

ISMA
ANNO 1994

**ISMA University
of Applied Sciences**



**Сумський
Національний
Аграрний
Університет**

**Sumy National Agrarian
University**

**MODERN PARADIGM OF PUBLIC
AND PRIVATE LAW AMIDST
SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Scientific monograph

Volume 2



**IZDEVNIECĪBA
BALTIJA
PUBLISHING**

2023

*Recommended for printing and distribution via Internet
by the Academic Council of Baltic Research Institute
of Transformation Economic Area Problems according
to the Minutes № 8 dated 29.08.2023*

REVIEWERS:

Aristova Iryna Vasylivna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative and Information Law, Sumy National Agrarian University;

Djakons Romans – Dr.sc.ing., Professor, Academician, President of ISMA University of Applied Sciences;

Klochko Alona Mykolaivna – Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of International Relations, Sumy National Agrarian University;

Rohovenko Oleh Volodymyrovych – PhD in Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Administrative and Information Law, Dean of the Faculty of Law, Sumy National Agrarian University;

Kuznetsova Maryna Yuriivna – PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Private and Social Law, Sumy National Agrarian University.

Modern paradigm of public and private law amidst sustainable development : Scientific monograph. Vol. 2. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. 408 p.

CONTENTS

SECTION 1. Land decentralization in Ukraine: main stages and achievements (Lyshenko M. O., Rybina O. I.).....	1
1. The problem's prerequisites emergence and the problem's formulation	1
2. Literature review	2
3. Research results and their discussion	5
SECTION 2. Policy of the Ukrainian People's Republic regarding the protection of the rights of the Jewish national minority (Mykhailichenko M. A., Zigunov V. Yu.)	25
1. The "Jewish question" in the policy of the Central Rada	26
2. Policy of the Directorate of Ukrainian People's Republic regarding the Jewish national minority	31
SECTION 3. The ability to document violations of the laws and customs of war is a necessary component of the standards of higher legal education in Ukraine (Nehrebetskyi V. V.)	38
1. Development of state standards of higher legal education in Ukraine	39
2. The role of criminalists and forensic experts in documenting violations of laws and customs of war	43
3. Use of international experience in training and advanced training of criminalists and forensic experts	48
4. The need to learn modern innovative technologies in the legal profession	51
SECTION 4. Constitutional and legal status of business entities in Ukraine (concepts and types) (Oliynyk A. Yu.)	60
1. Concepts and types of constitutional and legal status of business entities	61
2. Constitutional and legal status of individual entrepreneurs	76
3. Constitutional and legal status of business collectives	83
SECTION 5. Human right to death: problematic aspects (Pavlenko T. A.)	93
1. Euthanasia, physician-assisted suicide, mercy killing: theoretical and discussion questions	93
2. The right to die: international aspect and experience of Europe, the USA and some other countries	100

SECTION 6. Investment contract in the field of housing construction: civil law aspect (Pavlova V. G.)	111
1. General characteristics of an investment contract in the field of housing construction.....	112
2. Features of state registration of a special property right to an object under construction and a future real estate object	121
3. Procedure for concluding, executing and terminating an investment contract in the field of housing construction	127
SECTION 7. State and legal regulation of the agrarian sphere: separate directions in the conditions of sustainable development and European integration (Petrova N. O.)	139
1. Organizational and legal improvement of state support for producers of agricultural products: innovative directions of state and legal regulation in the light of European integration	142
2. State and legal regulation of rural green tourism as a perspective direction for ensuring the implementation of the strategy of sustainable development of rural areas.....	152
SECTION 8. Circulation of agricultural land: state, problems and solutions (Prokopenko N. I.).....	172
1. The problem's prerequisites emergence and the problem's formulation .	173
2. Regulation of market circulation of agricultural lands	179
SECTION 9. The institutional mechanism for ensuring equal rights and opportunities for women and men in Ukraine: legal consolidation and structural configuration (Pronevych O. S.).....	193
1. Articulation of the problem and the state of its scientific research.....	194
2. Legal consolidation of the institutional foundations of ensuring gender equality: international legal and domestic legal traditions	196
3. Subjects of ensuring equal rights and opportunities for women and men: administrative legal personality and interaction	201
SECTION 10. Some aspects of the development of craft production in Ukraine as innovative model in the post-war development of agricultural production (Rybachek V. K.).....	218
1. The essence of craft food production and its development features in Ukraine	220
2. Legal aspects of the regulation of craft productions at the current stage of development of the agrarian sector of the economy	226

SECTION 11. Use of GIS technologies in the process of land monitoring and mapping of the studied territory (Skliar Yu. L., Kapinos N. O., Kostian D. O.)	235
1. General characteristics of land monitoring.....	236
2. Geoinformation mapping as one of the methods of land monitoring.....	242
3. Comparison of the functionality of modern GIS software used in the process of land monitoring	246
SECTION 12. The issue of legal responsibility of the Russian Federation for offenses in the field of environmental protection: international legal aspect (Strelnyk V. V.)	254
1. Protection of nature during armed conflict as an absolute value.....	256
2. International legislation on the military use of means of influence on the environment.....	259
3. International legal search for mechanisms of bringing the armed aggressor to legal responsibility	261
SECTION 13. Modern challenges of legalization of the legal institution of multiple citizenship in Ukraine (Tkachenko O. M.)	271
1. The essence and prerequisites for the emergence of multiple citizenship	272
2. Normative and legal regulation of multiple citizenship in Ukraine	276
3. Prospects of modern changes in Ukrainian legislation in the field of citizenship	282
SECTION 14. Information privacy under EU law: challenges and prospects (Tokareva V. O.).....	295
1. The concept of information privacy in EU doctrine and legislation.....	296
2. Remote biometric identification and privacy in the EU	302
SECTION 15. Public procurement in Ukraine: legal and economic basics of implementation (Khomutenko V. P., Khomutenko A. V.).....	311
1. Legal and economic principles of procurement activity with state funds, funds of territorial communities and associations of territorial communities.....	312
2. Peculiarities of the public procurement contract as a type of business contract.....	325
3. Effectiveness of government financial control in the field of public procurement	335

SECTION 16. Separate issues of organizational and legal foundations of financial control at the national and international level (Chernadchuk T. O.)	351
1. Financial control in the field of ensuring the legality and efficiency of the use of public finances: essence, concepts, features	352
2. Organizational and legal principles of financial control in the sphere of ensuring the legality and efficiency of the use of public finances	358
3. The control function of local self-government bodies over the activities of business entities in conditions of sustainable development	364
 SECTION 17. The use of special knowledge in the case of the disappearance of Ukrainian children during the period of martial law (Shulzhenko A. V.)	375
1. Forensic description of the circumstances of the disappearance of children	376
2. Use of special knowledge to search for children in Ukraine	379
3. Use of special knowledge in connection with international law	385
4. Using special knowledge to return deported Ukrainian children	390

ЗЕМЕЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ЕТАПИ ТА ДОСЯГНЕННЯ

Лищенко М. О., Рибіна О. І.

ВСТУП

Децентралізація у сфері земельних відносин є важливою складовою сучасної реформи державного управління в Україні. Цей процес передбачає перехід від централізованого до децентралізованого управління земельними ресурсами та створення умов для місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад. Децентралізація земельного господарства є важливим кроком на шляху до подальшого розвитку України, оскільки цей процес дозволяє забезпечити більш ефективне використання земельних ресурсів, збільшити відповідальність місцевих органів влади перед громадянами. Досягнення цих цілей потребує комплексного інтегрованого підходу до реалізації реформи та поєднання зусиль всіх зацікавлених сторін, включаючи уряд, місцеві органи влади, громадські організації та громадянське суспільство в цілому.

1. Виникнення передумов проблеми та формулювання проблеми

Децентралізація земельного господарства повинна забезпечувати виконання норм та принципів сталого розвитку, забезпечуючи раціональне використання земельних ресурсів з урахуванням природних та екологічних обмежень. Крім того, важливим є створення ефективного механізму контролю за дотриманням вимог законодавства в галузі земельного права та управління земельними ресурсами.

Загалом, *децентралізація земельного господарства* є необхідним елементом реформування державного управління в Україні, який має на меті забезпечити більш ефективне та відповідальне використання земельних ресурсів, сприяти розвитку місцевих громад та підвищенню життєвого рівня громадян. Для досягнення успіху в цій галузі необхідно розвивати національну експертизу та стандарти, забезпечувати доступ до належної освіти та навчання, а також створити ефективний механізм контролю за дотриманням вимог законодавства та забезпечити прозорість та відкритість процесу розподілу та використання земель. Крім того, важливо забезпечити рівний доступ до земельних ресурсів для всіх громадян та бізнесу, у тому числі тих, які знаходяться в сільських районах.

У процесі реалізації децентралізації земельного господарства важливо також забезпечити належний рівень інформаційної підтримки, зокрема публічну інформацію про дії та рішення органів влади, пов'язані з земельними питаннями, а також про права та обов'язки громадян у цій галузі.

Етапи земельної децентралізації в Україні можна розглядати з різних перспектив. З одного боку, відображенням цього процесу є прийняття законодавчих актів та правових норм, які регулюють відносини в галузі земельного господарства та визначають повноваження місцевих органів влади у цій сфері.

З іншого боку, етапи децентралізації земель можна аналізувати з точки зору практичної реалізації реформи на місцях. Цей процес включає в себе передачу земельних ділянок з державної власності до місцевої власності та зміну механізмів їх використання. Зокрема, місцеві органи влади отримали право розпоряджатися земельними ресурсами на своїй території, визначати умови їх використання та розподіляти земельні ділянки між громадянами та бізнесом.

Загалом, етапи земельної децентралізації в Україні представляють складний процес, який потребує ретельного аналізу та оцінки різних факторів, таких як економічні та соціальні показники, політична воля та готовність місцевих органів влади, наявність необхідної інфраструктури та технічних ресурсів. Несприятливі економічні та політичні умови в країні вплинули на швидкість та якість реалізації децентралізації земельного господарства.

2. Огляд літератури

Дослідження як вітчизняних, так і закордонних науковців у сфері децентралізації земель глибокі і конструктивні. Бібліометричний аналіз поняття «децентралізація земель» у наукових статтях, що індексуються наукометричною базою Scopus з використанням програмного забезпечення VOSviewer v. 1.6.19, демонструє наявність дев'яти кластерів, що активно досліджували дане поняття. Слід відмітити, для аналізу було обрано період 2002-2023 рр.. За результатами застосування фільтрів для аналізу сформовано список публікацій з 797 документів. Відмітимо, що найбільш активно це питання досліджувалось вченими з США, Китаю, Великобританії, Німеччини, Нідерландів, Японії (рис. 1). Рисунок 2 демонструє, що в Україні науковці активно почали займатися проблемами децентралізації земель з 2018 року.

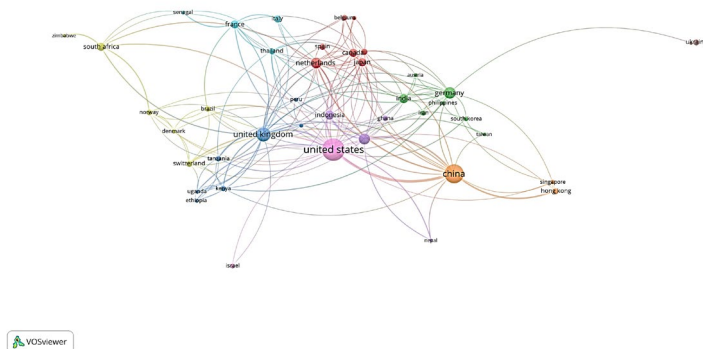


Рис. 1. Кластеризація досліджень науковців у сфері децентралізації земель

Досліджуючи земельну децентралізацію важливими є роботи Т. Лисенко, О. Чернявської¹, О. Москаленко², І. Стеценко³, А. Костійчук⁴ та ін.⁵

У роботі Т. Лисенко та О. Чернявської проведено аналіз стану земельних відносин в Україні після проведення реформи децентралізації влади. Стаття висвітлює важливі аспекти цієї реформи, зокрема її вплив на земельні відносини, стан ринку землі, управління земельними ресурсами, правове регулювання земельних відносин та інше. У статті також звертається увага на те, як земельні відносини впливають на розвиток економіки та суспільства в цілому, а також на те, які проблеми ще потребують уваги та вирішення в цій сфері. Автори статті також дають свої рекомендації щодо подальшого розвитку децентралізації земельних відносин в Україні та підвищення ефективності використання земельних ресурсів.

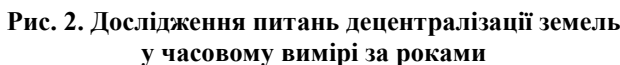
¹ Лисенко Т., Чернявська О. Аналіз стану децентралізації земельних відносин в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 26. С. 157–163.

² Москаленко О. Децентралізація земельних відносин в Україні: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2019. Вип. 33. С. 131–136.

³ Стеценко І. Децентралізація земельних відносин в Україні: досвід та проблем. *Проблеми економіки*. 2020. № 2. С. 112–118.

⁴ Костійчук А. Децентралізація земельних відносин в Україні: інституційні аспекти. *Економічний часопис XXI*. 2021. № 7–8. С. 110–113.

