашої країни оголосити Україну зоною екологічного лиха та прийняти низку документів директивного характеру, спрямованих на докорінну перебудову справи охорони природи в республіці[2].

---

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

[2] Про утворення союзно-республіканського Державного комітету Української РСР по охороні природи : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 14.09.1988 р. № 6576-XI. URL: https://ips.ligazakon.net/document/UP886576?an=2; Про докорінну перебудову справи охорони природи в республіці : Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 18.11.1988 р. № 357. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP880357; Про затвердження Тимчасового положення про порядок формування та використання фондів охорони природи в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 15.11.1989 р. № 281. URL: https://ips.ligazakon.net/document/kp890281?ed=1989_11_15; Про відповідальність за порушення вимог, спрямованих на поліпшення екологічної обстановки в Українській РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 19.01.1990 р. № 8711-XI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8711-11#Text; Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської

Принагідно зауважимо, що вагомий внесок у підготовку проекту цього закону внесли молоді на той час науковці, а нині академіки НАПрН України В. І. Андрейцев, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, а також співробітники Управління справами Ради Міністрів, Держплану та Державного комітету УРСР по охороні природи. Активну участь в остаточному доопрацюванні проекту брали депутати Верховної Ради України першого скликання – члени Комісії у питаннях екології та раціонального природокористування на чолі з її головою М. І. Залудяком. Опрацьований Комісією проект Закону було винесено на всенародне обговорення. У ході цього обговорення в особистих та колективних листах до парламенту було подано близько тисячі пропозицій та зауважень, за результатами розгляду яких до законопроекту було внесено чимало змін і доповнень.

Прикметно, що з усіх тодішніх радянських республік, а згодом країн СНД, першою такий закон прийняла саме Україна. У Вірменії «Основи законодавства про охорону природи» було прийнято 09.07.1991 р., у Туркменії Закон «Про охорону природи» – 12.11.1991 р., у Російській Федерації Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» – 19.12.1991 р.. У решті пострадянських країн аналогічні законодавчі акти були прийняті пізніше: в Білорусі та Узбекистані – у 1992 р., Молдові та Таджикистані – у 1993 р., Грузії, Азербайджані, Казахстані, Киргизії – у 1996–1999 роках.

У наукових публікаціях з екологічного права зазначається, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» на час його прийняття, носив прогресивний, комплексний характер, визначав загальні засади охорони довкілля, спирався на досягнення еколого-правової науки того періоду, її позитиві напрацювання, вітчизняний та зарубіжний досвід виконання раніше сформованого законодавства,. Закон відображав нову ідеологію у екологічній політиці, яка передбачала відкритість процесу прийняття рішень з екологічних питань, рівність суб'єктів усіх форм власності щодо використання при-

катастрофи : Постанова Верховної Ради УРСР від 01.08.1990 р. № 95-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-12#Text

родних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, поєднання в регулюванні природоохоронних відносин адміністративних та економічних методів[1].

Разом із тим, не можна не звернути уваги й на те, що Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» виник не на порожньому місці. При його розробці було використано принципові положення Закону «Про охорону природи Української РСР»[2], прийнятого ще у червні 1960 року. Як зазначав академік НАН України Ю. С. Шемшученко, саме той Закон «не тільки став точкою відліку для формування республіканської комплексної галузі природоохоронного права і законодавства, а й помітно сприяв активізації природоохоронної діяльності в республіці, удосконаленню державного управління у цій сфері. Відповідно до вимог цього закону в Україні вперше було утворено спеціальний державний орган – Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по охороні природи»[3].

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» за три десятиліття, що минули після його прийняття, зазнав чимало суттєвих змін. Із 72 статей не торкнулися вони лише дев'яти. До того ж з первинного його тексту було виключено розділ VI «Екологічна експертиза» (статті 26–30), оскільки питання, що містилися у ньому, більш детально, з врахуванням норм ЄС було врегульовано у прийнятому 2017 року Законі України «Про оцінку впливу на довкілля», а також статтю 37 «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» – у зв'язку з прийняттям у 2014 році нового Закону «Про прокуратуру» та

---

[1] Гвоздик П. О. Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від Закону «Про охорону природи в Українській РСР» (1960 р.) до майбутнього Екологічного кодексу України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка.* 2009. № 4. С. 169. URL: https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/issue/view/41/4-2009

[2] Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР від 30.06.1960 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1960. № 23. С. 175.

[3] Екологічне право України. Академ. курс / За заг. ред. Ю .С. Шемшученка. К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2005. С. 24. URL: https://chtyvo.org.ua/authors/Shemshuchenko_Yuri/Ekolohichne_pravo_Ukrainy/

статтю 45 «Плата за погіршення якості природних ресурсів», яка по суті так і не запрацювала, оскільки порядок встановлення нормативів такої плати (за зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо) так і не було розроблено та встановлено.

Натомість текст Закону було доповнено статтями 20-1, 20-2, 20-3, 20-4, що стосуються уточнення компетенції центральних та регіональних органів представницької і виконавчої влади в галузі охорони довкілля та природокористування, та статтею 25-1 «Екологічне інформаційне забезпечення» – у зв'язку із ратифікацією Україною у 1999 році Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. І все ж, незважаючи на усі зміни, що відбулися, цей Закон, як і раніше, залишається центральним (рамковим) актом у сфері екологічного законодавства України.

До актів права, дія яких спрямована на екологічне оцінювання практично усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності, проектів спорудження (розробки) виробничих об'єктів, масштабних планів і програм на державному і галузевому рівнях, відносяться закони «Про екологічний аудит», «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку». Кожен із цих законів має особливу специфіку і встановлює правові регуляторні нормативи щодо забезпечення додержання законодавства про охорону довкілля в процесі господарської та іншої діяльності.

До побудованої на основі норм Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» сфери екологічного законодавства в якості її неодмінних складових належать також такі галузево узагальнюючі правові акти, як Лісовий та Водний кодекси, Кодекс України про надра, закони «Про охорону атмосферного повітря», «Про охорону земель», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про Червону книгу України», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про екологічну мережу України», «Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону», «Про

відходи», «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами», «Про альтернативні джерела енергії», «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами», «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» та ін.

Цими законодавчими актами регулюються різноманітні відносини щодо охорони та використання відповідних природних ресурсів, права та обов'язки природокористувачів, повноваження різних органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно управління й контролю у певних галузях, юридична відповідальність за порушення законодавства тощо. Слід зазначити, що у Кримінальному кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення конкретизовано вказані правопорушення і за кожне з них визначено відповідну міру покарання.

Прийняття ряду актів екологічного законодавства було викликано необхідністю впорядкувати правовідносини, пов'язані з ліквідацією Чорнобильської катастрофи, а також із забезпеченням ядерної безпеки, недопущенням техногенних аварій і екологічних катастроф та проведенням дій у разі їх можливого виникнення. Відповідний підрозділ екологічного права представлений, насамперед, законами: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про видобування і переробку уранових руд», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами», «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему». До цієї групи екологічних законодавчих актів можна віднести й закони про затвердження указів Президента України про оголошення окремих територій країни

зонами надзвичайної екологічної ситуації, а також положення Кодексу цивільного захисту України щодо забезпечення техногенно-екологічної безпеки.

Важливе значення для узагальнюючого визначення стратегічних цілей національної екологічної політики та основних засобів її реалізації має прийнятий 2019 року Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Ці Основні засади розроблено, беручи до уваги виявлені першопричини екологічних проблем нашої країни та з урахуванням відповідних положень Угоди про її асоціацію з Європейським Союзом. Метою стратегії є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України для забезпечення конституційного права кожного на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування, збереження та відновлення природних екосистем. Основні засади містять 30 ключових показників ефективності реалізації **державної екологічної політики**[1].

Разом з тим привертає до себе увагу певна громіздкість, надмірна «розпорошеність» вітчизняного екологічного законодавства, відсутність зведеності, комплексності у правовому регулюванні природокористування. Чимало законів приймається на зміну окремих положень чинних законодавчих актів або ж з метою їх доповнення. Водночас законодавчо неврегульованими залишаються положення щодо зменшення теплового, світлового, електромагнітного забруднення довкілля. Не впорядковано й чисельні підзаконні акти. Зауважимо, що ряд країн, зіткнувшись з такими ж проблемами, пішли шляхом укладання зведень своїх природоохоронних актів, об'єднання їх в узагальнюючі екологічні кодекси. Питання щодо створення такого кодексу в Україні стає дедалі актуальнішим.

Потреба у подальшому вдосконаленні вітчизняного екологічного законодавства, його комплексній кодифікації нез-

[1] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text

міряно загострилася з огляду на суттєве погіршення екологічної ситуації в Україні внаслідок у повномасштабній російській військовій агресії. Результатами бойових дій стало надмірне хімічне та фізичне забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів і земель, загроза радіоактивного забруднення, порушення екосистем, природоохоронних територій, ландшафтного та надрового середовища, спричинення значних збитків лісам, дикій флорі і фауні, руйнування екологічно небезпечних промислових об'єктів, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів. У ситуації, що склалася, поліпшення стану довкілля в нашій країні можливо лише за умови суттєвого посилення дієвості екологічного законодавства та контролю за його дотриманням.

Програмні та директивні матеріали щодо вдосконалення національного екологічного законодавства

В Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Верховною Радою України у 1998 році, значна увага приділялася питанням вдосконалення природоохоронного законодавства. Зокрема, у цьому програмному документі передбачалося внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ряду інших законодавчих актів. У той же час для забезпечення систематизації екологічного законодавства і кодифікації його перспективних актів вказувалося на потребу у «науковому обґрунтуванні, розробленні та прийнятті Екологічного кодексу України»[1].

Це ж положення знайшло своє підтвердження і у схвалених Верховною Радою 2003 року рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні. У цих рекомендаціях зазначається, що «реа-

[1] Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр#Text

лізація державної екологічної політики потребує створення цілісної системи заходів правового, економічного, соціального, освітнього, інформаційно-пропагандистського та організаційного характеру». Зважуючи на це, парламентарії, зокрема, рекомендували Кабінету Міністрів «до 1 січня 2005 року внести на розгляд Верховної Ради України проект Екологічного кодексу України»[1].

На жаль, цю рекомендацію не було виконано. Щоправда, у лютому 2004 року групою народних депутатів було подано проект Екологічного кодексу, розробленого провідними фахівцями в галузі екологічного права Ю. С. Шемшученком, Н. Р. Малишевою та А. П. Гетьманом. Після в цілому позитивного (хоча і з численними зауваженнями) висновку Головного науково-експертного управління у травні того ж року цей проект було надіслано на розгляд Кабінету Міністрів України. Невдовзі змінився склад Уряду, і Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи більше не повертався до розгляду згаданого проекту Екологічного кодексу .

Згодом, на замовлення Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, робочою групою під керівництвом члена-кореспондента Академії правових наук В. В. Костицького було підготовлено новий проект Екологічного кодексу, проте він не пройшов погодження з центральними органами державної виконавчої влади.

Питання вдосконалення законодавства щодо охорони довкілля та використання окремих видів природних ресурсів порушувалися в Основних засадах державної екологічної політики України на період до 2020 року[2], Концепції реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих

[1] Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 20.02.2003 р. № 565-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-15#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: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2818-17#Text

речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону[1], Національному плані заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату[2], Загальнодержавній цільовій програмі «Питна вода України» на 2006–2020 роки[3], Державній цільовій програмі «Ліси України» на 2010–2015 роки[4], Загальнодержавній програмі розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року[5], Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року[6], Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року[7], Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року[8] та деяких інших програмних документах, затвер-

[1] Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 р. № 610-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/610-2003-р#Text

[2] Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2005 р. № 346-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2005-р#Text

[3] Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV (в ред. від 16.10.2020 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15#Text

[4] Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 977 (в ред. від 02.11.2012 р.). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-п#Text

[5] Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року : Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI (в ред. від 10.06.2012 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3268-17#Text

[6] Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-р#Text

[7] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text

[8] Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету

джених Верховною Радою або Урядом України. При цьому в згаданих документах особливо наголошувалося на необхідності гармонізації українського екологічного законодавства з відповідними європейськими нормами.

На необхідність подальшого вдосконалення національного екологічного законодавства та вжиття дієвих заходів щодо забезпечення його виконання неодноразово вказувалось у президентських указах та рішеннях Ради національної безпеки і оборони України. Так, у введеному Указом Президента України від 23 березня 2021 року Рішенні Ради національної безпеки і оборони «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» Кабінету Міністрів доручено, зокрема, внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів щодо екологічного страхування, водовідведення стічних вод населених пунктів, збереження ґрунтів та охорони їх родючості, відходи видобувної промисловості, упаковку та відходи упаковки, стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року, державної системи моніторингу довкілля, національного реєстру викидів і перенесення забруднювачів, біологічної безпеки та біологічного захисту, а також ще про внесення змін до восьми законодавчих актів[1].

Розгляд зазначених директивних документів свідчить, що хоча далеко не все із наміченого виконувалося вчасно і в повному обсязі, завдяки їм в Україні було в основному забезпечено створення правових засад для адаптації національного екологічного законодавства до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів.