⁵ Rybina, O., Inas Hasan, K., Muhammad, A., Alobaidi, Y., Goncharov, V., Prokopenko, N., Boginskaya, L. (2022). Experience of Land Use Development Planning at the Local (Municipal) Level in the European Union. *Journal of Information Technology Management*, 14(2), 56-69. doi: 10.22059/jitm.2022.86927



В роботі І. Стеценко розглядається досвід децентралізації земельних відносин в Україні та аналізуються проблеми, які виникають у зв'язку з цією реформою. Автор статті досліджує ефективність децентралізації земельних відносин в Україні та її вплив на забезпечення прав власності на землю, управління землями та підвищення ефективності землекористування. Основна увага у статті приділяється проблемам земельного ринку, зокрема земельних відносин у сільському господарстві, управління земельними ресурсами та проблемам правового захисту земельних власників. Особливість цієї статті полягає в тому, що автор висвітлює досвід децентралізації земельних відносин в Україні та аналізує проблеми, які виникають у зв'язку з цією реформою. Також у статті звертається увага на питання ефективності землекористування та управління землями в Україні. Автор пропонує

ряд рекомендацій щодо покращення ситуації з земельними відносинами в Україні.

А. Костійчук в статті «Децентралізація земельних відносин в Україні: інституційні аспекти» розглядає проблеми інституційної реформи земельних відносин, аналізує інституційні аспекти децентралізації земельних відносин та висвітлює особливості забезпечення прав власності на землю та управління землями на регіональному та місцевому рівнях. У статті автор досліджує роль інституцій у процесі децентралізації земельних відносин та їх вплив на ефективність землекористування. Основна увага у статті приділяється проблемам забезпечення прав власності на землю, управлінню землями та земельному ринку в Україні. Особливість цієї статті полягає в тому, що автор зосереджується на інституційних аспектах децентралізації земельних відносин в Україні та аналізує роль інституцій у процесі реформи. Також у статті звертається увага на питання правового захисту земельних власників та управління землями на регіональному та місцевому рівнях. Автор пропонує ряд рекомендацій щодо покращення інституційних аспектів децентралізації земельних відносин в Україні.

Незважаючи на велику кількість вже проведених досліджень щодо даної проблематики, все ще існує значна кількість невирішених питань, які потребують подальшого вивчення.

3. Результати дослідження та їх обговорення

Під земельною децентралізацією автори розуміють процес передачі повноважень та відповідальності земельного управління з центрального рівня влади на місцевий рівень, зокрема на громади та місцеві органи самоврядування. Цей процес сприяє підвищенню рівня ефективності управління земельними ресурсами, забезпеченню сталого розвитку територій та покращенню якості життя місцевого населення.

У рамках земельної децентралізації можуть бути передані на місцевий рівень такі повноваження, як:

- визначення категорій земель та їх призначення;
- прийняття рішень про зміну цільового призначення земельних ділянок;
- встановлення порядку надання дозволів на землекористування та землеустрій;
- організація ведення реєстрів земельних ділянок та контроль за їх використанням;
- розроблення та здійснення місцевих земельних програм та стратегій.

Земельна децентралізація може бути важливою складовою децентралізації взагалі, оскільки земля є одним з найважливіших

ресурсів для розвитку територій та місцевих громад. Цей процес сприяє підвищенню рівня ефективності управління земельними ресурсами та забезпеченню сталого розвитку територій.

З початку процесу земельної децентралізації було прийнято кілька законів та реформ проведено з метою передачі повноважень з управління земельними ресурсами з центрального рівня на місцевий рівень. Можна виділити 3 ключові етапи:

- *перший етап децентралізації земель* розпочався в Україні ще в 90-х роках минулого століття, коли здійснювались перші спроби передати управління землями від центральної влади до місцевих органів влади. Однак, цей процес був обмеженим та неспроможним вирішити проблеми, пов'язані з неефективним використанням земельних ресурсів та корупцією;

- *другий етап децентралізації земель* відкрив нові можливості для місцевих громад у здійсненні самоврядування та управління земельними ресурсами. У рамках цього етапу було створено нові форми територіального устрою, включаючи об'єднання територіальних громад, передачу їм повноважень та відповідальності за земле-впорядкування, землекористування та землеробство;

- *третій етап децентралізації земель* ще в процесі реалізації та передбачає подальше поглиблення децентралізації, забезпечення відповідності місцевих органів влади вимогам законодавства та міжнародних стандартів, а також розвиток технічної та інституційної бази для ефективного управління земельними ресурсами. У рамках цього етапу передбачено проведення аграрної реформи, створення умов для розвитку ринку землі та забезпечення прав власності на землю, а також розширення повноважень місцевих органів влади в галузі земельних відносин. Реалізація третього етапу є важливим кроком на шляху до створення ефективної та відповідальної системи управління земельними ресурсами в Україні.

Проаналізуємо основні законодавчі акти, що стосуються питань земельної децентралізації.

*Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*⁶ передбачає децентралізацію земельних відносин. Період затвердження і реалізації Концепції в Україні супроводжувався рядом проблем та викликів:

- недостатня розробленість нормативно-правової бази щодо земельної децентралізації (ще не було розроблено повноцінного закону

⁶ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

про місцеве самоврядування та територіальну організацію влади, який би регулював відносини землевласників та органів місцевого самоврядування);

- недостатнє фінансування процесу децентралізації (на першому етапі фінансування місцевих бюджетів було недостатнім, що ускладнювало реалізацію проєктів земельної децентралізації);

- низький рівень готовності місцевих органів влади до здійснення земельної децентралізації (багато місцевих органів влади не мали достатньої кваліфікації та досвіду у здійсненні земельних відносин, що ускладнювало процес децентралізації);

- проблеми з оцінкою земельних ділянок (виникали проблеми з визначенням ринкової вартості землі, що ускладнювало процес її передачі в оренду та продаж);

- відсутність єдиного реєстру землевласників (не було створено єдиного реєстру землевласників, що ускладнювало процес передачі земельних ділянок та внесення змін до інформації про земельні ділянки та їх власників. Це призвело до недостатньої зрозумілості та контролю за процесом передачі земельних ділянок та розподілу земельних ресурсів між місцевими громадами. Крім того, це зумовлювало високий рівень корупції та нечесності у процесі передачі земельних ділянок, оскільки не було можливості перевірити правомірність власності на землю та її передачі).

Крім перелічених були проблеми зі створенням необхідних інфраструктурних об'єктів та технічної бази для проведення земельних процедур, що також ускладнювало процес передачі земельних ділянок та розподілу земельних ресурсів між місцевими громадами.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁷ передбачає перехід права власності на землю від держави до громад. До основних проблеми, які виникли при реалізації зазначеного етапу земельної децентралізації в Україні, слід віднести:

- недостатня підготовленість місцевих органів влади до прийняття нових повноважень (багато місцевих органів влади не були готові до прийняття нових повноважень, зокрема з управління земельними ресурсами);

- недостатній розвиток інфраструктури (деякі громади не мали достатньої інфраструктури для ефективного управління земельними ресурсами, зокрема для здійснення реєстрації землеволодіння та землекористування);

⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 No 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

– відсутність єдиного підходу до оцінки земельних ділянок (відсутність єдиного підходу до оцінки земельних ділянок призвела до різних оцінок вартості землі в різних громадах, що в свою чергу призвело до нерівності у передачі земельних ділянок між громадами);

– відсутність засобів контролю за правильністю передачі земельних ділянок (відсутність ефективних засобів контролю за правильністю передачі земельних ділянок призвела до того, що деякі земельні ділянки були передані не за закономірними процедурами або до неправомірних осіб);

– конфлікти між громадами щодо права власності на землю (розподіл права власності на землю між громадами став причиною конфліктів між ними, оскільки деякі з громад претендували на земельні ділянки, які раніше належали до інших громад);

– неповна інформаційна прозорість (багато громад не мали достатньої інформації про землі, які їм передавалися у власність, тому що були проблеми з доступністю технічної та кадрової бази для ведення реєстру земельних ділянок. Це ускладнювало процес формування ефективної земельної політики на місцевому рівні, а також призводило до виникнення конфліктів між громадами та власниками земельних ділянок).

Також були проблеми зі здійсненням контролю за використанням земельних ресурсів та забезпеченням дотримання земельного законодавства. Деякі громади не мали достатньої кваліфікації для ефективного управління землею, а державні органи не завжди забезпечували належний рівень нагляду за використанням земельних ресурсів. Крім того, були проблеми з розподілом доходів від земельних платежів між різними рівнями влади, що призводило до конфліктів між ними. Виникали проблеми з оподаткуванням земельних ділянок, а також з формуванням ринку землі та земельних відносин.

Закон України «Про місцеві вибори»⁸. Зазначений закон встановлює, що:

1) місцеві ради є компетентними органами щодо вирішення питань земельних відносин в межах своєї території;

2) місцеві ради мають право встановлювати місцеві податки і збори, в тому числі на землю, та визначати ставки цих податків та зборів;

3) рішення місцевих рад щодо відчуження земельних ділянок можуть бути прийняті тільки за наявності документів, які підтверджують право на землю;

⁸ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>

4) порядок вирішення суперечок, пов'язаних із земельними відносинами на місцевому рівні, в тому числі порядок розгляду звернень громадян щодо питань земельних відносин.

Отже, зазначений закон регулює деякі аспекти земельних відносин на місцевому рівні та передбачає компетенцію місцевих рад щодо прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів в межах своєї території.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»⁹ передбачає децентралізацію земельних відносин, у зв'язку з цим землі стали доступні для вільного обігу на ринку.

Однією з найбільших проблем, що виникли, було питання недостатньої інформованості громадян про новий закон та його можливості. Багато людей, особливо тих, що проживають в сільській місцевості, не розуміли, як цей закон може вплинути на їхні права на землю та на їхній підприємницьку діяльність.

Також, була проблема невирішеності питань щодо правового регулювання відносин між власниками землі та орендарями. Багато власників землі стали здається свою землю в оренду, проте нерідко виникали конфлікти щодо прав та обов'язків сторін.

Також, деякі критики стверджували, що відкриття ринку землі може привести до того, що землі стануть доступні лише для великих компаній та інвесторів, що може призвести до збільшення монополізації ринку та зниження конкуренції.

Крім того, виникли питання щодо забезпечення права на землю для малих селянських господарств та забезпечення їхньої стабільності в умовах відкритого ринку.

Також, з'явилася проблема корупції та впливу бізнес-структур на процеси продажу та оренди земельних ділянок.

У зв'язку з цим, уряду було запропоновано ряд заходів, спрямованих на вирішення цих проблем, зокрема, створення механізмів підтримки малих селянських господарств та запровадження прозорих процедур продажу та оренд

Для забезпечення права на землю для малих селянських господарств були запроваджені механізми державної підтримки, зокрема, пільги та субсидії на земельні ділянки, а також програми фінансової підтримки малих селянських господарств.

Також, були запроваджені прозорі процедури продажу та оренди земельних ділянок, які повинні забезпечити рівні умови для всіх

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 552-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

учасників ринку та запобігти корупції та впливу бізнес-структур на процеси продажу та оренди.

До того ж, уряд активно працює над забезпеченням ефективного контролю за дотриманням законодавства щодо земельних відносин, а також над покращенням регуляторного середовища в галузі земельних відносин.

Однією з ключових проблем є недостатня підготовка сільських громад до нового законодавства. Багато громад не мають необхідного досвіду та знань для ефективного впровадження нових норм законодавства, що може спричинити порушення земельних прав та інші негативні наслідки.

Крім того, важливим завданням є забезпечення прозорості та відкритості процедур земельної реформи. Недостатня інформаційна підтримка та недостатній доступ до інформації можуть стати перешкодою для розуміння та ефективного впровадження нових норм законодавства.

Також, необхідно продовжувати роботу над підтримкою малих та середніх сільськогосподарських підприємств, щоб забезпечити розвиток сільського господарства та збереження земельних ресурсів.

Загалом, необхідно постійно аналізувати ситуацію на земельному ринку та вносити необхідні зміни до законодавства з метою ефективного використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку аграрної сфери.

Незважаючи на запровадження ряду етапів земельної децентралізації в Україні, все ще існують проблеми, які не були вирішені до кінця:

- 1) порушення прав селян на землю. На жаль, у багатьох випадках, відбувається порушення прав на землю селян, особливо тих, які проживають в малій сільській громаді. Це пов'язано з недостатньою підтримкою урядом та слабкою реалізацією механізмів захисту прав селян на землю;

- 2) недостатньо розвинені механізми державного контролю за землекористуванням. Україна потребує ефективної системи державного контролю за землекористуванням, щоб запобігти незаконному перерозподілу земель, порушенню правил землекористування та забезпечити стабільність земельного ринку;

- 3) відсутність деталізованого земельного кадастру. На сьогодні в Україні відсутня повна та точна інформація про земельні ділянки, що перебувають в власності держави, громадян та юридичних осіб. Це ускладнює реалізацію земельних відносин та обмежує можливості розвитку земельного ринку;

- 4) високі ціни на землю. Запровадження ринкових цін на землю в Україні призвело до збільшення її вартості, що ускладнює доступ

до землі для малих та середніх господарств, а також для молоді та початківців у сільському господарстві;

5) недостатня підтримка малих та середніх господарств. Малим та середнім господарствам потрібна більш ефективна підтримка з боку держави, оскільки вони зазвичай мають обмежені ресурси та зазнають конкуренції з боку більших агрохолдингів. Держава може надавати фінансову та технічну підтримку, зокрема, через запровадження програм інвестування та модернізації обладнання, підвищення якості насіння та добрив, розвиток технологій, що дають змогу збільшити врожайність, тощо.