Міністрів України від 21.04.2021 р. № 443-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-2021-р#Text .

[1] Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.03.2021 р. (введено в дію Указом Президента України від 23.03.202 р.1 № 111/2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text

Міжнародні стандарти та рекомендації міжнародних організацій щодо вдосконалення національного екологічного законодавства

Положення прийнятих на міжнародному рівні документів з питань охорони навколишнього середовища – декларацій, хартій, планів дій – мають в основному рекомендаційний характер. Проголошені у них принципи та правила не узагальнено і не зосереджено у повному обсязі в якомусь окремому кодифікованому правовому акті. Тим не менше, держави, які брали участь у прийнятті таких документів, вважають своїм обов'язком дотримуватися проголошених у них норм.

Серед усього різноманіття міжнародних документів щодо охорони довкілля взагалі і його законодавчого врегулювання на національному рівні, зокрема, найбільше значення мають, очевидно, Декларація принципів та План заходів, прийняті в 1972 році на Стокгольмській конференції ООН з проблем навколишнього середовища, Всесвітня хартія природи, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1982 році, та Декларація і «Порядок денний на XXI століття» (довгострокова програма), прийняті в 1992 році в Ріо-де-Жанейро на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку. В цих документах містяться найважливіші принципи екологічної політики.

Так, у принципі 21 Стокгольмської декларації зазначається, що «відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй і принципів міжнародного права держави мають суверенне право розробляти свої власні ресурси згідно зі своєю політикою в галузі навколишнього середовища і несуть відповідальність за забезпечення того, щоби діяльність у рамках їх юрисдикції або контролю не завдавала шкоди навколишньому середовищу інших держав або районів за межами дії національної юрисдикції»[1]. У рекомендації 103 Плану заходів щодо оточуючого людину середовища, зокрема, вказано: «Усі країни погоджуються із тим, що не слід очікувати, що однакові норми щодо довкілля застосовуватимуться всіма країнами до певних промислових

[1] Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища, від 16.06.1972. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text

процесів або видів продукції, за винятком тих випадків, коли порушення навколишнього середовища може становити небезпеку для інших країн… Стандарти щодо довкілля слід встановлювати на рівні, який вважається необхідним для охорони навколишнього середовища, і вони не повинні бути спрямовані на одержання переваг у торгівлі»[1].

У Всесвітній хартії природи проголошено п'ять загальних принципів «збереження природи, відповідно до яких має спрямовуватися та оцінюватися будь-яка діяльність людини стосовно природи:

1. Природу необхідно поважати та не порушувати її основні процеси.

2. Генетична основа життя на Землі не повинна наражатися на небезпеку; популяція кожної форми життя, дикого або свійського, має зберігатися принаймні на тому рівні, який достатній для забезпечення її виживання; необхідні для цього середовища мешкання слід зберігати.

3. Ці принципи збереження природи застосовуються до всіх частин земної поверхні, суші або моря; особливий захист має забезпечуватися унікальним районам, типовим представникам усіх видів екосистем і середовищ мешкання рідкісних або зникаючих видів.

4. Використовувані людиною екосистеми і організми, а також ресурси суші, моря та атмосфери мають управлятися таким чином, щоби можна було забезпечити і зберегти їхню оптимальну і постійну продуктивність, але без шкоди для цілісності тих екосистем або видів, із якими вони співіснують.

5. Природу необхідно захищати від розграбовування у результаті війни або інших ворожих дій»[2].

---

[1] Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm 1972. Action Taken by the Conference. Action Plan for the Human Environment. Educational, Informational, Social and Cultural Aspects of Environment Issues, – Recommendation, 103(e). URL: https://webarchive.loc.gov/all/20070413132529/http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1511&l=en

[2] Всесвітня Хартія природи, від 01.01.1982, – п. 1–5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text

У Хартії зазначено, що викладені у ній принципи «мають знайти відображення у законодавствах та практиці кожної держави, а також на міжнародному рівні»[1].

Прийняті на Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро документи й досі вважаються основоположними для забезпечення міжнародного екологічного співробітництва та розвитку екологічного права. Стосовно національного природоохоронного законодавства у цих документах, зокрема, зазначається, що «держави приймають ефективні законодавчі акти в галузі навколишнього середовища. Екологічні стандарти, цілі регламентації та пріоритети повинні відображати екологічні умови і умови розвитку, в яких вони застосовуються. Стандарти, що застосовуються одними країнами, можуть бути недоречними і зв'язаними з необґрунтованими економічними і соціальними витратами в інших країнах… Держави мають розробляти національні закони, що стосуються відповідальності і компенсації жертвам забруднення та іншої екологічної шкоди»[2].

Особливе значення для налагодження співробітництва і вироблення спільних підходів у сфері охорони довкілля в європейському регіоні має розпочатий ще 1991 року процес «Навколишнє середовище для Європи»", учасницею якого є Україна. У 2003 році на п'ятій Конференції цього форуму, яка проходила в м. Києві, було прийнято Екологічну стратегію для країн Східної Європи, Кавказу і Центральної Азії (СЄКЦА). В якості першої ключової мети і області дій тут було вказано на необхідність вдосконалення екологічного законодавства, політики та інституціональної бази, зокрема, підкреслювалося, що «акцент має бути поступово зміщено з розробки політики на її загальне здійснення та на розробку логічно послідовних нормативних актів, зближення законодавства країн СЄКЦА і європейського законодавства та створення ефективних політичних інструментів»[3].

---

[1] Всесвітня Хартія природи, від 01.01.1982, – п. 14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text

[2] Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку, від 14.06.1992, – принципи 11, 13. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455#Text

[3] Экологическое партнерство в регионе ЕЭК ООН: экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Пятая Кон-

Саме такий підхід конкретизовано у главі 6 розділу **V** Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, відповідно до чого належить поступово наблизити українське екологічне законодавство до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме привести його у відповідність до положень 29 директив та регламентів ЄС[1].

Глобальні Цілі сталого розвитку на період до 2030 року, затверджені Генеральною Асамблеєю ООН у 2015 році, також обумовлюють необхідність подальшого розвитку національного екологічного законодавства. Особливо це стосується прийняття законодавчих актів, спрямованих на те, щоби:

- забезпечити загальний та рівноправний для усіх доступ до безпечної та недорогої питної води, до належних санітарно-гігієнічних засобів, охорону та відновлення пов'язаних з водою екосистем, у тому числі гір, лісів, водно-болотних угідь, річок, водоносних шарів та озер;

- домогтися раціонального освоєння та ефективного використання природних ресурсів, екологічно раціонального використання хімічних речовин та всіх відходів протягом усього їхнього життєвого циклу відповідно до узгоджених міжнародних принципів та суттєво скоротити їх попадання у повітря, воду та ґрунт, щоби звести до мінімуму їх негативний вплив на здоров'я людей та довкілля;

- підвищити опір та здатність адаптуватися до небезпечних кліматичних явищ та стихійних лих, включити реагування на зміну клімату в політику, стратегії та планування на національному рівні;

- охопити природоохоронними заходами принаймні 10 відсотків прибережних та морських районів відповідно до націо-

ференция министров. Окружающая среда для Европы. Киев, Украина, 21–23 мая 2003 года, – С. 5. URL: http://www.ecoaccord.org/efe/strategy.pdf

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 30.11.2015 – ст. 363. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text; Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#n8

нального законодавства і міжнародного права та на основі найкращої наявної наукової інформації;

- зупинити обезліснення, відновити деградовані ліси та значно розширити масштаби лісонасадження та лісовідновлення, вести боротьбу з опустелюванням, відновити землі та ґрунти, порушені посухами та повенями, забезпечити збереження гірських екосистем, стримати процес втрати біологічної різноманітності, покласти край браконьєрству та контрабандній торгівлі видами флори і фауни, що охороняються[1].

Підтверджуючи свою Резолюцію щодо Цілей сталого розвитку до 2030 року, Генеральна Асамблея ООН у 2019 році постановила «проголосити 2021–2030 роки Десятиліттям Організації Об'єднаних Націй з відновлення екосистем з метою підтримки та розширення, в рамках існуючих структур та наявних ресурсів, масштабів зусиль з недопущення, припинення та відвернення у зворотному напрямку деградації екосистем у всьому світі та підвищення поінформованості про важливість успішного відновлення екосистем» і, зокрема, закликала держави-члени «сприяти зміцненню політичної волі, мобілізації ресурсів, нарощуванню потенціалу, науковим дослідженням та співробітництву, а також, у разі потреби, наданню імпульсу діяльності з відновлення екосистем на глобальному, регіональному, національному та місцевому рівнях»[2].

Пропозиції науковців щодо вдосконалення національного екологічного законодавства

Питання подальшого вдосконалення екологічного законодавства порушуються в роботах таких українських фахівців з екологічного права, як В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. І. Діденко, І. І. Каракаш, Л. П. Ковален-

[1] Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 25.09.2015, – пп. 45, 59 (цілі 6, 12-15). URL: http://greenworld.in.ua/index.php?id=1549045379

[2] Десятилетие Организации Объединенных Наций по восстановлению экосистем (2021–2030 годы) : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 01.03.2019 р. № 73/284. URL: https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/73/284

ко, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, В. І. Олещенко, В. М. Тюн, Ю. С. Шемшученко та ін.

У наукових публікаціях небезпідставно відзначається, що «за роки незалежності в Україні сформовано доволі розвинену систему екологічного законодавства», яке «забезпечує охорону довкілля, раціональне природокористування та відтворення природних ресурсів, екологічні права та обов'язки людини і громадянина»[1], підкреслюється, що «після набуття чинності Угодою про асоціацію Україна – ЄС у розвитку екологічного законодавства України відбулися системні зміни, пов'язані з його повною переорієнтацією на виконання зобов'язань за Угодою, наголошується, що «Україна є повноцінним учасником екологічної неоконвергенції, свідченням чого є приєднання до численних регіональних та глобальних угод, встановлення дво- та багатосторонніх відносин з багатьма країнами світу та провідними міжнародними установами»[2].

Водночас чимало авторів вважає, що чинне законодавство «не спроможне зацікавити суб'єктів господарювання у проведенні природоохоронних заходів», воно «недостатньо оперативно й ефективно реагує на динаміку еколого-економіко-соціальних процесів у державі», «не дає чітких механізмів реалізації продекларованих правових норм», «стримує процес упровадження інновацій, акцентуючи увагу не на запобіганні забрудненню, а на усуненні його наслідків», «заохочувальні заходи раціоналізації природокористування у природоохоронному законодавстві не скоординовано з податковим законодавством, не визначено і нечітко розмежовано права власності на території та природні ресурси» тощо[3].

[1] Олещенко І. В. Європейський погляд на законодавче регулювання екологічного менеджменту на підприємствах. *Правова держава. Щорічник наук. праць*. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. Вип. 27. С. 585–594; Гетьман А. П. Кодифікація екологічного законодавства в контексті конституційної реформи. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15273/1/Getman_3-5.pdf

[2] Перга Т. Ю. Глобальна екологічна політика та Україна : монографія. Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2014. С. 198. URL: http://elibrary.ivinas.gov.ua/3772/1/43062679.pdf

[1] Новосельська С. І. Аналіз чинного природоохоронного законодавства з виявлення заходів податкового стимулювання. URL: http://base.dnsgb.

Науковці також зауважують, що існуючі закони мають «занадто багато декларативних положень», недосконалі норми, «які могли б чітко визначати винних осіб за порушення вимог природоохоронного законодавства та порядок притягнення їх до відповідальності», недостатньо забезпечують «регулювання процедур (екологічного нормування, ліцензування, організації та проведення екологічної експертизи)», не містять «ефективних механізмів реалізації нормативних вимог», положень щодо обов'язкової «наявності екологічної служби або еколога на підприємствах»[1].

Екологами і правознавцями вносяться різноманітні пропозиції щодо вдосконалення правових основ управління і контролю у сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля, поліпшення еколого-правової освіти, інтеграції до законодавства системи пільгового оподаткування екологічних видів продукції та послуг при одночасному запровадженні підвищеного оподаткування екологічно та соціально небезпечних товарів, введення до ціни продукції екологічної надбавки, диференційованої за видами продукції відповідно до рівня її екологічності. Неодноразово повторюється й теза про потребу приведення національного законодавства у відповідність до

com.ua/files/journal/Lisove-gospodarstvo-l-p-d-promyslovist/2004_29/290_Nowoselska_LG_29.pdf; Мартиненко В. О. Удосконалення природоохоронного законодавства як засіб підвищення ефективності управління охороною довкілля і якості життя населення. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/54657/7/Martynenko_ecological_insurance.pdf; Костюченко Н. М., Мареха І. С. На шляху вдосконалення системи методів державного управління природоохоронною діяльністю. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/1094/1/12-Kost_Mar.pdf

[1] Балакова Х. В., Ільків Н. В. Систематизація екологічного законодавства в сучасних умовах. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/17789/1/Збірник мат. ... присв. В. В. Копєйчикову_p018-021.pdf; Павленко О., Ремесло А. Проблемні питання щодо використання та охорони земель. URL: https://ecolog-ua.com/news/problemni-pytannya-shchodo-vykorystannya-ta-ohorony-zemel; Соломатіна Н., Рудченко-Веселовська Ю. Основний недолік природоохоронного законодавства: який його вплив? URL: https://ecolog-ua.com/news/osnovnyy-nedolik-pryrodoohoronnogo-zakonodavstva-yakyy-yogo-vplyv

міжнародних екологічних стандартів і, в першу чергу, до законодавства Європейського Союзу[1].

Питання, яке постійно порушується науковцями, зводиться до необхідності узагальнення, систематизації та впорядкування розгалуженого і розпорошеного екологічного законодавства. Так, А. П. Гетьман пише: «Нині екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів і їх дублювання. Наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі для їх практичного використання. Таким чином, кодифікація екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта є нагальною проблемою, яку слід розглядати у якості пріоритетних завдань державної політики»[2].

На думку більшості вчених, таким кодифікованим актом має стати Екологічний кодекс України. Як зазначає В. В. Костицький, «Екологічний кодекс принципово не повинен змінити зміст правового регулювання відповідної сфери. Підготовка та прийняття такого Кодексу мають на меті сприяти кращому структуруванню чинного екологічного законодавства, наданню йому більш логічної завершеної форми, ліквідації повторів, протиріч і неузгодженостей. Ухвалення кодексу дозволить зменшити кількість законодавчих актів у сфері охорони довкілля та продовжити процес кодифікації законодавства»[3].

---

[1] Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101; Хоміч Л. Використання природних ресурсів та державний контроль. URL: https://ecolog-ua.com/news/vykorystannya-pryrodnyh-resursiv-ta-derzhavnyy-kontrol; Климчик О. М. Становлення екологічної освіти в Україні. URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/05/11.pdf; Мартиненко В. О. Удосконалення механізмів екологічного управління: фінансово-економічний аспект. URL: https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_M/Martynenko9.pdf

[2] Гетьман А. Методичні засади становлення правових основ охорони довкілля. URL: https://infopedia.su/2xa004.html

[3] Костицький В. В. Методологічні проблеми кодифікації екологічного законодавства. URL: http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/kod.pdf

Водночас окремі дослідники не вважають за доцільне прийняття Екологічного кодексу, обґрунтовуючи це значною розмежованістю підгалузей екологічного законодавства, наявністю в ньому розгалуженої системи кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів та законів, які Екологічний кодекс «не зможе своїм змістом об'єднати». З огляду на це деякими науковцями висуваються пропозиції прийняти три окремі кодекси України: Природоохоронний, Природоресурсовий та Антропоохоронний, або взагалі – провести кодифікацію екологічного законодавства у формі Кодексу законів України про довкілля[1].

Особлива роль у забезпеченні виконання норм екологічного законодавства багатьма правознавцями відводиться передусім державному нагляду (контролю). Водночас звертається увага на відсутність в Україні єдиного комплексного та системоутворюючого нормативно-правового акта, який би об'єднував і синтезував розрізнені елементи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля в єдину, впорядковану й гармонійну систему[2]. При цьому вказується, що «нині державний екологічний нагляд (контроль) «потребує впровадження сучасних, ефективних заходів впливу, зокрема й законодавчих змін. Головною їх метою має бути не стільки притягнення до відповідальності порушників вимог природоохоронного законодавства, а й вжиття всіх превентивних заходів щодо запобігання вчиненню подібних правопорушень»[3].

---

[1] Рябець К. А. Екологічне право України. Навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2009. С. 48. URL: https://www.studmed.ru/view/ryabec-ka-ekologchne-pravo-ukrayini_580d5f5e7bf.html?page=5; Гетьман А. П. Кодифікація екологічного законодавства в контексті конституційної реформи. *Екологічне право України*. 2016. № 1-2. С. 4. URL: http://aup.org.ua/wp-content/uploads/Екологічне-право-2016-№1-2-.pdf

[2] Тюн В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис. … канд. юрид. наук / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. Львів, 2016. URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1750/distyun.pdf; Головкін О. Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 30–34.

[3] Павленко О., Ремесло А. Проблемні питання щодо використання та охорони земель. URL: https://ecolog-ua.com/news/problemni-pytannya-shchodo-vykorystannya-ta-ohorony-zemel

Зарубіжний досвід регулювання суспільних відносин в екологічній сфері

В ***Європейському Союзі***, згідно зі ст. 4 Договору про його функціонування, довкілля віднесено до головних сфер повноважень, спільних для Союзу та його держав-членів. У статті 11 цього Договору зафіксовано, що «вимоги щодо охорони довкілля повинні бути невід'ємною частиною визначення та реалізації політик та дій Союзу, зокрема з огляду на сприяння сталому розвитку»[1].

У Договорі про заснування Європейської Спільноти питанням охорони навколишнього середовища присвячено спеціальний розділ XIX, в якому, зокрема, у самому загальному вигляді сформульовано основні принципи, на яких повинна ґрунтуватися політика Спільноти щодо довкілля. Це принципи: застереження (обережності); вжиття запобіжних (превентивних) заходів; усунення завданої довкіллю шкоди, насамперед її джерел; відшкодування збитків забруднювачем[2].

Важливе значення для розвитку екологічного законодавства ЄС мало прийняте у жовтні 1972 року на Паризькій зустрічі глав держав та урядів Європейського Економічного Співтовариства рішення щодо розробки Програми дій з охорони навколишнього середовища[3]. Першу таку Програму було незабаром розроблено і у листопаді 1973 року затверджено Декларацією Ради ЄС і представників урядів держав-членів. Вважається, що саме з цієї, розрахованої на 4 роки, Програми розпочалася реалізація екологічної політики Спільноти. У ній було докладно визначено цілі, принципи, пріоритети цієї політики, намічено відповідні заходи та терміни їх виконання. Значну увагу було

---

[1] Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. С. 83/51, 83/53. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

[2] Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства), – ст. 174. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

[3] Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), – par. 8. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf

приділено необхідності гармонізації у Співтоваристві екологічного законодавства та правил, передбачено й прийняття ряду директив ЄС щодо посилення охорони довкілля[1].

З того часу, в Європейському Союзі послідовно було розроблено ще сім програм дій з охорони навколишнього середовища. Метою нещодавно прийнятої, розрахованої до 2030 року, восьмої програми є прискорення переходу до кліматично-нейтральної, ресурсоефективної, сталої економіки, в рамках якої планеті повертається більше ресурсів, ніж споживається. У Програмі визначено шість першочергових завдань: пом'якшення наслідків зміни клімату; адаптація до зміни клімату; захист та відновлення наземного та морського біорізноманіття; досягнення нетоксичної циркулярної економіки; нульове забруднення навколишнього середовища; мінімізація викликаного виробництвом та споживанням у всіх секторах навантаження на довкілля[2].

Варто також зазначити, що у грудні 2019 року Європейською Комісією було представлено Європейський зелений курс, головною метою якого є перетворення Євросоюзу до 2050 року на перший у світі кліматично нейтральний континент з ефективною, сталою та конкурентоспроможною економікою, гарантуючи справедливий та інклюзивний характер зеленого переходу для усіх країн-членів Спільноти[3].

[1] Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41973X1220

[2] New EU environment programme to address challenges facing people and planet. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210701IPR07517/new-eu-environment-programme-to-address-challenges-facing-people-and-planet

[3] The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 11.12.2019. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF; Європейський Зелений Курс. URL: https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobitnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda

Відповідно до вказаної мети цього Курсу намічено переглянути усі директиви і регламенти ЄС. До того ж у березні 2020 року було затверджено новий План дій щодо економіки замкнутого циклу, в якому визначено принципи виробництва товарів з використанням менших обсягів сировини і забезпеченням їх вторинного використання і переробки, представлено нову Стратегію щодо збереження біорізноманіття, Крім того, передбачено збільшення у два-три рази обсягу реконструкції будинків, формування до 2050 року «довкілля, вільного від забруднень», створення «зеленої і більш здорової сільськогосподарської системи» зі значним скороченням використання пестицидів, хімічних добрив та антибіотиків, зведення до нуля у 30-х роках викидів автомобільним транспортом вуглекислого газу, стимулювання переходу на електроавтомобілі, для чого планується відкриття до 2025 року по усій Європі одного мільйона зарядних станцій, та інші заходи екологічного спрямування[1].

Загалом, за наявними даними, нині в Євросоюзі прийнято дуже велику кількість екологічних актів (різного роду директив, регламентів, рішень, постанов)[2], проте не всі вони підлягають перенесенню до національних законодавств держав-членів. Критерієм ступеню наближення національних правових норм до вимог Євросоюзу слугує їх відповідність положенням, які входять до спеціального переліку законодавчих актів Євросоюзу – так званого «Екологічного надбання» («The Environmental Acquis»), що включає у себе понад 200 документів[3]. Оскільки у регламентах містяться правові норми прямої дії, однією із форм включення регламенту ЄС до національного законодавства може бути прийняття парламентом відповідної

---

[1] European Green Deal. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/European_Green_Deal; Европейский зеленый курс. URL: https://wecoop.eu/ru/regional-knowledge-centre/eu-policies-regulations/

[2] Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation. URL: http://www.ecranetwork.org/Files/Handbook_on_Implementation_of_Environmental_Legislation.pdf

[3] The EU Environmental acquis. URL: http://env-net.org/wp-content/uploads/2013/09/the_eu_env_acquis_legislations1.xls

держави рішення про приєднання її до цього регламенту, який після того стає національним законом подібно до того, як це відбувається при приєднанні до міжнародної конвенції чи угоди. Після цього усі чинні національні закони та підзаконні акти мають бути приведені у відповідність до вказаного регламенту.

Водночас, правове регулювання у сфері охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів в країнах Європейського Союзу має певні відмінності. Насамперед зазначимо, що першою країною Європи, де було прийнято Екологічний кодекс, стала ***Швеція***. Це відбулося 1998 року, і вже наступного року цей Кодекс (Miljöbalk) набув чинності.

Кодекс складається із семи основних розділів (частин). У першому визначаються основні положення, що стосуються його цілей і сфери дії, загальних правил розгляду екологічних проблем, регулювання земельних та водних ресурсів, вимог до якості довкілля, проведення екологічної експертизи. У другому розділі містяться правові норми щодо охорони природи, зокрема, тваринного та рослинного світу, а також компетенції центральних та місцевих органів у цій сфері. У третьому – окреслено вимоги щодо певних видів діяльності (проведення скидів і викидів забруднюючих речовин, поводження з відходами, здійснення небезпечних видів діяльності у різних галузях тощо). Четвертий розділ присвячено визначенню процедур розгляду питань та проблем у сфері охорони довкілля і компетенції органів виконавчої та судової влади. У п'ятому – містяться положення щодо здійснення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища, детально прописано повноваження державних контролюючих органів, у шостому – визначено застосування санкцій за порушення екологічних вимог. Положення сьомого розділу регулюють відповідальність і порядок виплати, в т.ч. й органами влади, компенсацій за шкоду, завдану природному середовищу, зокрема, відшкодування збитків фізичним та юридичним особам за спричинення екологічної шкоди здоров'ю чи майну[1].

[1] Miljöbalk (1998:808). URL: https://open.karnovgroup.se/miljoratt-och-halsoskydd/miljobalken

Одне з найповніших законодавств у сфері охорони довкілля має на сьогоднішній день ***Франція***, де Екологічний кодекс (Code de l»Environnement) було прийнято 2000 року. Формування цього Кодексу відбувалося протягом декількох років шляхом інкорпорації до його тексту раніше прийнятих законів. На відміну від Екологічного кодексу Швеції в Кодексі Франції, окрім норм, які регулюють питання охорони навколишнього середовища, містяться і норми податкового, адміністративного, кримінального, цивільного, процесуального та інших галузей права.

Кодекс складається із загальної – законодавчої та особливої – підзаконної частин. Законодавча частина являє собою сім книг: I. Загальні положення; II. Фізичні середовища; III. Природні простори; IV. Природна спадщина; V. Попередження забруднень, ризиків та шкоди, а також VI. –положення, застосовувані у заморських територіях Франції, та VII. Охорона навколишнього середовища в Антарктиці. Кожну із цих книг поділено на глави, розділи, підрозділи та параграфи. Наприклад, книга I. Загальні положення містить дев'ять глав: 1. Основні принципи; 2. Інформація та участь громадян; 3. Установи; 4. Асоціації в галузі охорони навколишнього середовища; 5. Фінансові положення; 6. Попередження та компенсація певних збитків, заподіяних довкіллю; 7. Загальні положення щодо контролю та санкцій; 8. Адміністративні процедури; 9. Спірні положення.

В особливій частині Кодексу містяться норми, що стосуються охорони вод, лісів, атмосферного повітря, ґрунтів, поводження з відходами та небезпечними речовинами. Ці норми, як правило, затверджено декретами вищого органу адміністративної юстиції – Державної Ради Франції. Хоча цей Кодекс і містить найбільш важливі положення стосовно охорони довкілля, він не носить вичерпного характеру – в його тексті є чимало прямих відсилань до інших кодексів, законів та декретів[1]. Загалом створення та дія Екологічного кодексу Франції розцінюється правознавцями як одне з досягнень екологічного права, пов'язане з його уніфікацією і гармонізацією.