Також важливо забезпечити малим та середнім господарствам доступ до ринку збуту своєї продукції, зокрема, шляхом розвитку кооперації та співпраці з іншими фермерськими господарствами, які мають більші обсяги виробництва та ресурсів.

Ще однією важливою підтримкою для малих та середніх господарств є надання допомоги з оренди та придбання землі, оскільки це дає можливість розширювати виробництво та розвивати свій бізнес. Проте, зазначені проблеми, пов'язані з орендою та продажем землі в Україні, ще не вирішені, що може створювати перешкоди для розвитку малих та середніх господарств.

У майбутньому успіх земельної децентралізації в Україні залежить від ефективності виконання законодавства та реформ, підвищення свідомості та розуміння громадянами механізмів земельного управління та забезпечення належного фінансування місцевих громад для здійснення відповідальності за земельні ресурси. Окрім цього, важливо:

- забезпечити прозорість та відкритість у процесі вирішення питань земельного управління, залучення громадських організацій та журналістів до моніторингу земельних реформ та їх впливу на місцеві громади;
- розвивати інфраструктуру та технології, що дозволяють забезпечувати ефективний моніторинг використання земельних ресурсів та виявлення порушень земельного законодавства.

Земельна децентралізація може стати однією з найважливіших реформ для розвитку місцевих громад в Україні, але для цього необхідно здійснювати відкритий та прозорий процес реформування земельних відносин та використання земельних ресурсів в інтересах громадян.

Децентралізація земель є однією з передумов сталого розвитку, оскільки вона дозволяє забезпечити більш ефективне використання земельних ресурсів, зменшити ризик конфліктів між громадами та забезпечити більш демократичний та прозорий процес управління земельними ресурсами.

Децентралізація управління земельними ресурсами може відігравати важливу роль у сталому розвитку з різних причин (згруповано та представлено на рис. 3).

Земельна децентралізація є важливою для багатьох держав, оскільки цей процес допомагає забезпечити більш ефективне використання земельних ресурсів та забезпечує належний рівень відповідальності за управління земельними ресурсами.

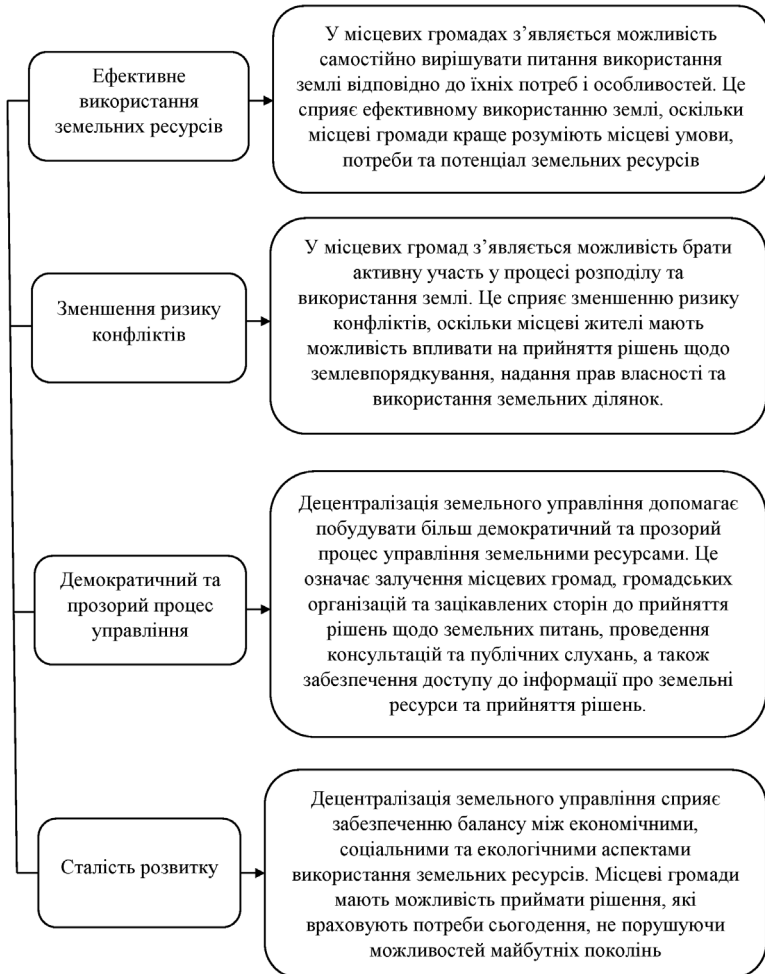


Рис. 3. Роль децентралізація управління земельними ресурсами у сталому розвитку

Зважаючи на обраний Україною проєвропейський вектор, на нашу думку, необхідно проаналізувати європейський досвід децентралізації земель, тому що це є необхідним з кількох причин:

1) вивчення підходів та розуміння результатів впровадження децентралізованих моделей управління земельними ресурсами в європейських країнах може надати інноваційних ідей та рішень, які можна буде застосувати в Україні. Врахування закордонного досвіду дозволяє уникнути повторення помилок і скоротити час на впровадження ефективних рішень (*інноваційні рішення*);

2) дослідження закордонного досвіду дозволяє оцінити різні моделі, їхні переваги та обмеження, а також зрозуміти, які підходи можуть бути найбільш ефективними. Це допомагає зробити обґрунтований вибір та адаптувати зарубіжний досвід до внутрішніх умов (*вибір оптимальних моделей*);

3) закордонний досвід також може допомогти виявити можливі негативні наслідки децентралізації земель та проблеми, з якими стикалися інші країни, що дозволяє врахувати ці ризики та уникнути можливих помилок під час впровадження децентралізованих моделей управління землею (*врахування негативних наслідків*);

4) спільне вирішення глобальних проблем:

- стале використання природних ресурсів – місцеві органи влади, які мають більш прямий доступ до землі та її ресурсів, можуть краще враховувати потреби та інтереси місцевих громад, зберігати екосистеми та регулювати використання землі з урахуванням збереження навколишнього середовища;

- підтримка розвитку сільського господарства – сільське господарство є важливим сектором, який має великий вплив на глобальну продовольчу безпеку та сталість. Децентралізація земель може сприяти розвитку малого та середнього сільського господарства, підтримувати місцеву продукцію харчових продуктів та зменшувати залежність від імпорту. Це може сприяти збалансованому розвитку сільських районів і покращенню життя сільського населення.

Швейцарія

Одною з кращих практик децентралізації земель в Європі є досвід Швейцарії. У цій країні земля є обов'язковою для реєстрації та має високу цінність, що стимулює її належне використання та захист. У Швейцарії також використовуються механізми децентралізації, такі як передача повноважень щодо земельних ресурсів на рівень муніципалітетів та розподіл фінансових ресурсів між муніципалітетами залежно від кількості землі на їх території.

Швейцарія є федеративною державою, управління землями в якій здійснюється на різних рівнях влади: федеральному, кантонському та

муніципальному. Федеральна влада Швейцарії відповідає за забезпечення загальнодержавних інтересів та прийняття рішень з питань національної безпеки, зовнішньої політики, митних тарифів тощо. Кантони, зі свого боку, мають повноваження у визначенні землевикористання, встановленні зон та дозвілля на будівництво. Муніципалітети забезпечують розробку та виконання місцевих земельних планів та надають дозвілля на будівництво в межах своєї території.

Однією з ключових особливостей земельної децентралізації в Швейцарії є висока роль муніципалітетів. Це дозволяє забезпечити місцеву відповідальність за земельні ресурси та прийняття рішень з урахуванням потреб місцевого населення. Крім того, національна політика земельного використання Швейцарії спрямована на збереження пейзажів та екологічної стійкості, що дозволяє забезпечити баланс між розвитком та охороною навколишнього середовища.

Ще однією особливістю децентралізації земель в Швейцарії є наявність громадських організацій, які виступають за збереження природних та культурних ресурсів. Зазначене сприяє включенню громадської думки в процес прийняття рішень з питань земельного використання та забезпечує відповідну увагу до екологічних та соціальних наслідків прийнятих рішень. У багатьох кантонах Швейцарії існують місцеві референдуми, на яких мешканці можуть висловити свою думку щодо питань земельного використання в своєму регіоні. Таким чином, громадська участь є важливою складовою процесу децентралізації земель в Швейцарії.

У Швейцарії законодавчі акти щодо децентралізації земель охоплюють різні рівні влади. Основні законодавчі акти щодо децентралізації земель в Швейцарії згруповано в таблиці 1.

Таблиця 1

Основні законодавчі акти щодо децентралізації земель в Швейцарії

№	Закон	Сутність
1.	Федеральний закон про власність, користування та охорону землі (Landgesetz)	визначає загальні принципи земельної власності, користування та охорони земель у Швейцарії
2.	Федеральний закон про планування та будівництво (Baugesetz)	встановлює загальні принципи планування та будівництва у Швейцарії
3.	Федеральний закон про охорону природи та пейзажу (Naturund Heimatschutzgesetz)	встановлює загальні принципи охорони природи та пейзажу у Швейцарії

Продовження таблиці 1

4.	Кантонські закони про земельну власність та земельне право	кожен кантон має власний закон щодо земельного власності та земельного права
5.	Закони муніципалітетів	кожен муніципалітет має власний закон щодо земельного власності та земельного права, який регулює земельні питання на муніципальному рівні

Ці закони є рамковими в Швейцарії та дозволяють муніципалітетам та кантонам приймати рішення щодо земельного використання та земельного права на місцевому рівні, з урахуванням національних законів та принципів.

Німеччина

Іншим прикладом успішної земельної децентралізації в Європі є досвід Німеччини. У цій країні земельні права передаються на рівень муніципалітетів, що сприяє більш ефективному використанню земельних ресурсів та забезпечує високу відповідальність місцевих органів влади за їх управління. Крім того, у Німеччині встановлено чіткі правила щодо використання земель, які забезпечують їх належне використання та захист.

У Німеччині децентралізація земель здійснюється на рівні земель (бундесландів), які мають повні повноваження у земельних питаннях. Кожен земельний уряд має власний закон про земельне господарство та земельне планування, який враховує особливості регіону. У Німеччині також існує система публічного обговорення та громадської участі у процесі розробки земельного планування та прийняття рішень про розміщення нових об'єктів на землях.

Законодавство з питань земельного використання та децентралізації земель має міжрівневий характер і включає низку законів на федеральному рівні. Ключові законодавчі акти щодо земельної децентралізації представлено в таблиці 2.

Загалом, земельна децентралізація в Німеччині є важливим інструментом управління земельними ресурсами та забезпеченням права на власність на землю для громадян та бізнесу. До ключових елементів земельної децентралізації земель в Німеччині можна віднести:

- федеральна структура влади, яка передбачає розподіл повноважень між федеральним, регіональним та місцевим рівнями;
- інститут ландшафтних архітекторів, який займається розробкою планів земельного використання та відповідає за збереження природних ландшафтів та культурної спадщини;

Таблиця 2

Основні законодавчі акти щодо децентралізації земель у Німеччині

№	Закон	Сутність
1.	Кодекс про місцеве самоврядування (Gemeindeordnung)	визначає права та обов'язки місцевих органів влади та регулює організацію місцевого самоврядування; передбачає, що місцеві органи влади мають власні повноваження щодо земельних питань, в тому числі право встановлювати податки на місцевому рівні
2.	Закон про місцеві планування (Baugesetzbuch)	регулює процес створення та затвердження місцевих планів розвитку територій та визначає правила забудови земельних ділянок; визначає правила землевпорядкування та відновлення земельних ресурсів
3.	Закон про охорону природи та ландшафтів	встановлює правила охорони природних та культурних ресурсів та визначає правила їх використання; включає в себе також норми щодо охорони територій з особливими екологічними функціями, таких як національні парки та заповідники
4.	Законодавство щодо земельного права (Bundeskleingartengesetz)	регулює використання землі для садівництва
5.	Закон про лісове господарство (Bundeswaldgesetz)	встановлює правила використання та охорони лісів

— модель «земельної власності» (“Bodenordnung”), що передбачає регулювання земельних відносин шляхом зміни прав власності та оренди землі.

— застосування принципу «інтегрованого підходу», тобто комплексний розгляд питань земельного використання з урахуванням економічних, соціальних та екологічних аспектів.

Ці елементи разом допомагають забезпечити ефективну земельну децентралізацію в Німеччині та сприяють оптимальному управлінню земельними ресурсами.

Франція

У Франції децентралізація земель здійснюється через передачу повноважень на рівень департаментів та регіонів. Це дозволяє забезпечити належний рівень відповідальності за управління земельними ресурсами та їх розвиток на місцевому рівні. У Франції землі

поділяються на два види – землі сільськогосподарського використання та міські землі. У кожному департаменті та регіоні існує спеціальний орган, що відповідає за землі відповідної категорії. Крім того, в Франції діє закон про розвиток територій, що передбачає участь громадян у процесі прийняття рішень про розміщення нових забудов та інфраструктури на землях.

Франція також має розгалужену систему земельних кодексів та законів, які регулюють земельні відносини та процеси їх передачі. Наприклад, Земельний кодекс Франції визначає правила використання землі, процеси її передачі, оренди та відшкодування. Також існує ряд законів, які стосуються планування територій та охорони природних ресурсів. Ключові законодавчі акти щодо земельної децентралізації представлено в таблиці 3.