[1] Code de l'environnement. Dernière mise à jour des données de ce code: 01 mai 2022. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074220/

Основним актом регулювання у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів ***Італії*** є прийнятий 2006 року Екологічний кодекс. Нині він, після усіх внесених протягом 15 років численних змін та доповнень, містить близько 400 статей, розподілених по восьми частинам: 1. Загальні положення та загальні принципи; 2. Процедури стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на навколишнє середовище та комплексного екологічного дозволу; 3. Правила охорони земель і боротьби з опустелюванням, охорони води від забруднення і управління водними ресурсами; 4. Правила поводження з відходами та санація забруднених ділянок; 5. Правила охорони атмосферного повітря та скорочення викидів в атмосферу; 5-Bis. Положення щодо окремих установок; 6. Правила відшкодування збитків, завданих довкіллю. 6-Bis. Покарання за адміністративні та кримінальні правопорушення, пов'язані з охороною довкілля[1]. Крім того, майже до кожної частини Кодексу долучено значну кількість (загалом близько 60) додатків, в яких докладно прописано положення, шляхи та засоби виконання відповідних законодавчих норм[2].

По суті цей Кодекс являє собою зведений єдиний текст правових норм щодо охорони довкілля та поводження з відходами. У ньому ретельно інкорпоровано відповідні норми директив та регламентів Євросоюзу, а також положень судових рішень з питань навколишнього середовища. За наявними даними, екологічні кодекси прийнято також і в таких країнах, як Казахстан, Колумбія, Сенегал, Філіппіни, Кот-д'Івуар та деяких інших.

На відміну від Швеції, Франції та Італії екологічне право ***Німеччини*** міститься у численних федеральних законах (Bundesgesetze) та регіональних (земельних) законах (Landesgesetze). Вже в Основному законі ФРН зафіксовано, що «держава з відповідальністю перед майбутніми поколіннями

[1] Codice dell'ambiente 2021: Decreto legislativo, 03/04/2006 № 152, G.U. 14/04/2006. URL: https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2011/02/14/codice-dell-ambiente

[2] Allegati al Decreto legislativo 3 aprile 2006, № 152. URL: https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2006_0152_allegati.htm#P_2

захищає також природні основи життя на землі та тварин у рамках конституційного порядку за законодавством і у відповідності до закону та права через виконавчу владу та юрисдикцію»[1].

На федеральному рівні в сфері екології внормовуються головним чином питання загальнодержавного значення, пов'язані, зокрема, з координацією природоохоронної діяльності, стандартизацією усіх видів продукції з метою забезпечення екологічної безпеки споживачів, проведенням екологічного моніторингу, регулюванням виробництва і використання радіоактивних речовин та поводження з відходами, міжнародним співробітництвом, зокрема з Європейським Союзом.

Важливими актами екологічного спрямування є федеральні закони: «Про екологічну відповідальність», «Про охорону природи і догляд за ландшафтами», «Про екологічну інформацію», «Про екологічну статистику», «Про водний баланс», «Про оцінку впливу на навколишнє середовище», «Про мирне використання ядерної енергії та захист від її небезпек», «Про захист від шкідливих впливів на навколишнє середовище, спричинених забрудненням повітря, шумом, вібрацією та аналогічними процесами», «Про захист від небезпечних речовин», «Про сприяння господарському обігу і забезпечення екологічно безпечного управління відходами», «Про утилізацію старих транспортних засобів», «Про захист ґрунтів від шкідливих змін та відновлення забруднених ділянок», «Про розміщення на ринку, повернення та екологічно обґрунтовану утилізацію електричного та електронного устаткування», «Про регулювання генної інженерії» та інші. Крім законів, у Німеччині на федеральному рівні прийнято низку правил та настанов, в основному антропоохоронного характеру[2].

Водночас у ФРН відповідно до її Конституції значні законотворчі та адміністративні повноваження в галузі охорони до-

[1] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, – Art. 20a. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf

[2] Gesetze, Vorschritfen und Vereinbarungen. URL: https://www.bmu.de/service/gesetze-verordnungen/

вкілля і розпорядження природними ресурсами мають владні органи федеральних земель. Саме позиція, зайнята цими органами, стала 2009 року на заваді реалізації спроб федерального уряду гармонізувати і упорядкувати розпорошене екологічне законодавство Німеччини і прийняти Екологічний кодекс[1].

Екологічне законодавство ***Великої Британії*** поки що також залишається некодифікованим. Воно складається із значної кількості законодавчих та підзаконних актів, спрямованих на регулювання певних видів антропогенного впливу на навколишнє середовище[2]. Основним з них, мабуть, варто вважати Закон про навколишнє середовище 1995 року. Цей Закон складається з преамбули, 5 частин, в яких нині, після внесення певних змін та доповнень, нараховується понад 150 статей, а також має 24 додатки. У ньому визначено повноваження і обов'язки Агентства з навколишнього середовища Сполученого Королівства, агентств з охорони навколишнього середовища Уельсу і Шотландії та інших природоохоронних установ, детально внормовано організаційні заходи щодо рекультивації забруднених земель, консервації покинутих шахт, впорядкування діяльності національних парків, забезпечення якості повітря, поводження з відходами, надання дозволів на розробку корисних копалин, розміщення захисних зелених смуг, проведення меліоративних робіт, регулювання морського рибальства тощо[3].

До найбільш важливих екологічних актів Великої Британії зазвичай також відносять: Закон про національні парки та доступ до сільської місцевості 1949 року, Закон про бур'яни 1959 року, Закон про контроль за забрудненням 1974 року, Закон про дику природу та сільську місцевість 1981 року, Закон про полювання 2004 року, Закон про планування (каталогізовані забудови і заповідники) 1990 року, Закон 2000 року про сільську місцевість та право на проїзд, Закон про зміну клімату

[1] Umweltrecht. URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Umweltrecht

[2] Legislation for the theme Environment has returned more than 200 results. URL: https://www-legislation-gov-uk.translate.goog/all?theme=environment&page=2&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

[3] Environment Act 1995. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents

2008 року, Закон про енергетику 2020 року та деякі інші (навіть Закон про захист борсуків 1992 року)[1].

Варто зазначити, що у системі органів з охорони довкілля і використання природних ресурсів Великої Британії, поряд із Міністерством навколишнього середовища, яке виконує в основному координуючу функцію, велику роль відіграє Комісія з охорони довкілля від забруднення, що має статус незалежної неурядової організації, на яку покладене спостереження за ефективністю природоохоронної діяльності. Зауважимо також, що у кожній з чотирьох країн Сполученого Королівства, окрім загальнодержавних, діють і свої власні екологічні законодавчі акти. При виході з Європейського Союзу у Великої Британії зберігалася дія екологічного законодавства ЄС, при цьому міністрам були надані повноваження вносити зміни у чинні законодавчі акти «задля забезпечення їх «працездатності» та видаляти посилання на законодавство ЄС[2].

Екологічне законодавства ***Польщі*** зазнало суттєвої перебудови під час підготовки та й після вступу цієї країни до Європейського Союзу. У 2001 році на заміну діючого з 1980 року Закону про охорону і формування навколишнього середовища було прийнято Закон про охорону довкілля, який виконує роль основного акта у системі польського екологічного законодавства, встановлює базові нормативи і вимоги у цій сфері діяльності.

Нині цей Закон, після внесення до нього протягом 20 років численних змін та доповнень (до первинного тексту було додано 190 та вилучено з нього понад 150 статей), налічує близько 480 статей, розподілених по вісьмох розділах, майже кожен з яких поділено ще й на глави. У Законі докладно викладено:

- загальні положення щодо сфери його дії, визначення близько 80 використовуваних термінів, вимоги щодо проведення екологічної політики, розробки програм охорони до-

[1] List of Environmental Laws. URL: http://www.field.org.uk/list-of-environmental-laws/

[2] Экологическое право Великобритании. URL: https://lataska.ru/ekologicheskoye-pravo-velikobritanii/

вкілля та звітування про їх виконання, врахування екологічних вимог при розвитку територій і реалізації інвестиційних проектів, ведення екологічної освіти, наукових досліджень та рекламної діяльності у цій сфері;

- основні правила щодо охорони повітря, земель, надр, тваринного та рослинного світу, захисту від шуму та електромагнітних полів, обмеження стосовно використання нерухомого майна у зв'язку з охороною навколишнього середовища;

- методи протидії забрудненню довкілля, вимоги щодо устаткування, пристроїв, виробництва продукції, транспортних засобів з огляду на необхідність обмеження негативного впливу на навколишнє середовище, порядок одержання та скасування дозволів на викиди забруднюючих речовин, положення про проведення екологічної експертизи;

- приписи щодо запобігання значним техногенним аваріям, дій у випадку їх виникнення, особливо на об'єктах підвищеної небезпеки, порядку інформування про заходи безпеки у разі аварії транскордонного масштабу;

- фінансові та правові заходи з охорони довкілля, зокрема щодо справляння екологічних податків за використання навколишнього середовища та стягнення адміністративних штрафів за перевищення або порушення умов такого використання, а також розміщення відходів у непризначених для цього місцях;

- положення щодо цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення норм екологічного законодавства;

- повноваження центральних та місцевих органів влади, а також обов'язки, права та умови фінансової діяльності різноманітних установ (рад, комітетів, фондів) у галузі охорони навколишнього середовища;

- прикінцеві та перехідні положення щодо застосування окремих норм цього Закону[1].

Незважаючи на великий обсяг Закону про охорону довкілля і ретельність виписаних у ньому норм, до сфери екологіч-

[1] Prawo ochrony środowiska : Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Wersja od: 15 czerwca 2022 r. do: 28 czerwca 2022 r.). URL: https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-ochrony-srodowiska-16901353

ного законодавства Польщі входять також закони «Про ліси» (1991), «Про охорону сільськогосподарських і лісових земель» (1995), «Про полювання» (1995), «Про лісовий репродуктивний матеріал» (2001), «Про відходи» (2001), «Про охорону природи» (2004), «Про рибальство» (2004), «Про запобігання шкоди довкіллю та її ліквідацію» (2007), «Про надання інформації про довкілля та його охорону, участь громадськості в охороні довкілля та про оцінку впливу на довкілля» (2008), «Водне право» (2017) та інші. До того ж положення всіх цих законів доповнюються і уточнюються значною кількістю нормативно-правових актів Ради Міністрів та Міністерства довкілля Польщі[1].

Зазначимо також, що нині у Польщі намічено значно посилити покарання за екологічні правопорушення. З метою запобігання незаконному ввезенню у республіку небезпечних відходів з інших країн Європи та вивільнення органів місцевого самоврядування від витрачання мільйонів злотих на видалення та утилізацію таких відходів передбачено в судовому порядку зобов'язати винних у цьому суб'єктів господарювання сплачувати окрім штрафів внесок до Національного фонду охорони довкілля і водного господарства в розмірі до 10 млн злотих. За забруднення води, повітря або поверхні землі речовиною або іонізуючим випромінюванням у такій кількості або у такій формі, що воно може спричинити значне зниження їхньої якості або поставити під загрозу життя чи здоров'я людини, заподіяти значну шкоду рослинному чи тваринному світу, запроваджується покарання у вигляді позбавлення волі на строк від одного до десяти років. Посилюється відповідальність і за інші порушення екологічного законодавства. Зокрема, розміри штрафів за засмічення громадських місць, полів і лісів збільшуються у десять разів – з 500 до 5000 злотих[2].

[1] Prawne aspekty ochrony środowiska. URL: http://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=1400-215PAOS

[2] Zaostrzenie kar za niszczenie środowiska. «Polska nie będzie wysypiskiem Europy». URL: https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-08/zaostrzenie-kar-za-niszczenie-srodowiska-polacy-nie-sa-gorsi-od-niemcow/; Zaostrzenie kar za przestępstwa środowiskowe. URL: https://wartowiedziec.pl/legislacja/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/61226-zaostrzenie-kar-za-przestepstwa-srodowiskowe

Основоположним екологічним законодавчим актом ***США*** визнається прийнятий у 1969 році Закон про національну політику щодо довкілля (National Environment Policy Act – NEPA). У ньому визначено повноваження утвореної при канцелярії Президента Ради з якості навколишнього середовища федерального Агентства з охорони довкілля та інших відомств, окреслено вимоги щодо адміністративних процедур, звітності, інформування, проведення екологічної експертизи, наукових досліджень, вирішення фінансових питань у зазначеній галузі[1]. Цей Закон певним чином доповнюється виданим наступного року Законом про поліпшення якості довкілля[2].

Крім того, у системі екологічного права США діє низка інших законодавчих актів, що, головним чином, регулюють охорону та використання певних видів ресурсів. До їх числа належать федеральні закони: «Про чисте повітря», «Про боротьбу з шумом», «Про чисту воду», «Про безпечну питну воду», «Про управління прибережною зоною», «Про охорону морів, морські дослідження і заповідники», «Про охорону та управління рибними ресурсами», «Про охорону ґрунтових і водних ресурсів», «Про управління федеральними землями», «Про рекультивацію земель при відкритих розробках корисних копалин», «Про охорону національних лісів», «Про відновлення здоров'я лісів», «Про охорону видів тваринного світу, що зникають», «Про видалення твердих відходів», «Про контроль над отрутохімікатами», «Про контроль над токсичними речовинами», «Про забруднення нафтою», «Про всебічну відповідальність і відшкодування збитків навколишньому середовищу» та чимало інших[3].

Відповідні законодавчі акти розосереджені по декількох томах (Title) Кодексу Сполучених Штатів (кодифікованому зве-

---

[1] U.S.Code: Title 42 – The Public Health and Welfare, Chapter 55 – National Environmental Policy. URL: http://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-55

[2] U.S.Code: Title 42 – The Public Health and Welfare, Chapter 56 – Environmental Quality Improvement. URL: http://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-56

[3] List of United States federal environmental statutes. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_federal_environmental_statutes

денні федерального законодавства), зокрема, 16 «Збереження», 30 «Корисні копалини і видобуток», 42 «Охорона здоров'я та добробут», 43 «Державні землі», 46 «Судноплавство» та деяких інших[1]. Федеральне екологічне законодавство США доповнюється відповідними законами штатів, а також нормативними актами міністерств та відомств, в яких конкретизуються і уточнюються загальні вимоги федеральних законів.

Аналіз змісту законопроектів з питань забезпечення виконання екологічного законодавства

На розгляді у Верховній Раді України дев'ятого скликання нині перебуває низка законопроектів, які спрямовані на вдосконалення застосування екологічного законодавства та посилення відповідальності за його порушення.

1. Метою *проекту Закону «Про державний екологічний контроль» (реєстр. № 3091 від 19.02.2020 р.)* є захист довкілля, життя та здоров'я людини, а також покращення стану навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки та збереження природних територій і об'єктів, що підлягають особливій охороні, створення чіткого та зрозумілого порядку гарантування зафіксованих у Конституції України основоположних засад екологічного права та досягнення сталого розвитку.

Цей законопроект, внесений до Верховної Ради України ще у лютому 2020 року, з огляду на значну кількість поданих щодо його змісту зауважень та пропозицій було ґрунтовно доопрацьовано Комітетом з питань екологічної політики та природокористування спільно з робочою групою Міндовкілля України і прийнято за основу лише у липні 2021 року. Разом із тим, при остаточному його доопрацюванні вважали би за доцільне звернути увагу на наступне.

1. Насамперед, неприйнятним видається припис частини другої ст. 2 проекту Закону про те, що *«положення інших законів, що регулюють відносини в сфері державного контролю*

[1] U.S. Code: Table Of Contents. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text

за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону». Між тим, ключові положення щодо здійснення державного контролю у сфері охорони довкілля зафіксовано у Законі «Про охорону навколишнього природного середовища», який є основоположним законодавчим актом у цій сфері[1]. Водночас, правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю), його загальне визначення наведено у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[2]. У цьому зв'язку вважали би за доцільне внести відповідні зміни до згаданих та й інших законодавчих актів, аби уникнути будь-яких розбіжностей між ними і запропонованим Законом.

2. У розділі ІІ «Система державного екологічного контролю» законопроекту визначено повноваження у сфері державного екологічного контролю Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 7 та 8), проте не наведено повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику саме із здійснення державного екологічного контролю. Щоправда, у ст. 18 наступного розділу ІІІ «Заходи державного екологічного контролю» сформульовано *«повноваження посадових осіб органів державного екологічного контролю під час здійснення заходів державного екологічного контролю»*. Однак за своїм змістом положення цієї статті суттєво відрізняються від викладених у ст. 202 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» приписів щодо компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологіч-

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 35. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

[2] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (в ред. від 01.01.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

ного контролю[1], до якої, до речі, у прикінцевих положеннях законопроекту пропонується внести суттєві зміни. Безмовно, що існуючу незлагодженість у викладі повноважень центральних органів виконавчої влади у зазначеній сфері бажано було би впорядкувати.

3. До суб'єктів державного екологічного контролю, до яких у п. 1 ст. 8 законопроекту віднесено *«центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, його територіальні органи, а також органи місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом»*, на наш погляд, варто було би додати і Національну поліцію. Підставою для цього є те, що у п. 5 ст. 17 проекту передбачено, що *«проведення патрулювань, рейдових перевірок та реагування на виклики здійснюється органами державного екологічного контролю спільно з Національною поліцією України»*, а до Закону «Про Національну поліцію» намічено додати пункт щодо її завдання спільно із органами державного екологічного контролю здійснювати *«заходи державного екологічного контролю в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України»*.

4. У низці статей законопроекту (ст. 8, 13–16, 23) йдеться про особливості проведення планових заходів державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання залежно від того, до якого з чотирьох ступенів екологічного ризику вони належать – найвищого, високого, середнього чи незначного. Між тим, у Законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що «всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), належать до одного з трьох ступенів ризику: високий, середній або незначний»[2]. Водночас, законопроектом не передбачено внесення відповідних змін до вказаного Закону, а лише за-

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 20^2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

[2] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 2 ст. 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

значено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, його територіальні органи зобов'язані забезпечити дотримання вимог лише певних норм цього Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державний екологічний контроль».

Принагідно зауважимо, що і у затверджених Урядом 2019 року критеріях, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією передбачено віднесення суб'єкта господарювання до трьох ступенів ризику – високого, середнього або незначного[1].

5. Наведений у ст. 15 законопроекту перелік підстав для здійснення позапланових заходів державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання видається цілком слушним, проте за своїм змістом він є дещо ширшим за аналогічний перелік, наведений у ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Щоб уникнути розбіжностей між законами варто було би внести до вищеназваного Закону відповідні зміни (можливо до його ст. 2, де вказані особливості проведення державного контролю щодо певних сфер та видів діяльності[2]).

Загалом, намічені планові та позапланові заходи державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання містять певні корупційні ризики, задля уникнення або при-

[1] Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 182. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2019-п#Text

[2] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. №877-V (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text .

наймні зменшення яких варто було би передбачити і запровадження належного відомчого та позавідомчого антикорупційного контролю за проведенням таких заходів.

6. У ч. 4 ст. 17 законопроекту, зокрема, зазначено, що *«особи, винні у безпідставному виклику органів державного екологічного контролю, несуть відповідальність, передбачену законом».* Проте на даний час у жодному законодавчому акті України така відповідальність не передбачена. Стосовно таких випадків у Кодексі про адміністративні правопорушення визначено покарання лише за «завідомо неправдивий виклик пожежно-рятувального підрозділу (частини), поліції, бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги або інших аварійно-рятувальних формувань»[1]. Втім, і у законопроекті «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку із прийняттям Закону України «Про державний екологічний контроль» (№ 5414) пропозиції щодо згаданої норми не міститься.

7. Потребує уточнення припис п. 4 ч. 1 ст. 18 законопроекту стосовно повноважень посадових осіб органів державного екологічного контролю *«зупиняти та оглядати у встановленому законом порядку будь-які транспортні засоби (в тому числі, судна, кораблі та інші плавучі об'єкти, що перебувають у внутрішніх морських водах, територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України, незалежно від їхнього власника та видів діяльності)».* Насамперед зауважимо, що серед законодавчих актів України відсутній спеціальний закон, яким би було встановлено порядок зупинки та огляду транспортних засобів. У законах «Про Національну поліцію», «Про прикордонний контроль» та у Митному кодексі України, а також у затвердженому Урядом Положенні про Державну екологічну інспекцію України йдеться лише про права саме цих органів зупиняти і здійснювати огляд транспортних засобів[2]. Затверджений

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1 – 212[24]) : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X (в ред. від 26.05.2022 р.), – ст. 183. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[2] Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 35. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text; Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р.

же постановою Кабінету Міністрів України Порядок зупинення транспортних засобів стосується тільки посадових осіб Укртрансбезпеки[1].

Стосовно тези про повноваження осіб органів державного екологічного контролю *«зупиняти та оглядати будь-які транспортні засоби… незалежно від їхнього власника та видів діяльності»*, також зазначимо, що досить сумнівною видається можливість та й доцільність зупинення цими особами кораблів і суден Військово-Морських Сил та Державної прикордонної служби України.

8. Передбачені законопроектом положення ст. 20 щодо оплати праці державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища аж ніяк не відповідають нормам з цього питання Закону України «Про державну службу» та розробленої згідно з ним урядової Постанови «Питання оплати праці працівників державних органів»[2]. Відмітимо лише, що у разі прийняття цього законопроекту розміри посадових окладів інспекторів, які ним пропонується визначати у кратних розмірах до прожиткового мінімуму, встановленого станом на 1 січня календарного року для працездатних осіб, будуть вдвічі, а то й втричі більшими, ніж у інших держслужбовців такого ж рівня відповідальності. Ймовірно, таку пропозицію зроблено з метою запобігання корупційних зловживань в органах держав-

№ 1710-VI (в ред. від 05.08.2021 р.), – ст. 2, 15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text; Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 333. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text; Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275 (в ред. від 01.01.2021 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text

[1] Деякі питання автомобільних перевезень пасажирів та вантажів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 422. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2013-п#Text

[2] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (в ред. від 01.01.2022), – ст. 50–52. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text; Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15 (в ред. від 10.12.2021 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-п#Text

ного екологічного контролю, однак у будь-якому разі вирішення цього питання має бути завчасно узгоджене з Кабінетом Міністрів України, оскільки саме до його повноважень віднесено визначення умов розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету[1].

9. Низка положень ст. 22 законопроекту потребує узгодження з нормами чинних законодавчих актів. Так, формулювання ч. 1 цієї статті про те, що *«порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища суб'єктами господарювання тягне за собою господарсько-правову відповідальність на підставах та в порядку, встановлених статтями 23–25 цього Закону, та цивільну відповідальність, встановлену законодавчими актами України»* має бути узгоджено з відповідною нормою Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», де зафіксовано, що «порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність»[2].

У ч. 3 вказаної статті зазначено, що *«за позовом органу державного екологічного контролю, іншої особи, права чи законні інтереси якої порушено, адміністративний суд своїм рішенням зупиняє діяльність суб'єкта господарювання, що здійснюється із порушенням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища».* Водночас у Господарському кодексі України вказано: «у разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також

---

[1] Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР (в ред. від 15.07.2021 р.), – ч. 2 ст. 8. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр#Text; Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (в ред. від 10.11.2021 р.), – п. 6 ч. 1 ст. 20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

[2] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 68. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом»[1]. В Законі ж «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що «виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду»[2].

У частині 4 ст. 22 законопроекту передбачено, що органи державного екологічного контролю можуть накладати адміністративно-господарські санкції не пізніше трьох років з дня вчинення правопорушення, тоді як у Господарському кодексі України застосування таких санкцій до суб'єкта господарювання обмежується одним роком, а згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення найтриваліший строк накладання адміністративного стягнення не перевищує двох років[3].

10. Викликає сумнів доцільність встановлення у ст. 23 законопроекту відповідальності суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства у вигляді штрафів у кратних розмірах мінімальної заробітної плати. Так, за недопущення до проведення заходу державного екологічного контролю, створення перешкод у його проведенні з суб'єктів господарювання з найвищим та високим ступенем екологічного ризику пропонується стягувати штраф у 300-кратному розмірі мінімальної заробітної плати (тобто майже 2 млн грн).

Зазначимо, що у чинному законодавстві України стягнення з юридичних та фізичних осіб – підприємців штрафів у кратних розмірах мінімальної заробітної плати передбачено лише у Ко-

[1] Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (в ред. від 12.01.2022 р.), – ч. 2 ст. 246. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

[2] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 5 ст. 4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

[3] Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (в ред. від 12.01.2022 р.), – ч. 1 ст. 250. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text; Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1 – 212^{24}): Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X (в ред. від 05.01.2022 р.), – ст. 38. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

дексі законів про працю України (за порушення законодавства про працю)[1]. В усіх інших випадках у Кримінальному кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення обсяги штрафів, зокрема за злочини та порушення законодавства у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів, визначаються у розмірах кратних неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Вважаємо, що замість встановлення розмірів штрафів безпосередньо у Законі «Про державний екологічний контроль» доцільніше було б внести відповідні зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, тим паче, що у ньому передбачено накладання штрафних санкцій за набагато більшу кількість порушень природоохоронного законодавства, ніж у згаданій статті законопроекту. При цьому, напевно, потрібно передбачити накладання штрафів не на «суб'єктів господарювання», а на «посадових осіб», що, до речі, і пропонується у законопроекті «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку із прийняттям Закону України «Про державний екологічний контроль» (№ 5414).