Таблиця 3

Основні законодавчі акти щодо децентралізації земель у Франції

№	Закон	Сутність
1.	При регулювання використання земель (Loi relative à la régulation de l'utilisation du sol)	передбачає передачу більшості повноважень з управління землею з центрального рівня на місцевий рівень – департаменти та муніципалітети
2.	Про територіальне планування, розвиток та зміцнення територіальної координації (Loi portant engagement national pour l'environnement)	регулює використання земельних ресурсів з орієнтацією на екологічну стійкість. Закон передбачає заборону будівництва на окремих ділянках землі та регламентує процеси забудови та використання землі з огляду на захист навколишнього середовища
3.	Про регулювання землевикористання, розвиток та зміцнення територіальної координації (Loi relative à la régulation de l'utilisation du sol, à l'aménagement foncier et au développement durable)	передбачає здійснення регулювання землеустрою на місцевому рівні, щоб забезпечити ефективне використання земельних ресурсів та захист навколишнього середовища. Зокрема, закон передбачає можливість створення місцевих органів, які відповідають за землеустрій, та участь місцевих жителів у процесі вирішення питань використання земель.

У Франції земельна децентралізація здійснюється через передачу повноважень на рівень департаментів та регіонів. Особливістю французької децентралізації є те, що місцеві органи влади мають значну відповідальність за земельний кадастр, планування та управління земельними ресурсами.

Окрім цього, в Франції діють місцеві органи, які відповідають за збереження та управління природними та культурними ресурсами. Такі органи включають місцеві ради, комісії з планування територій та органи охорони навколишнього середовища. Вони мають значну владу в прийнятті рішень з питань земельного використання та охорони природи.

Також у Франції існує практика залучення громадськості до процесів прийняття рішень з питань земельного використання. Наприклад, планування територій здійснюється через консультації з місцевими громадськими організаціями та жителями, які можуть висловити свої пропозиції щодо розвитку території та земельного використання.

Швеція

У Швеції земельна децентралізація здійснюється через передачу повноважень на муніципальний рівень. Кожна муніципалітет має свій план землекористування та забудови, який регулює розміщення нових об'єктів на землях. Крім того, в Швеції діє закон про свободу доступу до інформації, що забезпечує прозорість у прийнятті рішень щодо використання земель. Швеція – це країна з високим рівнем децентралізації, де місцеві органи влади мають широкі повноваження щодо управління земельними ресурсами.

Основні елементи земельної децентралізації у Швеції:

1) комунальна власність (більшість земельних ділянок належать місцевим органам влади, що дозволяє їм забезпечувати місцевий розвиток та контролювати земельне використання);

2) децентралізоване управління (здійснюється на різних рівнях місцевої влади: комун, регіонів та округів. Це дозволяє забезпечити більш ефективне управління земельними ресурсами та місцевим розвитком);

3) громадський контроль (місцеві органи влади часто залучають громадські організації та громадські ради для участі у процесах планування та управління земельними ресурсами);

4) екологічний підхід (управління земельними ресурсами здійснюється з урахуванням потреб природного середовища та екологічних аспектів. Місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати сталість землекористування та збереження біорізноманіття);

5) регулювання земельного ринку.

Відповідно до шведського Закону про землю (Swedish Land Code), всі землі в країні повинні бути зареєстровані в державному реєстрі земель (Swedish National Land Survey). Це дозволяє уряду контролювати земельний ринок та запобігати зловживанням, а також забезпечувати громадський доступ до природних ресурсів. Крім того, у Швеції існує так званий «принцип дозволів» (permit principle), згідно з яким будь-яка діяльність, пов'язана з землею, потребує згоди місцевих органів влади та забезпечення публічної безпеки та інтересів громади. Ще однією важливою особливістю регулювання земельного ринку в Швеції є те, що місцеві органи влади мають право відмовити у продажі земельних ділянок приватним особам та організаціям, які не мають достатніх ресурсів або досвіду для ефективного використання землі, що дозволяє забезпечити збалансований розвиток земельного використання та запобігти спекуляції на землі.

Крім того, у Швеції існує система земельних кооперативів, які забезпечують доступ до землі для малого та середнього бізнесу та фермерів. Земельні кооперативи займаються використанням та управлінням землею та надають можливість її користувачам брати участь у прийнятті рішень та впливати на земельну політику в рамках кооперативу.

Загалом, регулювання земельного ринку в Швеції спрямоване на забезпечення сталого розвитку та підтримку економічного зростання, з урахуванням екологічних, соціальних та культурних аспектів. Це досягається за допомогою різноманітних інструментів, таких як земельне планування, регулювання використання землі, оподаткування земель, заборони на спекуляцію земельними ділянками, а також широкого використання зонування.

Шведська система регулювання земельного ринку також передбачає важливу роль місцевих органів влади у прийнятті рішень з питань землекористування. Місцеві органи влади мають повноваження затверджувати плани землекористування та зонування, видавати дозволи на будівництво, а також контролювати виконання земельних угод та правил використання землі.

Ключові законодавчі акти Швеції, пов'язані із децентралізацією земельного управління, представлено в таблиці 4.

Ці закони забезпечують ефективну децентралізацію земельного управління в Швеції та забезпечують рівень відповідальності та участі місцевих органів управління в розвитку територій.

Узагальнюючи найкращі практики організації та проведення земельної децентралізації в країнах Європи передбачають:

- повну передачу повноважень щодо управління землею на місцеві органи влади;

Таблиця 4

Основні законодавчі акти щодо децентралізації земель у Швеції

№	Закон	Сутність
1.	Закон про планування та зонування (Planoch bygglagen)	регулює процедуру розробки та затвердження планів землекористування та зонування
2.	Закон про земельні угоди (Markanvisningslagen)	визначає процедуру надання земельних ділянок для будівництва, включаючи умови використання та оплати земельних платежів
3.	Закон про місцеве самоврядування і регіональний розвиток (Swedish Local Government Act and Regional Development Act)	визначає роль та повноваження місцевих рад у земельному управлінні та плануванні
4.	Закон про земельне планування та забудову (Swedish Planning and Building Act)	визначає процес забудови території, земельне планування, управління земельними ресурсами та забезпечення екологічно стійкого розвитку
5.	Закон про земельну реформу (Swedish Land Reform Act)	встановлює правила для земельних операцій, таких як купівля, продаж та оренда землі, та забезпечує збереження та використання земельних ресурсів для громадського блага
6.	Закон про компенсації за земельні ресурси (Swedish Compensation for Land Resources Act)	регулює компенсаційні виплати власникам землі, які зазнають збитків внаслідок зміни призначення землі або здійснення будівельних робіт на території їх земельних ділянок

– розробку чітких нормативно-правових актів та процедур, які регулюють децентралізацію земель та забезпечують відповідну відповідальність місцевих органів влади;

– високу компетентність місцевих органів влади у сфері земельних відносин та здатність до швидкого реагування на зміни обставин;

– безпеку громадян та власності на земельні ділянки;

– розвиток механізмів контролю та моніторингу за діяльністю місцевих органів влади у сфері земельних відносин;

– розробку програм та проектів щодо розвитку інфраструктури та реалізації інвестиційних проектів, що сприятимуть збільшенню ефективності використання земельних ресурсів;

- активну участь громадян у процесі децентралізації земель та забезпечення їхнього права на участь у вирішенні земельних питань;
- сприяння розвитку місцевого самоврядування та забезпечення його фінансової стабільності.

З початком повномасштабного вторгнення російської федерації значно ускладнився процес земельної децентралізації, оскільки були запроваджені додаткові обмеження та регуляції у діяльність населення та органів влади. Однією з основних складнощів є забезпечення безпеки громадян та збереження власності на земельні ділянки. В умовах воєнного стану зростає ризик захоплення чужих земельних ділянок, що порушує права законних власників. Також важливим аспектом є можливість відшкодування збитків, спричинених воєнними діями, які можуть відбуватися на території земельних ділянок. У такій ситуації місцеві органи самоврядування повинні мати достатні ресурси та здатність до швидкого реагування на зміни обставин. Крім того, децентралізація земель в умовах воєнного стану має економічні наслідки, що також необхідно враховувати. Наприклад, зменшення доступу до земельних ресурсів може призвести до скорочення виробництва сільськогосподарської продукції та погіршення харчової безпеки населення. Отже, при земельній децентралізації в умовах воєнного стану необхідно враховувати всі можливі наслідки та вживати всіх заходів для забезпечення безпеки та захисту прав власників земельних ділянок.

Децентралізація земельного господарства є важливою складовою реформування державного управління в Україні, що сприятиме більш ефективному та відповідальному використанню земельних ресурсів, розвитку місцевих громад та підвищенню якості життя громадян.

Децентралізація земельної політики має багато переваг. По-перше, це забезпечує більш ефективне використання земельних ресурсів, оскільки місцеві органи влади краще знають потреби території та можуть враховувати їх при прийнятті рішень. По-друге, децентралізація земельної політики забезпечує збільшення відповідальності місцевих органів влади перед громадянами, оскільки вони стають безпосередньо відповідальними за управління земельними ресурсами на своїй території. По-третє, децентралізація земельної політики сприяє розвитку місцевих громад та збільшенню їх соціально-економічної активності.

ВИСНОВКИ

Виходячи з усього вищесказаного, можна зробити висновок, що децентралізація земельних відносин повинна бути розглянута як частина більш широкої стратегії сталого розвитку. Необхідно забезпечити баланс між використанням землі для розвитку економіки

та збереженням довкілля та екосистем. Для досягнення сталого розвитку через децентралізацію земельних відносин необхідно забезпечити участь громад та місцевих органів влади у прийнятті рішень про використання землі, зокрема, шляхом запровадження механізмів діалогу та консультацій з місцевими громадами та зацікавленими сторонами; забезпечити механізми контролю за використанням земельних ресурсів та мінімізувати можливість корупції в цьому процесі.

Таким чином децентралізація земельних відносин є важливим інструментом формування стабільної економіки територій та їх розвитку. Різноманітність підходів та стратегій, які можуть бути використані місцевими громадами, забезпечує формування інноваційного середовища, що сприяє розвитку економіки територій та забезпеченню сталого розвитку.

АНОТАЦІЯ

Децентралізація земельного управління дозволяє розподіляти владу та відповідальність між різними рівнями управління, зокрема місцевими органами влади та громадами. Це сприяє збалансованому використанню землі, оскільки місцеві органи влади краще розуміють потреби та особливості своїх територій, що дозволяє забезпечити сталість розвитку та збереження природних ресурсів. В роботі проаналізовано досвід європейських країн, який свідчить, що децентралізація земельного управління сприяє демократичним процесам та підтримці місцевого розвитку. В країнах, де здійснюється децентралізація земельного управління, спостерігається більш ефективне використання земельних ресурсів оскільки місцеві органи влади краще розуміють потреби своїх територій та можуть розробляти земельні політики, які враховують специфіку місцевого контексту, природні ресурси та потреби місцевих громад. В роботі проаналізовано закони щодо земельної децентралізації в Україні. Зазначене дозволяє оцінити їхню ефективність у забезпеченні сталого розвитку; з'ясувати, чи існують правові бар'єри, які утруднюють реалізацію децентралізаційних процесів, або які можуть призвести до небажаних наслідків, таких як конфлікти між громадами або неефективне використання землі; послужити підґрунтям для розроблення рекомендацій щодо поліпшення законодавства у разі виявлення прогалин або невідповідності у законодавчих актах та запропонувати конкретні зміни або доповнення, що сприятимуть більш ефективній та сталій земельній децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисенко Т., Чернявська О. Аналіз стану децентралізації земельних відносин в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 26. С. 157–163.
2. Москаленко О. Децентралізація земельних відносин в Україні: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2019. Вип. 33. С. 131–136.
3. Стеценко І. Децентралізація земельних відносин в Україні: досвід та проблем. *Проблеми економіки*. 2020. № 2. С. 112–118.
4. Костійчук А. Децентралізація земельних відносин в Україні: інституційні аспекти. *Економічний часопис ХХІ*. 2021. № 7–8. С. 110–113.
5. Rybina, O., Inas Hasan, K., Muhammad, A., Alobaidi, Y., Goncharov, V., Prokopenko, N., Boginskaya, L. (2022). Experience of Land Use Development Planning at the Local (Municipal) Level in the European Union. *Journal of Information Technology Management*, 14(2), 56–69. doi: 10.22059/jitm.2022.86927.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
8. Земельний кодекс України (2020). Закон України № 2768-III від 07.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
9. Про охорону земель (2017). Закон України № 962-IV від 18.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
10. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
12. Majdannyyk O., Onishchuk Ju. Pravovi aspekty mekhanizmu peredachi dejakykh povnovazhenj u sferi zemelnykh vidnosyn orghanam miscevogho samovrjaduvannja ob'jednanykh terytorialnykh ghromad. *Visnyk Akademiji praci ta socialnykh vidnosyn*. 2020. No 1–2. С. 71–79.
13. Pronina, O., & Hryhorieva, L. (2021). Land decentralization in Ukraine: advantages and disadvantages. *Public Administration and Regional Development*, (14), 1022–1050. <https://doi.org/10.34132/pard2021.14.10>

14. Mamonova, V. V., & Kozhurina, V. M. (2018). Vyznachennja bazovykh ponjatj zemeljnoji decentralizaciji. *Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja*, (1), 123–128.

15. Petrushenko, Y., Ventsel, V., Garbuz, V., Kolomiiets, U., & Duranowski, W. (2020). Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform. *Marketing and Management of Innovations*, 1, 208–221. <https://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17>

Information about the authors:

Lyshenko Margarita Oleksandrivna,

Doctor of Economics,
Professor at the Department of Marketing and Logistics
of the Faculty of Economics and Management
Sumy National Agrarian University
160, Herasyima Kondratieva str., Sumy, 40000, Ukraine

Rybina Olena Ivanivna,

PhD (Economy),
Associate Professor at the Department of Geodesy
and Land Management of the Faculty of Law
Sumy National Agrarian University
160, Herasyima Kondratieva str., Sumy, 40000, Ukraine

ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЄВРЕЙСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕНШИНИ

Михайліченко М. А., Зігунов В. Ю.

ВСТУП

Період революції 1917–1921 рр. став одним з найважливіших етапів формування українських політичних традицій, одним з доказів історичної спроможності українців до державного будівництва. Саме тому цей період стає об'єктом не лише наукових дискусій, а й пропагандистських маніпуляцій, зокрема щодо оцінки політики УНР відносно українського єврейства як дискримінаційної, «погромницької». Тому з'ясування справжнього характеру етнонаціональної політики українських урядів часів Перших визвольних змагань важливе не лише для утвердження історичної правди, а й для покращення сучасних українсько-ізраїльських відносин.

Напередодні революції 1917 р. на українських землях мешкало близько 3,6 мільйонів євреїв, що становило 9,9% всього населення України¹. На Надніпрянщині діяла ціла низка впливових єврейських політичних організацій, зокрема Бунд, Сіоністсько-соціалістична робітничка партія «Поалей Ціон», Єврейська соціал-демократична робітничка партія «Поалей Ціон», Соціалістична єврейська робітничка партія². Тому одним з важливих завдань, що постали перед Українською Народною Республікою, стало формування такої етнонаціональної політики, яка б враховувала інтереси єврейської національної меншини і забезпечувала підтримку українського державотворення з боку єврейської громади. З'ясування характеру та основних напрямів діяльності УНР щодо реалізації цього завдання і є метою даного дослідження.

¹ Лазарович М. Етносоціальна структура населення України напередодні Першої світової війни. Проблеми економіки Тернопільщини та інших територій України: зб. праць / редкол.: А. Крисоватий, З. Задорожний, О. Кириленко [та ін.]; відп. ред. М. Андрейчин, ред. тому О. Гомотюк, В. Дерій. Тернопіль : Економічна думка, 2015. Т. 10. С. 143.

² Федьков О. М. Сіоністсько-соціалістичний рух в українських губерніях Російської імперії наприкінці XIX – на початку XX ст. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету ім. Івана Огієнка. Історичні науки*. 2015. Вип. 8. С. 229–243.

«Єврейське питання» в політиці українських урядів періоду революції 1917–1921 рр. ставало об'єктом вивчення багатьох українських та зарубіжних вчених, зокрема Т. Батанової, В. Гусева, М. Гона, М. Лазаревича, Б. Куцмані, Т. Макаренка, О. Неймана, В. Сергійчука, В. Устименка. Різним аспектам проблематики присвячена й низка наших попередніх досліджень, результати яких узагальнені в даній роботі³.

1. «Єврейське питання» в політиці Центральної Ради

Як зазначалося вище, успіх українського державотворення багато в чому залежав від позиції національних меншин. Тому не дивно, що вже на початку революції лідери Української Центральної Ради задекларували необхідність розбудови міжнаціональних відносин на принципах рівноправ'я. Так, у квітні 1917 р. і статті «Народностям України» М. Грушевський писав: «Ми добуваємо державне право для української землі не для того, щоб панувати над національними меншостями України. Ми домагаємося для неї широкої автономії не для того, щоб тільки для себе використовувати її права. Повнота національного життя, котрої ми добиваємося для українського народу не повинна затопляти інших народностей і обмежувати їх змагання до вільного розвитку своєї культурної і національної стихії»⁴.

Під час роботи Всеукраїнського національного конгресу член УЦР Ф. Матушевський виголосив положення свого реферату «Права національних меншин», в якому наголошувалося на праві національних меншин створювати органи місцевого самоврядування в місцях компактного проживання їх представників, а також в участі в роботі усіх державних установ та ухвалені законів⁵. На завершення першого дня роботи конгресу за пропозицією М. Грушевського було одногласно

³ Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Діяльність Директорії УНР щодо відновлення єврейської національно-персональної автономії. *Приватне та публічне право*. 2018. № 4. С. 8–10.; Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. «Єврейське питання» у внутрішній політиці Центральної Ради. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Четвертої Міжнародної науковопрактичної конференції (Суми, 22 квітня 2021 року). Суми, 2021. С. 113–117.; Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Політика Української Держави Павла Скоропадського щодо єврейської національної меншини. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 3–7.; Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Діяльність Директорії УНР щодо відновлення єврейської національно-персональної автономії. *Приватне та публічне право*. 2018. № 4. С. 8–10.

⁴ Грушевський М.С. Твори: у 50 т. / редкол.: П. Сохань (голов. ред.), Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. Львів : Видавництво «Світ». 2007. Т. 4. Кн. 1. С. 18.

⁵ Український національно-визвольний рух. Березень-листопад 1917 року: Документи і матеріали / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2003. С. 148–154.

прийнято резолюцію в якій одним з головних принципів української автономії визначалось «повне забезпечення прав національних меншостей, які живуть на Україні»⁶.

На виконання домовленостей із Тимчасовим Урядом, закріплених Другим Універсалом, склад Центральної Ради було розширено за рахунок депутатів від національних меншин. На 4-й сесії УЦР було вирішено надати представникам єврейської громади 50 мандатів, що становило 6% від парламентських місць. До Центральної Ради було делеговано по 13 депутатів від Бунду, Сіоністської партії і Об'єднаної єврейської соціалістичної робітничої партії (ОЄСРП), 9 членів Єврейської соціал-демократичної робітничої партії «Поалей Ціон» (ЄСДРП ПЦ) і два представника від Єврейського демократичного об'єднання. Таким чином єврейське представництво стало другою за чисельністю (після російської) національною фракцією в Центральній Раді. У Малій Раді після низки узгоджень і перестановок євреї отримали 16 мандатів з 66 (понад 24%), посівши друге місце після українців (36 членів)⁷.

Євреї були включені й до інших вищих органів влади. Представник ОЄСРП М. Зільберфарб був призначений віце-секретарем з єврейських справ. Членом Генерального секретаріату Центральної Ради став керівник Бунду М. Рафес, а членом Верховного суду – юрист і громадський діяч А. Марголін

Наступним кроком на шляху до забезпечення прав українського єврейства став Закон «Про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад» від 2 грудня 1917 р. згідно з яким, у місцевостях із значною кількістю єврейської людності обиралися єврейські громадські ради «для завідування всіма єврейськими національними справами та установами». Важливу роль у розробці і реалізації цього закону відіграло Генеральне секретарство з єврейських справ, утворене в листопаді 1917 р. шляхом реорганізації відповідного віце-секретарства Генерального секретарства міжнаціональних справ. Зусиллями цього секретарства положення закону були втілені у життя, хоча й не у всіх єврейських громадах (у апараті генерального секретаря єврейських справ важали, що їх було близько 600). Міністерство єврейських справ, створене 9 січня 1918 р., отримало інформацію

⁶ Сергійчук В. Погроми в Україні: 1914–1920 рр. Від штучних стереотипів до гіркої правди, прихованої в радянських архівах. К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 1998. С. 33.

⁷ Макаренко Т. Представництво національних меншин в органах державної влади: історичний аспект. *Сіверянський літопис*. 2014. № 1–3. С. 190; Нейман О. Міністерство Єврейських справ УНР. *Хроніка-2000*. 1998. № 23–24. С. 338.

про вибори у 250 общинах. До ліквідації цього міністерства було опрацьовано і затверджено результати виборів у 194 общинах⁸.

Відповідно до Закону «Про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад» виборче право отримували усі представники єврейської громади, яким на день виборів виповнювалось 20 років. Для проведення виборів формувались комісії з «7 осіб, які мали обиратися зборами євреїв – гласних городських дум, волосного земства або поселкового зібрання в їх кількості, і по одному представнику від кожної з нижчеписаних партій в місцевостях, де існують органи цих партій: 1) «Нехац Ісроель», 2) «Хейрус Мосейро», 3) Сіоністської партії, 4) Єврейської народної групи, 5) Єврейської народної партії, 6) Єврейської с. д. робітничої партії «Поалей Ціон», 7) Об'єднаної Єврейської соціалістичної робітничої партії (СС і ЄС) і 8) Загальної Єврейської робітничої спілки «Бунд»⁹.

У контексті формування механізму правового захисту єврейської національної меншини особливої уваги заслуговує ухвалений 9 січня 1918 р. Закон «Про національно-персональну автономію», підготовку якого Центральна Рада почала ще влітку 1917 р., створивши спеціальну комісію. Закон надавав євреям, поряд із росіянами і поляками національно-персональну автономію, тобто право на самостійне влаштування свого національного життя через власні виборні органи, незалежно від місця їх проживання у межах УНР. Передбачалося, що меншини створять Національні союзи, влада яких буде поширюватися на всіх представників цієї національності, а членство в Національному союзи мало ґрунтуватись не на територіальній, а на персональній основі. Визначення компетенції Національного союзу й окремих його органів покладалося на Установчі збори певної меншини, але вони повинні були затверджуватися Установчими зборами УНР. Відповідно до статті 9 Закону органи Національного союзу проголошувались органами держави, склад яких мав обиратися всіма членами певної меншини, громадянами УНР, яким виповнилось 20 років. Вищим представницьким органом Національного союзу кожної меншини мали стати Національні збори, а вищим виконавчим органом – Національна

⁸ Устименко В.М. Єврейські організації і партії в суспільно-політичному житті України за доби Центральної Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 років*. 2009. Вип. 4. С. 152, 163–164.

⁹ Національні відносини в Україні у ХХ ст.: Зб. документів і матеріалів / Упоряд.: М.І. Панчук та ін.; НАН України. Ін-т нац. відносин і політології / К. : Наукова думка, 1994. С. 57–58.

рада, обрана Національними зборами¹⁰. Цей був перший у світовій практиці закон про національно-персональну автономію, який мав конституційний характер, він увійшов окремою частиною в Конституцію Української Народної Республіки (квітень 1918)¹¹.

Як зазначає Б. Куцмані, автори закону значною мірою спиралися на праці австрійських соціал-демократів Е. Крістана, К. Реннера та О. Бауера, а саме на запропоновану в їхніх роботах концепцію нетериторіальної національної автономії. У Російській імперії ця модель з певними адаптивними змінами набула популярності в першому десятилітті ХХ століття під назвою «екстериторіальна автономія». Саме єврейські політики виступали посередниками в цьому трансфері ідей, включаючи у формулювання своїх уявлень про автономію зокрема й багаторічні дискусії про можливе переформатування імперії. Велику роль у цьому процесі адаптації відіграв М. Зільберфарб, очільник Генерального секретарства (пізніше міністерства) єврейських справ і один з авторів закону про національно-персональну автономію¹².

Одночасно з прийняттям закону про національно-персональну автономію, утворювалось Міністерство єврейських справ, діяльність якого зводилася до двох основних завдань: захисту інтересів єврейської меншини, громадянських і політичних прав її членів, та розбудови єврейської національної автономії в Україні, творенні її місцевих і центральних установ. Міністерство мало у своєму складі три департаменти: загальної канцелярії з загальним та військовим відділами; освіти з відділами мистецтва, середніх та початкових шкіл; національного

¹⁰ Макаренко Т. П. Національно-персональна автономія як складова етнополітики періоду українських визвольних змагань 1917–1921 рр. *Культурологічний вісник Нижньої Наддніпряничини*. 2013. Вип. 31. С. 175–179.

¹¹ Верменич Я. В. Національно-персональна автономія. *Енциклопедія історії України*: Т. 7: Мі-О / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2010. 728 с.

¹² Куцмані Б. Від імперського народу до національної меншини. Міністерство великоруських справ в Україні, 1917–18 рр. *Україна модерна*. 2020. Вип. 29. С. 171–172. <https://doi.org/10.30970/uam.2020.29.1206>; Куцмані Б. «Перехресна історія» закону про національно-персональну автономію УНР: перетікання ідей від австро-марксистів через єврейський Бунд до революційної України *Революція, державність, нація: Україна на шляху самоствердження (1917–1921 рр.)*: Матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Київ, 1–2 червня 2017 р.) / упоряд. В. Верстюк (відп. ред.), В. Скальський, Г. Басара-Тилишак, В. Бойко. Київ–Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. С. 261–267; Гриневич В. А. Зільберфарб Моше Ісакович. *Енциклопедія історії України*: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2005. С. 360.

самоврядування з організаційним відділом, а також відділ преси й інформації¹³.

Подальшим кроком у розбудові єврейської національно-персональної автономії стало утворення у квітні 1918 року Єврейської національної ради (СНР), яка мала координувати діяльність єврейських громад і товариств, організовувати збір коштів тощо. До її складу ввійшло 50 депутатів по 10 від кожної з партій, які брали участь у роботі Центральної Ради¹⁴.