11. Ретельного доопрацювання потребують запропоновані законопроектами зміни до майже 40 інших законодавчих актів. Головним чином ці зміни стосуються уточнення повноважень центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у тій чи іншій сфері господарювання, щодо здійснення державного контролю за використанням відповідних природних ресурсів, а також перегляду завдань, функцій та обов'язків органів і посадових осіб державної охорони природно-заповідного фонду та рибоохорони. Не ставлячи під сумнів доцільність таких змін, зазначимо, що вони принаймні мають бути узгоджені з відповідними органами, оскільки можуть призвести до скорочення їх персоналу.

Неприйнятною, на наш погляд, є пропозиція про цілковите виключення із Закону «Про охорону навколишнього при-

[1] Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII (в ред. від 09.06.2022 р.), – ст. 265. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text

родного середовища» Розділу VIII. «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища». Цей Розділ, безумовно, потрібно привести у відповідність із запропонованим Законом «Про державний екологічний контроль», проте позбавляти основоположний, рамковий правовий акт у сфері охорони довкілля положень щодо здійснення у цій сфері контрольних правочин було би невірним.

12. Слід також зауважити, що текст законопроекту потребує певного редакційного та коректорського доопрацювання. Зокрема, у наведеному у ст. 1 визначенні терміну «державний екологічний контроль» вказується, що цей контроль має забезпечувати додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища поряд з іншими суб'єктами і *«фізичними особами – підприємцями, а також, фізичними особами, іноземцями та особами без громадянства».* Безумовно, що повторно вживане словосполучення *«фізичними особами»* треба замінити словами *«громадянами України»* (адже іноземці та особи без громадянства теж є фізичними особами). До речі, формулювання зазначеного терміну майже дослівно повторюється у ст. 4 «Мета та завдання державного екологічного контролю», в якій, щоправда, замість слів *«фізичними особами»* вживаються вже слова *«громадянами України».*

Зазначимо також, що замість неодноразово застосованого у законопроекті словосполучення *«центральний апарат центрального органу виконавчої влади»* (ст. 8, 20) доцільніше, на наш погляд, вжити словосполучення *«апарат центрального органу виконавчої влади»* або просто *«центральний орган виконавчої влади»*. Адже такий орган не має іншого апарату, ніж центральний, який являє собою організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів, що забезпечують діяльність керівника органу та виконання завдань, покладених на цей орган. Територіальні ж органи центрального органу виконавчої влади є окремими юридичними особами[1].

[1] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (в ред. від 24.11.2021 р.), – ст. 20, 21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

Запропонована назва Розділу V *«Інформаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи органів державного екологічного контролю»* не відповідає його змісту, оскільки в ньому «інформаційні системи» як такі взагалі не згадуються, а містяться лише положення щодо функціонування однієї *«інформаційно-телекомунікаційної системи заходів державного екологічного контролю».* Потребують редакційного уточнення і деякі окремі приписи цього Розділу. Зокрема виникають питання:

- чому вказана система забезпечує *«збирання, аналіз, збереження та надання доступу... до аудіо-, відео- та фотофіксації, створеної під час здійснення заходів державного екологічного контролю»* лише *«протягом одного року»*, а не на постійній основі? (ч. 2 ст. 26);

- яку саме інформацію ця система має безоплатно отримувати *«з державних реєстрів, каталогів, інформаційних систем, відкритих джерел інформації»*? (ч. 3 ст. 26);

- яким це чином *«щорічні звіти про результати діяльності органів державного екологічного контролю автоматично»* (тобто механічно, незалежно від людини) створюються засобами згаданої системи? (ч. 8 ст. 26).

Вважаємо, що врахування наведених вище зауважень при остаточному доопрацюванні цього законопроекту сприяло би підвищенню дієвості застосування державного екологічного контролю, ретельнішому дотриманню норм екологічного законодавства.

2. Проект Закону «Про основні засади проведення позапланових заходів контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища» (реєстр. № 3417 від 30.04.2020 р.) передбачає визначення правових норм щодо проведення позапланових заходів екологічного контролю в окремому законодавчому акті із виведенням цих заходів зі сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», норми якого, як зазначено у пояснювальної записки до законопроекту, не дозволяють належним чином їх здійснювати.

Поділяючи наміри щодо посилення державного контролю у сфері навколишнього природного середовища, передусім зауважимо, що вже сам по собі запропонований підхід щодо виокремлення засад проведення позапланових заходів із загальної системи правового регулювання здійснення екологічного контролю видається досить сумнівним.

Положення законопроекту № 3417 щодо підстав для здійснення позапланових заходів екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання, його тривалості і можливості проведення у вихідні, неробочі, святкові дні та/або у нічний час практично співпадають з відповідними нормами, передбаченими у законопроекті № 3091. Проте, у проекті № 3417 відсутні приписи стосовно загальних вимог до проведення державного екологічного контролю, повноважень державних інспекторів, а також прав та обов'язків суб'єктів господарювання під час здійснення його заходів, що, безумовно, знижує повноту і дієвість запропонованого акта.

Лишається також незрозумілим, чому законопроектом проведення позапланових заходів контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища покладається лише на територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у вказаній сфері, адже основоположним Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» саме на цей центральний орган покладено здійснення такого контролю загалом[1].

3–4. Змістовно взаємопов'язані *законопроекти «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження відповідальності за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» (реєстр. № 5159 від 25.02.2021 р.)* та *«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження відповідальності за недотримання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»*

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 1 ст. 35. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

(реєстр. № 5160 від 25.02.2021 р.) були ініціативно розроблені Міндовкілля України за результатами аналізу застосування вказаного Закону з метою удосконалення практики його реалізації. Ними, зокрема, передбачається запровадження Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки, оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності у процесі її здійснення, встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у відповідній сфері.

Стратегічна екологічна оцінка, врахування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування має важливе значення для забезпечення охорони довкілля та здоров'я населення. Зважуючи на це, прийняття вказаних законів видається вкрай актуальним. Разом із тим вважали би за доцільне звернути увагу лише на наступні обставини.

По-перше, законопроектом № 5159 передбачено запровадження Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки, доступ до якого має бути вільним, відкритим, забезпечуватися через мережу Інтернет, а порядок його ведення визначатиметься Кабінетом Міністрів України. Проте певне застереження викликає питання щодо фінансового забезпечення ведення зазначеного Реєстру. Виконання такої діяльності, очевидно, вимагатиме збільшення штатної чисельності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, на який покладається ведення Реєстру, та виділення з державного бюджету коштів на вказані цілі. Тому теза у пояснювальній записці до законопроекту про те, що його реалізація «не потребує додаткових витрат з державного бюджету», виглядає сумнівною. Напевно, було б не зайвим визначити принаймні орієнтовний обсяг відповідних витрат.

Водночас намічене законопроектами встановлення відповідальності за порушення законодавства про стратегічну екологічну оцінку у вигляді штрафних санкцій приведе до збільшення доходів державного бюджету, розмір яких залежатиме від кількості встановлених правопорушень та накладених стягнень. Отже, до законопроектів відповідно до ст. 91 Регламенту

Верховної Ради України[1] та ст. 27 Бюджетного кодексу України[2] варто було б додати розрахунки очікуваних у разі їх прийняття змін показників бюджету.

По-друге, у змінах до ст. 22[2] Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» цілком слушно пропонується додати до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у цій сфері, також організацію і здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про стратегічну екологічну оцінку. З огляду на це, очевидно, потрібно внести відповідне доповнення і до ч. 2 ст. 35 згаданого Закону, в якій визначено види екологічного законодавства, що підлягають державному контролю.

По-третє, номер ст. 916 «Порушення законодавства у сфері стратегічної екологічної оцінки», яку законопроектом № 5160 запропоновано додати до Кодексу України про адміністративні правопорушення, потрібно змінити на номер 917, оскільки цей Кодекс у 2019 році вже було доповнено ст. 916 з назвою «Порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»[3]. До того ж недоречною видається примітка до цієї статті про те, що суб'єктом правопорушень у ній «є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Зауважимо, що у даних приписах вказано широке коло посадових та службових осіб починаючи від Президента України до третейських суддів[4], а порушення законо-

[1] Регламент Верховної Ради України (затверджено Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, в ред. від 20.05.2022 р.), – ч. 3 ст. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

[2] Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 1 ст. 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

[3] Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12.12.2019 р. № 377-IX, – ч. 3 ст. 20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text

[4] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (в ред. від 07.05.2022 р.), – ч. 1 ст. 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

давства у сфері стратегічної екологічної оцінки можуть бути не пов'язані з корупційними зловживаннями.

5. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» стосовно удосконалення процедури оцінки впливу на довкілля» (реєстр. № 5766 від 14.07.2021 р.), як зазначено у пояснювальній записці до нього, *«встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів».*

Поділяючи позицію ініціаторів законопроекту щодо доцільності удосконалення процедури оцінки впливу на довкілля, варто зауважити, що внаслідок внесення запропонованих змін до відповідного Закону виникають розбіжності між певними його положеннями. Так, у новій ст. 3[1] Закону вказується, що *«суб'єкти оцінки впливу на довкілля… здійснюють обмін документами та інформацією (надсилання та отримання документів) виключно в електронній формі».* Водночас у ст. 7 залишається чинною норма, відповідно до якої громадськість, а вона, згідно зі ст. 2 цього ж Закону, також належить до суб'єктів оцінки впливу на довкілля, має право подавати будь-які зауваження чи пропозиції у «письмовій формі»[1].

Внесення змін до ч. 6 ст. 6 Закону «Про оцінку впливу на довкілля» стосовно того, що уповноважений територіальний орган при виявленні підстав, передбачених ч. 3 ст. 5 цього Закону (серед яких, зокрема вказується і діяльність, що «може мати значний транскордонний вплив»), невідкладно передає документацію уповноваженому центральному органу, робить зайвою ч. 7 цієї ж статті, в якій йдеться про такі ж саме дії при виявленні, що «планована діяльність може мати значний транскордонний вплив»[2].

---

[1] Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII (в ред. від 01.01.2022 р.), –ст. 2, 7. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text

[2] Там само. Ч. 3 ст. 5, ч. 7 ст. 6.

Занадто тривалим видається передбачений у ч. 2 нової ст. 6^3 строк *«до трьох років»*, протягом якого суб'єкт господарювання має надавати уповноваженому органу додаткову інформацію до звіту з оцінки впливу на довкілля, і це при тому, що у чинному Законі стосовно такого звіту встановлено досить стислі строки. Так, підготовка суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля обов'язково проводиться перед прийняттям рішення про провадження планованої (передбачуваної) діяльності, оголошення про початок громадського обговорення цього звіту оприлюднюються не пізніше трьох робочих днів з дня його подання уповноваженому територіальному або центральному органу, громадське обговорення звіту триває від 25 до 35 робочих днів, після завершення якого висновок з оцінки впливу на довкілля надається суб'єкту господарювання протягом 25 робочих днів[1].

Має місце і деяка невідповідність між запропонованими новаціями. Зокрема, якщо у змінах ч. 3 ст. 4 Закону вказується, що *«оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля оприлюднюються суб'єктом господарювання не пізніше п'яти робочих днів з дня їх подання уповноваженому територіальному органу»*, то у новій редакції ч. 3 ст. 8 зазначено, що оголошення про початок громадського обговорення оприлюднює уповноважений територіальний або центральний орган *«протягом трьох робочих днів з дня надходження до нього такого оголошення».*

Не можна погодитися і з тим, що положення стосовно відповідальності експертів з оцінки впливу на довкілля за завідомо неправдиву інформацію законопроектом пропонується викласти у ст. 10 Закону, у якій йдеться про експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, а не у ст. 15, де наведено перелік правопорушень у сфері оцінки впливу на довкілля.

6. Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду

[1] Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 1 ст. 3, ч. 3 ст. 4, ч. 6 ст. 7, ч. 6 ст. 9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text

(контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (реєстр. № 6203 від 22.10.2021 р.) з метою усунення наявних проблем, виявлених в ході практичної реалізації законодавчих положень щодо забезпечення належного рівня техногенної і пожежної безпеки та державного нагляду (контролю) у цій сфері, пропонується внести суттєві зміни до Кодексу цивільного захисту України, а також уточнити певні формулювання у законах «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» та «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

В основному ці зміни і доповнення стосуються: уточнення термінів щодо дотримання пожежної безпеки, повноважень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, завдань і обов'язки суб'єктів господарювання – юридичних осіб та здійснення контролю за їхньою діяльністю у сфері цивільного захисту; визначення складових державного регулювання у цій сфері, форм і методів управління ризиками техногенної та пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу, а також рівнів відповідних ризиків; проведення експертизи, технічного регулювання, ліцензування господарської діяльності, державного ринкового нагляду у названій сфері; конкретизації змісту заходів щодо забезпечення пожежної безпеки, санкцій за порушення вимог законодавства з вказаних питань тощо.

Загалом запропоновані законопроектом норми мають посприяти забезпеченню пожежної безпеки та зменшенню правопорушень у цій сфері. Водночас деякі його положення викликають певну пересторогу.