Тоді ж, у квітні 1918 р. УЦР прийняла закон про єврейську вчительську семінарію у Києві, що мала на меті підготовку вчителів для початкових єврейських шкіл на території УНР. Вона вважалася середньою школою, складалася з одного підготовчого і наступних 4-х класів і підпорядковувалась безпосередньо Міністерству єврейських справ. Передбачалося, що у семінарії буде викладатися єврейська мова і література, староеврейська мова і література, єврейська історія, загальна педагогіка і дидактика, методика викладання, математика, українська мова і література, природничі науки, фізика, історія України і загальна історія, креслення, малювання, співи, гімнастика, ручна праця і рукоділля. Викладання повинно було проводитись на єврейській мові. Всього в семінарії мало навчатися приблизно 250 студентів: 40 у кожному класі і 45 у підготовчому. Учні забезпечувались державними стипендіями¹⁵. Крім згаданого навчального закладу планувалося відкриття ще дев'яти єврейських вчительських семінарій і інститутів, а також державної єврейської друкарні, на організацію якої було виділено 130 тисяч карбованців, однак цим проєктам не судилося здійснитися¹⁶.

¹³ Лазарович М. В. Секретарство/Міністерство єврейських справ та єврейська національна рада в контексті розбудови національно-персональної автономії (липень 1917-квітень 1918 р.). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології*. 2012. № 1031, вип. 22. С. 111–116.; Мироненко О.М. Світоч української державності: Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. К.: Ін-т. держави і права ім. В.В. Корещокого НАН України, 1995. С. 158–160.

¹⁴ Нейман О. Міністерство Єврейських справ УНР. *Хроніка-2000*. 1998. № 23–24. С. 340–342.

¹⁵ Мироненко О. Закон про єврейську вчительську семінарію. *Українське державотворення: не витребуваний потенціал*: Словник-довідник / О.М. Мироненко, Ю.І. Римаренко, І.Р. Ксенко та ін. К.: Либідь, 1997. С. 204–205.

¹⁶ Батанова Т. До історії єврейського представництва в Українській Центральній Раді: декілька документів Міністерства з єврейських справ. *Пам'ятки: археографічний щорічник*. 2010. Т. 11. С. 178.

На жаль, в тих складних політичних обставинах, в яких діяла Центральна Рада, їй не вдалося здійснити програму демократичних перетворень у сфері міжнаціональних взаємин. Проте, незаперечним є висновок, що вона своєю політикою заклала основи правового захисту єврейської національної меншини.

2. Політика Директорії УНР щодо єврейської національної меншини

За гетьманування П. Скоропадського було скасовано закон про національно-персональну автономію, ліквідовано Міністерство єврейських справ, розпущено Єврейську національну раду. Водночас, єврейська меншина не була позбавлена можливостей для політичного і культурного розвитку. Про це, зокрема, свідчить факт цілком легального створення і діяльності вищого представницького органу українського єврейства – Тимчасового Єврейського Національного зібрання¹⁷.

Сподіваючись на відновлення національно-персональної автономії, єврейські політичні партії приязно зустріли перемогу анти гетьманського повстання. Так, у зверненні тимчасового бюро українського Головного комітету Бунду зазначалось, що «...під керівництвом Директорії повалено гетьманську поміщицько-буржуазну владу ...Тільки влада, що спирається на соціалістичний пролетаріат і революційне селянство, може задовольнити соціальні і національні інтереси трудящих класів УНР». Вітання Директорії надіслала і ОЄСРП¹⁸.

Очікування єврейських політиків до певної міри виправдались. Вже 16 грудня 1918 р. Директорією було ухвалено постанову «Про відновлення чинності закону Центральної Ради від 9 січня 1918 р. про національно-персональну автономію», в якій зазначалося, що до відновлення національних міністерств при Директорії буде засновано відділ у справах національних меншин. Обов'язки керуючого цим відділом мав виконувати заввідділом праці, колишній член Центральної Ради та депутат Єврейської національної ради С. Гольдельман¹⁹.

В середині січня 1919 р. відновило свою діяльність Міністерство єврейських справ, яке очолив А. Ревуцький²⁰. Натомість в складі уряду

¹⁷ Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Політика Української Держави Павла Скоропадського щодо єврейської національної меншини. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 3–7.

¹⁸ Найман О. Уроки державності: УНР та «єврейське питання». *Віче*. 1998. № 5. С. 125.

¹⁹ Устименко В. М. Етнонаціональна політика як фактор державотворення в Україні (1917–1920 рр.): Інститут історії України НАН України. К., 2010. С. 99.

²⁰ Лазарович В.М. Деякі аспекти етнополітики Директорії УНР та її урядів наприкінці 1918-першої половини 1919 р. *Гілея*. 2012. № 7. С. 577.

УНР так і не було створено міністерств з російських і польських справ. «Жодний з сусідів України не буде вважати себе протегувати українським євреям й заступатися за їх кривди, – пояснив цей факт В.Винниченко. – Тому українським євреям залишається одна можлива орієнтація – це на українську державу, а в цій державі хай буде єврейський міністр, котрий заступатиме їх інтереси»²¹.

Скориставшись наданою можливістю, Міністерство з єврейських справ одразу ж розпочало роботу. У його зверненні до єврейського народу оповіщалось про спроможність повного здійснення його прав на власну мову і культуру, на автономне упорядкування свого внутрішнього життя. Міністерство єврейських справ планувало скликати єврейські Установчі Збори, які мали забезпечити демократичний шлях розбудови єврейської національної автономії. Мали бути прийняті закони, які б забезпечити належну правову та фінансову базу для діяльності єврейських общин. Основними напрямками своєї діяльності міністерство визначало:

- «...заснування вчительських інститутів та єврейського університету;
- забезпечення всіх шкіл навчальними посібниками і літературою, підтримка їх, щоб жодна єврейська навчальна установа не припиняла своєї діяльності;
- відновлення єврейських установ, які припинили свою роботу і організація їх роботи на демократичних засадах;
- широка підтримка соціальної діяльності та організація медичної допомоги, регулювання еміграції;
- обстоювання рівноправ'я євреїв в усіх сферах державного життя;
- захист свободи віросповідання та діяльності релігійних громад».

Міністерство єврейських справ мало отримувати 3 мільйонів карбованців на рік на потреби його діяльності. Крім того, державна скарбниця на цей же період виплачувала 300 тисяч карбованців на видання підручників, котрих гостро не вистачало²².

У діючих документах і проектах нормативних актів Директорія неодноразово підкреслювала рівність громадян УНР незалежно від національності. Так, 24 січня 1919 р. Рада Народних Міністрів УНР ухвалила закон «Про карну відповідальність за образу національної честі і достоїнності», порушення якого передбачало тюремне ув'язнення

²¹ Устименко В. Етнополітичний фактор в політиці Директорії УНР. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. 2010. № 5. С. 212.

²² Гусев В.І. Національні меншини в планах розбудови української держави (доба Центральної Ради, Гетьманщини, Директорії). *Розбудова держави*. 1993. № 12. С. 30.

строком від 3 місяців до 1,5 років²³. Передбачалось і досить широке представництво національних меншин у законодавчих та виконавчих органах УНР. Зокрема у майбутній Державній Народній Раді 13% місць резервувалась для єврейських політичних партій. Таким чином представникам єврейських партій планувалось виділити 21 мандат. Для порівняння підкреслимо, що росіянам і полякам планувалося надати відповідно – 6 і 3 мандати²⁴. Серед законів Директорії УНР спрямованих на розвиток єврейської національно-персональної автономії слід окремо згадати «Закон про кагальне управління», який визначав порядок створення органів єврейського місцевого самоврядування (кагальних рад) їх організацію і джерела фінансування²⁵.

Однак, у цей надзвичайно складний період Директорія не змогла здійснити своїх намірів щодо єврейської національно-персональної автономії. Поглиблення національних і політичних протиріч поставили під загрозу саме існування незалежної української держави. Саме тому всі вищезгадані закони і законопроекти так і не вступили в дію, крім «Закону про кагальне управління», який був застосований у кількох єврейських громадах України²⁶.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумки нашого дослідження, можна впевнено стверджувати, що політика Української Центральної Ради щодо єврейської громади будувалася на принципах демократизму й поваги до етнічної, культурної та мовної самобутності. Ця політика реалізовувалася у двох головних напрямках:

- активне залучення представників єврейської політичної еліти до роботи у органах влади, включно із Українською Центральною радою та урядом;
- надання національно-персональної автономії, тобто права на самостійне влаштування свого національного життя через органи Національного союзу.

Директорія УНР у своїй політиці керувалась принципами національного рівноправ'я, закладеними Центральною Радою. Відновлення чинності Закону «Про національно-персональну автономію», ухвалення

²³ Лазарович В.М. Деякі аспекти етнополітики Директорії УНР та її урядів наприкінці 1918-першої половини 1919 р. *Гілея*. 2012. № 7. С. 576.

²⁴ Основи етнодержавознавства: підручник / За ред. Ю. Римаренка. К. : Либідь, 1997. С. 267.

²⁵ Нейман О. Міністерство Єврейських справ УНР. *Хроніка-2000*. 1998. № 23–24. С. 346–347.

²⁶ Гольдельман С. Єврейська національна автономія на Україні (1917–1920). *Хроніка – 2000*. 1998. № 21–22. С. 223.

«Статуту про єврейську громаду», запровадження карної відповідальності за образу національної честі і гідності мали створити міцну правову базу, яка забезпечувала б єврейському населенню повноцінний національний розвиток. Однак, в умовах військових поразок і політичної нестабільності, Директорія УНР не змогла у повній мірі реалізувати свою етнополітичну політику.

Отже, в Українській Народній Республіці було вперше реалізовано ідею єврейської національно-персональної автономії, створено правову основу регулювання міжнаціональних взаємовідносин. Таким чином було накопичено вагомий етнополітичний досвід, який може бути використаний при побудові сучасної стратегії українсько-єврейських відносин.

АНОТАЦІЯ

Метою дослідження є з'ясування характеру та основних напрямів діяльності УНР щодо захисту прав єврейської національної меншини. З'ясовано, що найбільш сприятливі умови для розвитку єврейської національної меншини склалися у період діяльності Української Центральної Ради. Декларуючи принципи національного рівноправ'я, її керівництво активно залучало представників впливових єврейських політичних партій до роботи у найважливіших українських владних органах. Так, в складі українського уряду було створено Міністерство Єврейських Справ – орган, що мав опікуватись розвитком єврейської національної культури і освіти, а в складі самої Центральної Ради існувала впливова єврейська фракція. Було прийнято низку законів, які мали створити дієву правову базу забезпечення національно-культурних потреб українського єврейства. Це насамперед «Закон Української Народної Республіки про утворення єврейських громадських рад і проведення виборів членів цих рад» від 2 грудня 1917 р., і «Закон Української Центральної Ради про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р.

На основі етнополітичного досвіду Центральної Ради будувала свою політику щодо єврейської національної меншини Директорія УНР, про що зокрема свідчать відновлення чинності Закону «Про національно-персональну автономію», ухвалення «Статуту про єврейську громаду», запровадження карної відповідальності за образу національної честі і гідності. Проте, на перешкоді реалізації цієї політики стали чисельні фактори внутрішнього і зовнішнього порядку, які значною мірою нейтралізували намагання керівників УНР створити умови для забезпечення національно-культурних потреб єврейської громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанова Т. До історії єврейського представництва в Українській Центральній Раді: декілька документів Міністерства з єврейських справ. *Пам'ятки: археографічний щорічник*. 2010. Т. 11. С. 175–184.
2. Лазарович М. Етносоціальна структура населення України напередодні Першої світової війни. *Проблеми економіки Тернопільщини та інших територій України*: зб. праць / редкол.: А.І. Крисоватий, З.В. Задорожний, О.П. Кириленко [та ін.]; відп. ред. М. Андрейчин, ред. тому О. Гомотюк, В. Дерій. Тернопіль : Економічна думка, 2015. Т. 10. С. 143–156.
3. Федьков О. М. Сіоністсько-соціалістичний рух в українських губерніях Російської імперії наприкінці XIX – на початку XX ст. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету ім. Івана Огієнка. Історичні науки*. 2015. Вип. 8. С. 229–243.
4. Грушевський Михайло Сергійович. Твори: у 50 т. / редкол. : П. Сохань (голов. ред.), Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. Львів: Видавництво «Світ». 2007. Т. 4. Кн. 1. 407 с.
5. Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. «Єврейське питання» у внутрішній політиці Центральної Ради. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри* : матеріали IV Міжнародної науковопрактичної конференції (Суми, 22 квітня 2021 року). Суми, 2021. С. 113–117.
6. Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Політика Української Держави Павла Скоропадського щодо єврейської національної меншини. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 3–7.
7. Михайліченко М.А., Зігунов В.Ю. Діяльність Директорії УНР щодо відновлення єврейської національно-персональної автономії. *Приватне та публічне право*. 2018. № 4. С. 8–10.
8. Український національно-визвольний рух. Березень-листопад 1917 року : Документи і матеріали / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К. : Видавництво імені Олени Теліги, 2003. 1024 с.
9. Сергійчук В. Погроми в Україні: 1914-1920 рр. Від штучних стереотипів до гіркої правди, прихованої в радянських архівах. К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 1998. 544 с.
10. Макаренко Т. Представництво національних меншин в органах державної влади: історичний аспект. *Сіверянський літопис*. 2014. № 1–3. С. 188–192.
11. Устименко В.М. Єврейські організації і партії в суспільно-політичному житті України за доби Центральної Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. К.: Інститут історії України НАН України, 2009. Вип. 4. С. 147–182.

12. Нейман О. Міністерство Єврейських справ УНР. *Хроніка–2000*. 1998. № 23–24. С. 337–348.

13. Національні відносини в Україні у XX ст. : 3б. документів і матеріалів / Упоряд.: М.І. Панчук та ін.; НАН України. Ін-т нац. відносин і політології. К. : Наукова думка, 1994. 558 с.

14. Макаренко Т. П. Національно-персональна автономія як складова етнополітики періоду українських визвольних змагань 1917–1921 рр. *Культурологічний вісник Нижньої Наддніпряничини*. 2013. Вип. 31. С. 175–179.

15. Верменич Я.В. Національно-персональна автономія. *Енциклопедія історії України: Т. 7: Мі-О /* Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2010. 728 с.:

16. Куцмані Б. Від імперського народу до національної меншини. Міністерство великоруських справ в Україні, 1917–18 рр. *Україна модерна*. 2020. Вип. 29. С. 164–188. URL: <https://doi.org/10.30970/uam.2020.29.1206>.

17. Куцмані Б. «Перехресна історія» закону про національно-персональну автономію УНР: перетікання ідеї від австро-марксистів через єврейський Бунд до революційної України. *Революція, державність, нація: Україна на шляху самоствердження (1917–1921 рр.)* : Матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Київ, 1–2 червня 2017 р.) / упоряд. В. Верстюк (відп. ред.), В. Скальський, Г. Басара-Тилищак, В. Бойко. Київ–Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. С. 261–267.

18. Гриневич В.А. Зільберфарб Моше Ісакович. *Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й /* Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К. : В-во «Наукова думка», 2005. С. 360.

19. Мироненко О.М. Світоч української державності: Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. К. : Ін-т. держави і права ім. В.В. Корецького НАН України, 1995. 327 с.

20. Лазарович М. В. Секретарство/Міністерство єврейських справ та єврейська національна рада в контексті розбудови національно-персональної автономії (липень 1917 – квітень 1918 р.). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології*. 2012. № 1031, вип. 22. С. 111–116.

21. Мироненко О. Закон про єврейську вчительську семінарію. *Українське державотворення: не вистребуваний потенціал: Словник-довідник /* О.М. Мироненко, Ю.І. Римаренко, І.Р. Ксенко та ін. К. : Либідь, 1997. С. 204–205.

22. Найман О. Уроки державності: УНР та «єврейське питання. *Віче*. 1998. № 5. С. 120–127.

23. Устименко В. Етнополітичний фактор в політиці Директорії УНР. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. 2010. № 5. С. 207–256.

24. Гусєв В.І. Національні меншини в планах розбудови української держави (доба Центральної Ради, Гетьманщини, Директорії). *Розбудова держави*. 1993. № 12. С. 27–33.

25. Гольдельман С. Єврейська національна автономія на Україні (1917–1920). *Хроніка–2000*. 1998. № 21–22. С. 221–233.

26. Основи етнодержавознавства : підручник / за ред. Ю. Римаренка. К. : Либідь, 1997. 656 с.

27. Лазарович В.М. Деякі аспекти етнополітики Директорії УНР та її урядів наприкінці 1918-першої половини 1919 р. *Гілея*. 2012. № 7. С. 576. С. 575–579.

Information about the authors:

Mykhailichenko Mykola Anatoliyovych,

Candidate of Historical Sciences,

Associate Professor at the Department of State Law Disciplines
and Ukrainian Studies

Sumy National Agrarian University

160, Herasyma Kondratieva str., Sumy, 40000, Ukraine

Zigunov Vitaly Yuriyovych,

Master of Law, S1/A Clerk

Military Unit A7039

Luhansk region, Ukraine

**THE ABILITY TO DOCUMENT VIOLATIONS
OF THE LAWS AND CUSTOMS OF WAR IS A NECESSARY
COMPONENT OF THE STANDARDS OF HIGHER LEGAL
EDUCATION IN UKRAINE**

Nehrebetskyi V. V.

INTRODUCTION

In connection with war in Ukraine, a special role is given to the work of lawyers in the investigation and documentation of the facts of violation of the laws and customs of war. The Presidential Decree of March 24, 2021 No. 119/2021 approved the “National Human Rights Strategy”¹. The human rights strategy was prepared with the Coordination of the Ministry of Justice of Ukraine with the involvement of the public in 2020. The participation of non-governmental and international organizations, activists, experts and scientists in the process of strategy development is extremely important, due to the possibility of constructive dialogue between the government on the one hand and the public – the other. The strategy provides for systematic documentation of facts related to the circumstances of the emergence, course and consequences of armed conflict with the Russian Federation, in particular the facts of violations of rights and fundamental freedoms of citizens. Due to the start of the full-scale war on February 24, 2022, the issue of documentation becomes too relevant. The development and implementation of innovative methods of teaching the process of documenting violations of laws and customs of war at the time of martial law and the postwar period of restoration and development of Ukraine is a strategic task of the system of higher legal education of Ukraine.

The purpose of this article is to investigate the possibilities of using specialized knowledge of criminalists and forensic experts in investigating and documenting the facts of violation of the laws and customs of war, and to develop proposals on this basis to increase the standards of higher legal education in Ukraine.

¹ Decree of the President of Ukraine No.119/2021 “National Human Rights Strategy” (2021, March, 24) URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>.

1. Development of state standards of higher legal education in Ukraine

The creation of quality higher legal education in Ukraine is impossible without the existence of uniform requirements for the preparation of lawyers. In December 2018, the Ministry of Education and Science of Ukraine approved the standard of higher education in the specialty “Law” for the first (bachelor’s) level of higher education². In August 2020, the Higher Education Standard for the specialty “Law” for the second (master’s) higher education was approved³.

State standards of higher legal education are important in the higher education system, since they determine the methodological foundations of the organization of educational process in legal higher education institutions.

According to the Law of Ukraine “On Higher Education” of 01.07.2014, Article 10, “Standard of Higher Education – is a set of requirements for educational programs of higher education, which are common to all educational programs within a certain level of higher education and specialty”⁴. Higher education standard defines the following requirements for the educational program:

- 1) ECTS loans required to obtain an appropriate degree of higher education;
- 2) requirements for the level of education of persons who can start training under this program and the results of their training;
- 3) list of compulsory graduate competences;
- 4) the normative content of training of higher education applicants, formulated in terms of learning outcomes;
- 5) forms of certification of higher education applicants;
- 6) requirements for the creation of educational training programs for the field of knowledge, two fields of knowledge or a group of specialties (in the standards of junior bachelor), interdisciplinary educational and scientific programs (in the standards of Master and Doctor of Philosophy);
- 7) professional Standards Requirements (if available).

² Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1379 “Standard of Higher Education of Ukraine: First (Bachelor’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2018, December, 12). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/081-pravo-bakalavr.pdf>.

³ Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1053 “Standard of Higher Education of Ukraine: Second (Master’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2020, August, 17). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/standarty/2020/08/081-pravo-magistr.pdf>.

⁴ Law of Ukraine No. 1556-VII “On higher education”. (2014, July, 01). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

The main goal of modern higher legal education should be not so much the formation of professional experts in normative legal acts, but the training of professionals who profess the principle of the rule of law, which is a support in the pursuit of democracy, building a state governed by the rule of law, which requires a radical change in the requirements for the content and quality of legal education. It is important to note that the society treats legal education and the legal profession with a special reservation, since the legal system was not able to defeat crime, boundless bureaucracy and “shadow economy”, which is devoid of morality and virtue (Prof. Anatoly Selivanov)⁵.

For the profession of lawyer, deep theoretical knowledge is important, which allow to determine the legal qualification of certain public relations, to correctly apply the norms of substantive and procedural law, to form their own legal position.

Practical skills and abilities are also needed for the work of a lawyer, ranging from simple, such as calculating the price of a claim, court fee, etc., to more complex ones-making a request, claim, court decision, sentence, contract, etc., ability to speak publicly in public judicial debate, support state prosecution, etc. In order for higher legal education to meet the needs of practitioners, it is necessary, along with classical approaches in education, to direct the educational process more towards obtaining practical skills and abilities (Prof. Viktor Gorodovenko)⁶.

Scientific circles express the opinion on the need to combine the efforts of higher education institutions and practical structures in reforming higher legal education. In particular, it is proposed to step up the work of graduates of higher educational institutions, including alumni associations. It is also advisable to introduce some elements of dual education in the training of lawyers, for example, the conclusion of cooperation agreements with law offices, law associations, notaries, etc. and conduct practical training, internships on their bases. As an example, the vast majority of law associations in the United States are thinking about their future replenishment and for this purpose introduce rules on the obligation to ensure that their lawyers practice with pro bono law students. On average, lawyers should spend 100–200 hours a year on such volunteering (Prof. Yuri Barabash)⁷.

Thus, at the Yaroslav Mudriy National Law University (Kharkiv), a legal clinic is working⁸. The legal clinic is a structural unit at the National Law University, created as a basis for practical training and practice to senior students.

⁵ Legal education and legal profession: round table materials (2020, June 19). URL: <http://www.golos.com.ua/article/332183>.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Legal clinic. URL: <https://nlu.edu.ua/organizacziyi/yurydychna-klinika>.

Law clinic students under the guidance of experienced teachers in accordance with the requirements of the current legislation provide citizens for free legal assistance for all branches of law. Students who are trained in a legal clinic have the opportunity to acquire practical skills and competences throughout their studies at the university at the same time in different areas of legal activity:

- advise clients and solve their legal issues;
- to master and practice skills of oratorical art through public speaking at scientific and practical conferences and conducting interactive classes for students, students and the population;
- to exhibit and improve their organizational skills by accompanying activities and developing programs for conducting them;
- to develop knowledge of foreign professional vocabulary in the preparation of translations of ECtHR decisions;
- develop skills in the team: skills of mutual support, mutual assistance, negotiations and team management;
- try yourself in lawmaking, writing instructions, provisions, etc.

Legal clinic consultants are senior students of the University.

Bachelor, master. Depending on the educational qualification level in Ukraine, there are four educational and professional levels of legal professionals: 1) junior bachelor; 2) bachelor; 3) master; 4) Doctor of Philosophy. Regarding the bachelor of law, there is a state standard defined in December 2018. It is a specialist's educational and qualification level, who, based on full general education, has obtained in-depth general cultural training, fundamental and professionally oriented skills and knowledge. Bachelors are able to solve complex specialized tasks and practical problems in the field of professional legal activity or in the learning process, which involves the use of legal doctrines, principles and legal institutions and is characterized by the complexity and uncertainty of conditions⁹. Bachelors in the field of law are intended to carry out activities aimed at performing the auxiliary functions of the lawyer (assistant lawyer, investigator, notary, etc.). Bachelor of law cannot hold positions at higher -level enterprises.

Students receive educational qualification level of law on the basis of the corresponding educational and professional program of bachelor. The standard of the second (master's) level of higher education of 17.08.2020 on the employment of graduates states: "employment for positions in accordance with the National Classifier of Ukraine: Classifier of Professions (ДК 003:

⁹ Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1379 "Standard of Higher Education of Ukraine: First (Bachelor's) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 "Law", specialty 081 "Law". (2018, December 12). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/081-pravo-bakalavr.pdf>

2010), which require higher education in the specialty 081 “Law”¹⁰. For comparison, in the standard of the first (bachelor’s) level of higher education in the specialty 081 “Law” of 12.12.2018 the provisions on employment of graduates are absent¹¹.

The Law on Higher Education of July 1, 2014 does not have the concept of incomplete higher education. But according to Part 1 of Art. 5 of the Law Training of specialists with higher education is carried out according to educational or scientific programs at the following levels of higher education:

- 1) initial level (short cycle) of higher education;
- 2) the first (bachelor’s) level;
- 3) second (master’s) level;
- 4) the third (educational, scientific / educational) level.

In practice, such a number of terms can lead to an employer of the first (bachelor’s) level as incomplete higher education. Such an impression can be made if the subsidiary applies the provisions of Part 3 of Art. 7 not of the current Law on Higher Education of January 17, 2002, which said that “complete higher education is an educational level of higher education of a person who characterizes the formation of his intellectual qualities that determine the development of a person as a person her qualifications at the educational qualification level of a specialist or master’s degree”¹². In addition, a profile law can also use the term “complete higher law education”¹³.

This may be the problems of employment of graduates – bachelors of law. Thus, foreign experts on legal education (Germany, Poland, USA) were involved in September – November 2015 in the analysis of the developed project of the National Legal Education Standard of the First (Bachelor) Level. Experts have expressed critical remarks about the existence of a bachelor’s

¹⁰ Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1053 “Standard of Higher Education of Ukraine: Second (Master’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2020, August 17). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/standarty/2020/08/081-pravo-magistr.pdf>.

¹¹ Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1379 “Standard of Higher Education of Ukraine: First (Bachelor’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2018, December 12). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/081-pravo-bakalavr.pdf>.

¹² Decision of Council of Advocates of Ukraine No. 12 “On approval of clarification on the possibility of concluding an employment contract with a person who received a bachelor’s degree as a lawyer’s assistant” (2015, July 04). URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/rishennya/2015.07.04-rishennya-12.pdf>.