По-перше, передбачені зміни до ст. 20 Кодексу цивільного захисту України, слушно покладаючи додаткові завдання і обов'язки у сфері цивільного захисту на суб'єктів господарювання – юридичних осіб, по суті вивільняють інших суб'єктів

господарювання – фізичних осіб-приватних підприємців від необхідності виконувати будь-які обов'язки у цій сфері. У ст. 65 цього Кодексу суб'єктів господарювання приватної форми власності також без наведення будь-яких обґрунтувань взагалі виключено із числа суб'єктів, щодо яких мають здійснюватися заходи державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту.

По-друге, у запропонованій новій ст. 43[1] Кодексу цивільного захисту йдеться про завдання державного регулювання та управління ризиками у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо *«досягнення гарантованого рівня безпеки громадян та суспільства»*. Однак, що таке «гарантований рівень безпеки громадян та суспільства» залишається невизначеним. Між тим визначень цього терміну не наведено ані у Законі «Про національну безпеку України», ані в інших законодавчих актах[1].

По-третє, видається сумнівним, що в оновленій редакції ст. 64 Кодексу цивільного захисту, на відміну від чинної, пропонується визначити, що центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки (ДСНС України), реалізує повноваження безпосередньо і через свої територіальні органи лише в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі (і то тільки «у разі їх утворення»), а згадка про діючі у районах та містах обласного значення територіальні органи ДСНС (управління та сектори) видаляється. Непереконливою виглядає і пропозиція вказати у частині сьомій ст. 61 Кодексу, що відомчі служби пожежної охорони створюються *«в апаратах»* ряду органів державної влади, а не на об'єктах зазначених органів, як це передбачено у чинній редакції Кодексу[2].

7. Законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедури проведення екологічного

---

[1] Термінологія законодавства (станом на 16.06.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term

[2] Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI (в ред. від 01.01.2022 р.), – ч. 7 ст. 61. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text

аудиту» (реєстр. № 6349 від 25.11.2021 р.) передбачено привести положення прийнятого ще 2004 року Закону «Про екологічний аудит у відповідність з прийнятим 2017 року Законом «Про оцінку впливу на довкілля». Запропоновано, зокрема, додатково вказати у переліку об'єктів такого аудиту фізичних осіб-підприємців, визначено вимоги до оприлюднення висновків аудиту та його змісту, додаткові підстави для здійснення обов'язкового екологічного аудиту, уточнено права та обов'язки виконавців і замовників екологічного аудиту, положення щодо оформлення його результатів тощо. Крім того, певні уточнення стосовно проведення екологічного аудиту відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачено внести у закони «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про угоди про розподіл продукції».

З огляду на важливе значення обох законів – «Про екологічний аудит» та «Про оцінку впливу на довкілля» для забезпечення додержання екологічного законодавства, запропоновані новації, безумовно, заслуговують на підтримку. Разом із тим, вважали би за доцільне звернути увагу на деякі передбачені у проекті аспекти.

Пропозиція щодо доповнення визначених у ст. 16 Закону «Про екологічний аудит» прав виконавця такого аудиту правом *«отримувати роз'яснення від керівників (власників) об'єкта екологічного аудиту протягом десяти календарних днів»* залишається не підкріпленою положенням стосовно обов'язку цих керівників (власників) надавати запитувані роз'яснення протягом вказаного строку. Адже у ст. 18 Закону незмінною залишається сформульована у загальному вигляді норма про обов'язок керівників (власників) об'єктів екологічного аудиту забезпечувати його виконавців повною і достовірною інформацією, необхідною для їх роботи[1].

Згідно з оновленою редакцією ч. 3 ст. 19 Закону «Про екологічний аудит» заінтересований орган виконавчої влади чи

[1] Про екологічний аудит : Закон України від 24.06.2004 р. № 1862-IV (в ред. від 16.10.2020 р.), – ст. 18. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1862-15#Text

орган місцевого самоврядування, будучи замовником обов'язкового екологічного аудиту, зобов'язаний повідомити керівника або власника об'єкта такого аудиту про вибір його виконавця *«не менше ніж за три робочі дні до укладення договору шляхом надсилання письмового повідомлення із наданням копії договору»*. Намічений термін, протягом якого, як зазначено у законопроекті, цей керівник або власник має погодити кандидатуру виконавця або надіслати замовнику аудиту інформацію щодо наявності особистої заінтересованості запропонованого виконавця в його результатах, видається досить стислим. До того ж у даному приписі слід вказати про надання не копії, а проекту договору, оскільки відповідно до цієї ж статті «такий договір укладається після письмового погодження з керівником або власником об'єкта екологічного аудиту»[1].

Низкою законопроектів передбачено суттєве посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

8. Так, *проектом Закону «Про внесення змін до статті 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у галузі охорони навколишнього природного середовища за невиконання законних вимог посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища (реєстр. № 3418 від 30.04.2020 р.)* з метою запобігти та зменшити в майбутньому вчинення правопорушень у сфері охорони довкілля передбачено збільшити розмір штрафу, що накладається на посадових осіб за невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

[1] Про екологічний аудит : Закон України від 24.06.2004 р. № 1862-IV (в ред. від 16.10.2020 р.), – ч. 3 ст. 19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1862-15#Text

Намічене у ч. 1 зазначеної статті підвищення штрафних санкцій у 4,4–6,7 рази є цілком слушним, враховуючи, що індекс інфляції в Україні за 12 років (з 2010 р., коли попереднього разу у цій статті встановлювався розмір штрафів, по 2022 рік) склав 343,3 %, а середня заробітна плата за вказаний період зросла майже у 9 разів[1]. При цьому залишається незрозумілим, чому підвищити розміри штрафів за передбачені даною статтею правопорушення пропонується лише для посадових осіб, а стягнення з пересічних громадян за невиконання законних вимог співробітників державного екологічного контролю залишаються на колишньому рівні – від 9 до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ), тобто 153–255 гривень.

Водночас, передбачене у новій ч. 2 цієї статті 10-ти кратне збільшення штрафів з посадових осіб за ті самі дії, вчинені повторно протягом року, видається надмірним (від 1000 до 2000 НМДГ). Зауважимо, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення розміри стягнень за правопорушення, вчинені повторно, як правило, перевищують розміри штрафів, накладених вперше, у два-три рази[2].

9. Метою *законопроекту «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку із прийняттям Закону України «Про державний екологічний контроль» (реєстр. № 5414 від 22.04.2021 р.)* є приведення норм згаданого Кодексу у відповідність до положень доопрацьованого проекту Закону «Про державний екологічний контроль» (№ 3091). Передбачено, зокрема, у відповідних статтях уточнити назву центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю.

Крім того, запропоновано доповнити Кодекс новою ст. 172^{-9-3} «Порушення законодавства у сфері здійснення дер-

[1] Калькулятор інфляції. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/dw_infl_uk/calc_p1d.asp?kat=1; Середня зарплата в Україні. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1 – 212^{24}) : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X (в ред. від 11.02.2022 р.), – ст. 41, 51, 60, 85. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

жавного екологічного контролю», а також додати до ст. 188-5 цього Кодексу положення про відповідальність посадових осіб підприємств, установ і організацій та фізичних осіб – підприємців за недопущення або перешкоджання посадовим особам органів державного екологічного контролю у його здійсненні. У цьому зв'язку варто зазначити, що деякі запропоновані новації викликають певні застереження.

По-перше, не можна вважати слушним віднесення у ст. 172-9-3 до порушень вимог Закону України «Про державний екологічний контроль» внесення до інформаційно-телекомунікаційної системи заходів державного екологічного контролю відомостей *«не в повному обсязі»*. Зауважимо, що у п. 4 ст. 26 законопроекту № 3091 наведено досить значний перелік документів, які органи державного екологічного контролю мають вносити до вказаної інформаційно-телекомунікаційної системи, проте визначити повноту обсягу кожного з цих документів навряд чи можливо.

По-друге, сумнівним видається і запропоноване у ст. 172-9-3 положення про притягнення до відповідальності посадових осіб органу державного екологічного контролю за *«безпідставне накладення адміністративно-господарських санкцій у виді штрафу»*. При цьому треба зважити на те, що у жодній чинній статті Кодексу про адміністративні правопорушення взагалі не передбачено покарання за безпідставне накладення адміністративно-господарських санкцій. Гарантії ж прав суб'єктів господарювання у разі неправомірного застосування до них адміністративно-господарських санкцій визначено лише у ст. 249 Господарського кодексу України, відповідно до якої рішення будь-якого органу державної влади щодо застосування до суб'єкту господарювання адміністративно-господарських санкцій цей має право оскаржити в судовому порядку[1].

По-третє, необґрунтованим, на наш погляд, є й розміщення статті щодо притягнення до відповідальності посадових

[1] Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (в ред. від 12.01.2022 р.), – ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

осіб органу державного екологічного контролю за порушення законодавства у сфері його здійснення у **главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»** Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки порушення законодавства у вказаній сфері оцінки можуть бути не пов'язані з корупційними зловживаннями. Недоречною видається і примітка про те, що «суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у підпунктах «а» та «в» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», адже у названих підпунктах, окрім державних службовців, вказано посадові особи починаючи від Президента України до посадовців місцевого самоврядування[1].

По-четверте, потребує узгодження положень, якими пропонується доповнити ст. 188^{-5} Кодексу про адміністративні правопорушення, з приписами ст. 23 проекту Закону «Про державний екологічний контроль» (№ 3091), де також йдеться про відповідальність у вигляді штрафу за недопущення до проведення заходу державного екологічного контролю та створення перешкод у його проведенні, щоправда не посадових осіб, а суб'єктів господарювання, і розмір штрафів передбачено визначати у кратних розмірах мінімальної заробітної плати, а не у неоподатковуваних мінімумах доходів громадян.

10. У проекті Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища (реєстр. № 5517 *від 19.05.2021 р.)* пропонується у 6–12 разів збільшити розмір штрафів за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, а також за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення.

Не маючи принципових зауважень щодо цих пропозицій, зазначимо лише, що вони стосуються правопорушень, передба-

[1] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (в ред. від 07.05.2022 р.), – ч. 1 ст. 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

чених ст. 52 та 82 згаданого Кодексу, в той же час як санкції **за правопорушення у сфері охорони природи, використання** природн**их ресурсів**, вказані у інших майже 70 статтях Кодексу, не переглядаються.

Зауважимо також, що певне застереження викликає і пропозиція стосовно застосування *«тимчасового затримання транспортного засобу, якщо це пов'язано із порушенням вимог перевезення відходів»*, адже серед видів адміністративних стягнень, визначених у ст. 24 Кодексу, «тимчасове затримання» будь-чого не згадується, а при споріднених випадках йдеться про оплатне вилучення або конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення[1].

11–12. Законопроекти «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.) та *«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.),* подані, відповідно, Кабінетом Міністрів України та групою народних депутатів України, мають на меті посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства.

Однозначно підтримуючи загальну спрямованість цих законопроектів на комплексний перегляд у бік збільшення розміру штрафних санкцій за такі правопорушення, особливо з огляду на те, що вказані санкції не переглядалися вже протягом багатьох років, разом з тим вважали би за можливе звернути увагу на наступне.

Порівняльний аналіз законопроектів свідчить, що депутатський проект є по суті результатом ґрунтовного доопрацювання та доповнення внесеного Урядом проекту. При цьому,

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1 – 212[24]) : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X (в ред. від 11.02.2022 р.), – п. 3, 4 ст. 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

якщо законопроектом № 6175 запропоновано внести зміни до 45 статей Кодексу про адміністративні правопорушення та додати до нього дві статті, то законопроектом № 6175-1 передбачено зміни у 63 статтях, виключення трьох та доповнення Кодексу ще 11 статтями. Зазначимо, що в урядовому проекті підвищення розмірів адміністративних штрафів в основному відповідає зростанню рівня інфляції, тоді як у поданому депутатами законопроекті передбачено значно вищі штрафні санкції. Наприклад, якщо проектом № 6175 у ст. 48 та 49 вказаного Кодексу намічено збільшити штрафи у 15 разів, то в проекті № 6175-1 – у 21–50 разів. Зауважимо, що з 1997 року (коли останній раз встановлювалися розміри штрафів за передбачені цими статтями правопорушення) по січень 2022 року індекс інфляції в Україні становив 1659 %[1].

До того ж проектом № 6175-1 пропонується взагалі виключити із ряду статей цього Кодексу (50, 79, 85, 109, 116[2], 119, 141) усіляку згадку про попередження, яке є одним з видів адміністративного стягнення, що застосовується за вчинення правопорушень у незначних розмірах, а також до осіб, що вперше вчинили проступок. Так, згідно з оновленою редакцією ст. 141 передбачається, зокрема, за звалювання снігу у смузі відводу автомобільного шляху стягувати без жодного попередження з громадян до 150, а з посадових осіб – до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто, відповідно, до 2550 і 17000 гривень.

Слід враховувати, що визначення розміру покарання за такі 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.

Принагідно зазначимо, що Кодексом правопорушень Республіки Польща за аналогічні протиправні діяння, санкції щодо скоєння яких містяться у розділах про порушення проти здо-

[1] Калькулятор інфляції. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/dw_infl_uk/calc_p1d.asp?kat=1

ров'я людей, безпеки їхнього майна, комунального господарства, завдання збитків лісам, полям та садам, передбачено застосування досить широкого діапазону покарань: позбавлення волі на строк від 5 до 30 діб, стягнення штрафу в розмірі від 20 до 5000 злотих (в перерахунку на українську валюту – це від 140 до 35000 грн) або винесення догани. У певних випадках можливе накладання на порушника зобов'язання виплатити еквівалент знищеного або пошкодженого предмета або відновити його до його попереднього стану[1].

У цьому ж польському Кодексі відзначено, що судовий орган накладає штраф на свій розсуд в межах, передбачених цим актом для даного правопорушення, оцінюючи ступінь соціального шкоди дії і беручи до уваги цілі покарання з точки зору соціального впливу, а також превентивні та освітні цілі, яких він повинен досягти стосовно покараного. При призначенні розміру штрафу враховується, зокрема, вид і розмір шкоди, заподіяної правопорушенням, ступінь вини, мотиви, манеру дій, ставлення до потерпілого, а також його особисті якості, майновий стан, сімейні відносини, спосіб життя до скоєння і поведінку після вчинення порушення. Вказано також, що відносно виконавця діяння можна обмежитися попередженням або застосуванням інших засобів виховного впливу[2].

З огляду на зазначене, вважали би за доцільне уточнити з урахуванням реального індексу інфляції запропоновані у законопроекті розміри штрафних санкцій. Не варто, мабуть, і допускати можливість накладання за те саме правопорушення на громадян штрафів у більших розмірах, ніж на посадових осіб, як це, зокрема, передбачено законопроектом № 6175-1 в оновленій редакції ст. 53 Кодексу.

Слід також відмітити, що стаття 188[57] «Невиконання законних вимог та приписів посадових осіб служби державної

---

[1] Kodeks wykroczeń : Ustawa z 20 maja 1971 r. (Dokument aktualny. Waŝny od 2022-01-01), – Art. 19, 24, Rozdziały XII, XIII, XVII, XIXУ. 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

[2] Там само. Art. 33, 41.

охорони природно-заповідного фонду України», якою урядовим законопроектом пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення, має бути позначена під іншим порядковим номером, оскільки у чинній редакції цього Кодексу вже є стаття під таким номером.

Певні застереження викликає і пропозиція депутатського законопроекту щодо застосування у ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення терміну *«природні екосистеми».* Передусім зауважимо, що «екосистема», згідно з визначенням, наведеним у ратифікованій Україною Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття від 1992 року, «означає динамічний комплекс угрупувань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, 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.

Проте справа не стільки у дефініціях, скільки у тому, що в жодному законодавчому акті України з питань охорони довкілля у переліках правопорушень не передбачено відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в екосистемах. Між тим, у Кодексі про адміністративні правопорушення, як і Кримінальному кодексі України, види і розміри стягнень та покарань визначено, як правило, за правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законодавчими актами, які регулюють правовідносини у відповідній галузі. У разі ж застосування у Кодексі про адміністративні правопорушення терміну «екосистема» (поняття якого, безумовно, ширше, ніж терміну «об'єкти рослинного світу») вважали би за доцільне внесення відповідних змін і до законів з питань охорони навколишнього природного середовища та його об'єктів.

13. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за вчинення опору та втручання в діяльність державного інспектора Укра-

[1] Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року (в ред. від 29.10.2010 р.), – ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030#Text

їни з охорони навколишнього природного середовища, працівника служби державної охорони природно-заповідного фонду України під час виконання ними службових обов'язків» (реєстр. № 4459 від 03.12.2020 р.) по суті передбачено прирівняти державних інспекторів з охорони довкілля, працівників служби державної охорони природно-заповідного фонду України до працівників правоохоронних органів стосовно встановлення кримінальної відповідальності за вчинення їм опору та втручання у їхню діяльність.

Відповідно до законів «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», а також затверджених Урядом положень про Державну екологічну інспекцію України та про службу державної охорони природно-заповідного фонду України посадових осіб вказаних органів наділено правоохоронними повноваженнями[1], тому додавання їх до переліку осіб, за опір яким і втручання у діяльність яких під час виконання ними службових обов'язків передбачено кримінальне покарання, не викликає заперечень. Водночас у цьому й немає особливої потреби, оскільки у тому переліку вже названо працівників правоохоронних органів.

Можливо, задля запобігання будь-яких непорозумінь з цього приводу достатньо було би внести зміни до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», вказавши у наведеному в ньому визначенні правоохоронних органів[2] поряд з наявними там органами рибоохорони

---

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (в ред. від 01.01.2022 р.), – ст. 20^2, 35. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text; Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII (в ред. від 08.08.2021 р.), – ст. 61. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text; Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275 (в ред. від 01.01.2021 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text; Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 р. № 1127 (в ред. від 17.09.2020 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-п#Text

[2] Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII (в ред. від 24.11.2021 р.), – ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text

та державної лісової охорони також органи державної екологічної інспекції та державної охорони природно-заповідного фонду.

Зауважимо, що певні застереження з боку суб'єктів господарювання може викликати невизначеність у законодавчому полі того, які саме дії слід вважати опором державним інспекторам з охорони довкілля і втручанням у їхню діяльність при проведенні планових та позапланових перевірок на виробничих об'єктах. Зазначимо, що права та обов'язки суб'єктів господарювання під час здійснення заходів державного екологічного контролю, а також відповідальність за невиконання цих обов'язків передбачено визначити у ст. 16 та 23 законопроекту № 3091 «Про державний екологічний контроль».

14. Законопроектом «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти довкілля» (реєстр. № 6148 від 07.10.2021 р.) намічено внести зміни до 12 із 22 статей розділу VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» Особливої частини цього Кодексу, доповнити його чотирма та виключити з нього три статті. Передбачено, зокрема, уточнити формулювання правопорушень, розмірів штрафів та строків обмеження і позбавлення волі, встановити покарання за порушення правил поводження з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами, заготівлі деревини в межах лісового фонду, а також за її незаконне перевезення, зберігання або збут та за незаконне ввезення або вивезення за межі України об'єктів тваринного або рослинного світу. Положення запропонованих виключити із Кодексу статей 243, 249 та 250, в яких встановлено санкції за забруднення моря та незаконне зайняття водним добувним промислом, уточнено і перенесено до статей 242 та 248.

Однозначно підтримуючи необхідність посилення кримінальної відповідальності за вчинення екологічних злочинів, вважали би за можливе зауважити наступне.

Передусім звертає на себе увагу невизначеність певних термінів, які застосовуються у формулюваннях складу право-

порушень. Так, у запропонованій редакції ст. 236 за *«здійснення господарської діяльності, ... яка спричинила загибель чи шкоду здоров'ю одній і більше людині та інші тяжкі наслідки»* передбачено покарання у вигляді *«обмеженням волі на строк від одного року до трьох років або позбавленням волі на той самий строк».* Безумовно, що спричинення загибелі людини і заподіяння шкоди її здоров'ю є далеко несумірними за важкістю злочинами. Зазначимо, що у вітчизняному законодавстві відсутнє чітке визначення терміну «шкода здоров'ю», отже його можна трактувати і як скорочення тривалості та зниження якості життя, і як нетривалу хворобу або незначні тілесні ушкодження. Можливо, у даному разі варто було би вжити термін «істотна шкода здоров'ю», який використовується у ст. 137 Кримінального кодексу.

Певне застереження викликає й те, що обсяги покарань, передбачувані у ч. 1 ст. 236 Кодексу та у новій ч. 2 цієї ж статті, практично не відрізняються, незважаючи на те, що у ч. 2 йдеться про відповідальність за ті самі діяння, що й у ч. 1, проте *«вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або такі, що заподіяли матеріальну шкоду у значному розмірі».* Однакове покарання – *«обмеження волі на строк до трьох років»* за перше і повторне вчинення правопорушень запропоновано також застосувати у новій ст. 246^2 та у змінах до ст. 252 Кодексу. Між тим, повторне вчинення однорідного правопорушення та й інші згадані обставини є такими, що обтяжують відповідальність, і за це у статтях як Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і Кримінального кодексу встановлено значно суворіші міри покарання.

Сумнівним видається й те, що в оновленій редакції ст. 236 Кодексу за порушення правил екологічної безпеки передбачені аж ніяк не посилені, а навпаки послаблені обсяги покарання – замість «позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років» запропоновано обмеження або позбавлення волі *«на строк від одного року до трьох років»* із залишенням норми про «позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років». Принагідно зазначимо, що і у

нових редакціях ч. 1 ст. 238 та ч. 1 ст. 245 Кодексу на відміну від їх чинних текстів запропоновано дещо послабити покарання – не застосовувати такого його виду, як позбавлення волі.

Не можна не відзначити і значні відмінності між запропонованими розмірами матеріальної шкоди для визначення покарання, вказаними у примітках до майже усіх статей, що розглядаються законопроектом. При цьому у деяких статтях визначається лише шкода, яка вважається заподіяною у *«значному»* розмірі, в інших – у *«великому»*, а у новій статті 246^2 тяжкість правопорушення пропонується визначати і *«в особливо великих розмірах»*. До того ж кількість неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ), в яких і визначається ступінь тяжкості кримінального правопорушення, скоєному у значному чи великому розмірах, суттєво відрізняється між статтями (див. *Табл. 1*). Наприклад, якщо при безгосподарському використанні земель (ст. 254) заподіяною у значному розмірі вважається матеріальна шкода, починаючи від 100 НМДГ, то при засміченні, забрудненні або псуванні земель (ст. 239) – починаючи вже від 800 НМДГ.

Таблиця 1

Запропоновані у законопроекті № 6148 розміри матеріальної шкоди для визначення покарання за кримінальні правопорушення проти довкілля

(у неоподатковуваних мінімумах доходів громадян)

№ статті	**Матеріальна шкода, яка вважається заподіяною у розмірі**		
	значному	**великому**	**особливо великому**
236	300 і більше	-	-
238	-	300 і більше	-
239	800 і більше	1600 і більше	-
241	200 і більше	1000 і більше	-
242	200 і більше	500 і більше	-
245	500 і більше	-	-
246	500 і більше	1000 і більше	-

246-1	200 – 2000	2000 і більше	-
246-2	-	20 і більше	100 і більше
246-3	250 і більше	-	-
247	-	2000 і більше	-
248	-	100 і більше	-
252	-	200 і більше	-
254	100 і більше	3000 і більше	-

Наявність такого різнобою при визначенні розміру матеріальної шкоди, безумовно, ускладнює розмежування складів правопорушень, створює певні підстави для корупційних дій. Очевидно, віднесення такої шкоди до значної або великої, а також визначення її розмірів варто було би встановити на підставі чітких і однозначних природоохоронних критеріїв.

Слід також зазначити, що оскільки прийняття цього законопроекту може мати вплив на дохідну частину бюджетів за рахунок збільшення надходжень від застосування відповідних штрафів, бажано, щоби до нього, як і до законопроектів про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, було додано відповідно до ст. 91 Регламенту Верховної Ради України[1] та ст. 27 Бюджетного кодексу України[2] розрахунки очікуваних змін бюджетних показників.

Висновки та пропозиції

Аналіз законопроектів з екологічної проблематики, що перебувають на розгляді Верховної Ради України, свідчить про значну заінтересованість суб'єктів права законодавчої ініціативи в подальшому поліпшенні вітчизняного екологічного законодавства, посиленні нормативно-правових заходів щодо забезпечення його дотримання. Потреба у цьому набуває особ-

[1] Регламент Верховної Ради України : затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI (в ред. від 20.05.2022 р.), – ч. 3 ст. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

[2] Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (в ред. від 26.04.2022 р.), – ч. 1 ст. 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

ливої актуальності з огляду на необхідність подолання величезної шкоди, що завдана природному середовищу нашої країни внаслідок російської військової агресії.

Визначальним напрямом удосконалення українського екологічного законодавства залишається його імплементація до вимог європейського права згідно з Угодою про асоціацію між Україною і Євросоюзом. При цьому поряд із прийняттям нових та внесенням змін до чинних законодавчих актів відповідно до положень директив та регламентів ЄС нині на перший план висувається завдання перенести у вітчизняну практику найкращий досвід європейських країн щодо організації й забезпечення виконання таких актів.

Значної уваги також потребує узагальнення й упорядкування досить громіздкого та розпорошеного екологічного законодавства, в якому налічується понад 50 базових законів та ще більше підзаконних актів. Розроблення та прийняття Екологічного кодексу України, безумовно, сприятиме кращому структуруванню вітчизняного екологічного законодавства, наданню йому комплексності, ліквідації повторів, суперечностей та неузгодженостей.

Науково-практичне видання

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ СФЕР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

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

Загальна редакція О. Л. Копиленка, академіка НАН України

Комп'ютерна верстка І. С. Коломієць

Підписано до друку 19.08.2022.
Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 38,81. Обл.-вид. арк. 31,04.

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