¹³ Law of Ukraine No. 5076-VI “About advocacy and advocacy activities”. (2012, July 05) / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

degree in Ukraine in Ukraine and have questioned the actual possibility of specialists with this degree to professionally realize themselves in the labor market for lawyers: “It is important to know what positions from the legal profession can be claimed by graduates with bachelor’s degree. Rights in Ukraine? ... The bachelor’s program should be aimed at resolving this issue”¹⁴.

Today, a bachelor is considered to be a graduate who has receded at a higher education institution for 4 years and has received higher education. The bachelor’s degree in the west is a higher education, and the master’s degree is a higher degree, the path to science, it is completed by people who then enter the postgraduate study, dream of protecting the doctorate. In the modern world, the bachelor’s degree is considered sufficient and complete for obtaining a normal workplace. In our view, in the future it is necessary to clarify the list of positions that can be occupied by bachelors of law.

Training at different degrees (bachelor, master’s) is different. In the face of underestimation of the status of the educational level “bachelor of law” there is a tendency of an unjustified increase in the share of masters of law in the total number of graduates-lawyers. We will soon have 90% of masters at this rate. However, in reality, they should be no more than 15–20% of the total number of graduates, which corresponds to the ratio of practitioners and scientists and teachers.

2. The role of criminalists and forensic experts in documenting violations of laws and customs of war

In documenting war crimes, a special role belongs to criminalists and forensic experts. This is due to the role of forensic medicine and examination in the fixation of traces of crimes, their analysis and formation of legal, judicial and expert opinions of witnesses. A striking historical example in this context is the activity of a prominent forensic specialist RA. A flight on fixing the traces of international crimes committed during the First World War. The history of forensics has other examples of international cooperation of criminalists and forensic experts: International Union of Forensic Experts (“IFU”)¹⁵.

¹⁴ Актуальність тематики для експертного обговорення оптимальної структури юридичної освіти в Україні: Підготовлено Проектом USAID «Справедливе правосуддя» 16.03.2016 р. / Міністерство освіти і науки України. С. 2. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>.

¹⁵ Shepitko, M. (2019). Ukrainian Group of International Union of Penal Law: Way from Vienna to Paris. A First Printed Criminalist, 18, 43–61; Shepitko, V.Y., Olkhovsky V.O., Shepitko M.V. (2020) The process of scientific knowledge integration in crime prevention and trends of medical criminalistics development in Ukraine in XIX – early XX century. Wiadomosci lekarskie (Warsaw, Poland: 1960), no. 73(1), pp. 176–179.

To date, the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine have managed to use legitimate international legal mechanisms, first of all, the International Criminal Court and the UN Security Council, to hold the Russian Federation for violation of international humanitarian law and committing war crimes in Ukraine. At the same time, in the territories of Ukraine released from the occupation of the Russian army (Bucha, Gostomel, Irpin, etc.), today it is possible to implement a special mechanism of justice, which consists in the joint work of national and international specialists: experts, investigators, prosecutors and judges from gathering of objective and impartial evidence of gross violation of international laws and customs of the Russian Federation of war in Ukraine.

It is necessary to note the role of criminalistics and forensic examination in international cooperation in investigating criminal offenses. Thus, on 04 March 2022 members of the Lithuanian Society of Criminalists, the Polish Society of Criminalists and the International Congress of Criminalists (Ukraine), appealed to the amicable scientific community to unite the efforts of European scientists and practitioners to ensure the security and peace of the European continent¹⁶. They urge colleagues to make every effort to stop aggression against Ukraine as the nearest neighboring state, to help our brothers and sisters in Ukraine overcome the difficulties of war, to show how important it is to be true friends, to be together now. For ours and your freedom, for our common future in the EU, for our common plans and aspirations. In Ukraine, not only military units are attacked and bombed, but also the barbaric destroy critical infrastructure, including residential quarters, civilians and even children die. The basic principles of international cooperation and rules of international law are violated. The Ukrainian people protect not only their country, the nation, but also the independence of other European states, as well as the fundamental principles of international law: democracy, human rights and freedoms, the rule of law and our common security at the moment and forever, the future of all humanity.

The European Network of Forensic Expertise Institutions (ENFSI) was founded in 1995 to improve the mutual exchange of information in the field of forensic expertise. This, as well as improving the quality of Forensic Services in Europe, have become the main problems of the network. In addition to general work in the field of quality management and competencies, research and development, education and training, 17 different expert working groups are engaged in various forensic examinations¹⁷.

¹⁶ Звернення. (04.03.2022) URL: <https://crimcongress.com/news/звернення/>.

¹⁷ European Network of Forensic Science Institutes. URL: <https://enfsi.eu/>.

ENFSI is the world's largest United Organization of forensic institutions, which has received international recognition. Among the countries whose institutions are part of the European network: Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Great Britain, Hungary, Greece, Georgia, Denmark, Spain, Ireland, Italy, Lithuania, Latvia, Netherlands, Norway, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Turkey, Sweden, Switzerland. The most well-known ENFSI institutions that conduct expert research are the Dutch, Polish, Prague and Hungarian forensic institutes.

There are also specialized international forensic expert organizations. Thus, in relation to the Forensic Research of firearms, two major international organizations can be distinguished, the Association of ballist experts is the Association of experts in the field of Forensic Research of firearms and tool traces (AFTE – Association of experts on firearms and tools) and the working group devoted to the research of firearms and shot products in the European network of forensic institutes the European network of forensic institutes (ENFSI Firearm/GSR working group)¹⁸.

AFTE is the largest international professional organization of United ballist experts. It has almost 1,300 members from 40 countries around the world. The association holds an annual six-day training seminar, one of which, held in August 2021, had more than 450 participants. The association publishes a specialized scientific and practical Journal (indexed by the SCOPUS system).

The working group of experts in the field of research on firearms and firing products at ENFSI brings together specialists from Europe and is open to specialists from other regions of the world. As part of the work of the Working Group, research projects are carried out and an annual conference is held. The conference, which was held in a virtual format in October 2021, was attended by more than 180 specialists.

Perspective forms of international cooperation in the field of forensic expertise

There are various forms of international cooperation in the field of Forensic Science. In particular, the main ones include: 1) information exchange (scientific and information exchange); 2) joint scientific and practical events (conferences, symposia, congresses, etc.); 3) training of expert personnel and professional development abroad; 4) interaction within the framework of improving the quality of forensic examinations in different countries; 5) international standardization of forensic medical activities; 6) interaction within the framework of international expert associations

¹⁸ Pavel Giverts. Review of the Annual Meeting of the ENFSI Firearm/GSR Expert Working Group (2022).

(organizations); 7) involvement of forensic experts from different countries in the investigation and trial of international crimes¹⁹.

So, On September 8–10, 2022, the XVIII International Congress "Criminalistics and forensic expertise: science, training, practice" was held in Vilnius at the Mikolas Romeris University (Lithuania). More than 80 participants from ten countries have registered to participate in the Congress. The Congress program included 30 reports. Lithuanian and English were defined as the languages of the Congress. The Congress was devoted to the consideration of modern achievements and trends in the development of Criminalistics. Four plenary sessions were held. Participants of the Congress were: Valeriy Shepitko (doctor of Law, president of the International Congress of criminologists, Ukraine), Egids Kurapka (Doctor of law, Lithuania), Hendrik Malevski (doctor of law, Lithuania), Sneguole Matulene (doctor of Law, president of the Lithuanian society of criminologists), Mechislav Gotz (doctor of law Gabil., president of the Polish Society of criminologists), Tadeusz Tomaszewski (doctor of law Gabil. Poland), Marek Fristak (Doctor of law, Czech Republic), Jozef Metenko (doctor of law, Slovakia), Mykhailo Shepitko (doctor of law, Ukraine), Gabriele Juodkaite-Granskiene (doctor of law, Lithuania), Raivo epic (Doctor of law, Estonia), Silke Brodbeck (doctor of Medicine, Germany), Gia Dekanozishvili (doctor of law, Georgia) and others²⁰.

On September 13–15, 2023, Brno (Czech Republic) will host the International Congress of Criminalistics and forensic expertise: science, training, practice, which is organized by the Lithuanian Association of criminologists, the Lithuanian Forensic Center and the Faculty of Law of Masarikov University. The Congress languages are Czech and English.

The main topics of the Congress will be:

- criminalistics of Central European countries (Mediterranean-Intermarium) – between Eastern European and German schools of Criminalistics;
- international cooperation and challenges for criminalistics and forensic expertise in the investigation of war crimes;
- forensic tactics, forensic methodology and forensic strategy in the doctrine, policy and practice of law enforcement agencies;
- didactics of Criminalistics-130 years: from the “guide for an investigator” by Hans Gross to modern textbooks;

¹⁹ Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).

²⁰ Criminalists Congress. URL: <https://crimcongress.com/category/news/>.

– threats of crime and Human Security; digitalization and artificial intelligence in criminalistics and forensic medical examination.

During the Congress, a session of young researchers and students is planned. The session will be organized in a mixed mode (contact participation and Remote (remote) participation). Participants in this session can make presentations on the proposed topics of the Congress or on the scope of their research²¹.

A form of international cooperation in the field of forensic expertise is the participation of forensic experts from different states in the investigation and judicial review of crimes in the field of humanitarian law and other crimes of an international nature²². Thus, the Netherlands Institute of Forensic Science (NFI) is one of the world's leading forensic laboratories²³. This is the National Institute of forensic expertise of the Netherlands, located in the Hague. It is an autonomous division of the Ministry of security and Justice of the Netherlands, which reports to the Directorate-General for the administration of justice and law and order. The range of expert activities includes more than 30 forensic expert areas, including forensic medical research (including DNA examinations. The Dutch DNA database is maintained. NFI has three main areas of activity: conducting forensic examinations in criminal proceedings; developing new methods of forensic examination; training of experts and their professional development. NFI experts participated in the work of the Joint Investigation Team (JIT) consisting of representatives of Ukraine, the Netherlands, Malaysia, Australia and Belgium during the investigation of the circumstances of the crash of the Malaysian Airlines Boeing-777 flight MH17 on July 17, 2014²⁴.

A form of international cooperation in the field of forensic expertise is the participation of forensic experts from different states in the investigation and judicial review of crimes in the field of humanitarian law and other

²¹ 13–15 вересня 2023 р. Міжнародний конгрес криміналістики і судової експертології: наука, навчання, практика. URL: <https://crimecongress.com/anons/13-15-вересня-2023-р-міжнародний-конгрес-крим>.

²² Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).

²³ Netherlands Forensic Institute (NFI). URL: <https://www.forensicinstitute.nl/>

²⁴ Latest data from the criminal investigation into the crash of the Boeing-777 flight MH17 (24.05.2018) <https://www.prosecutionservice.nl/topics/mh17-plane-crash/criminal-investigation-jit-mh17>.

crimes of an international nature²⁵. The Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament ratified the association agreement between Ukraine and the EU on September 16, 2014.

The rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court contain rules, in particular articles 42, 43, 56, 93, which provide for the possibility of involving experts in the activities of the International Criminal Court²⁶. 38 countries of the world have already applied to the International Court of Justice in The Hague because of Russia's crimes against Ukraine²⁷. The International Criminal Court will conduct an independent investigation of war crimes in Ukraine, seeking to establish the truth. The rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court also provide for the use of specialized knowledge. Thus, Rule 19 "Expertise in the unit" regulates the possibility of applying for an expert examination in various cases²⁸.

3. Use of international experience in training and advanced training of criminalists and forensic experts

The Kyiv Scientific Research Institute of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine (hereinafter KH/DICE) is in international relations with scientific institutions, educational institutions of foreign countries, international and non-governmental organizations in accordance with Article 24 of the law of Ukraine "on forensic expertise", holding joint conferences, symposia, seminars and exchanging specialists within the framework of international projects and programs and outside the relevant programs. In 2017, KH/DICE became a member of the European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI). It should be noted that the National Research Center "Institute of forensic examinations named after Professor M. S. Bokarius" (Kharkiv) became a member of the European network of forensic expert institutions in 2018²⁹.

²⁵ Shepitko Valery Yu. , Shepitko Mykhaylo V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vol. 28, No. 1, 2021. p. 179–186. (in English).

²⁶ Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

²⁷ United Kingdom government official. (2022) URL: <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1499123882296582149>

²⁸ The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140164/Rules_of_procedure_and_Evidence_English.pdf

²⁹ Делегация ХНДІСЕ на щорічній зустрічі ENFSI у місті Будапешт (2018). URL: <https://www.hniise.gov.ua/14143-delegatsya-xndse-na-shchorochni-zustrich-enfsi-u-mst-budapesht.html>

Constant contacts of KHDICE experts within the framework of the work of ENFSI Working Groups allow us to get up-to-date information about new achievements in the expert field, exchange experience with colleagues and bring the best achievements to the practice of KHDICE. In 2019, KHDICE became the first institution among the expert research institutions of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine, which accepts a part in the exchange program CEPOL – the European Union Agency for law Enforcement training³⁰. CEPOL provides an opportunity to become participants in the exchange program for forensic experts and specialists of KHDICE who have become active participants in the exchange and training program on the Leed CEPOL educational platform. CEPOL promotes cooperation and knowledge sharing among EU law enforcement officials (including third countries), and now forensic institutions, on issues arising from EU security priorities, in particular in terms of EU policy on Combating Organized Crime. In the countries that cooperate with CEPOL, there are National CEPOL divisions (National contact points). The involvement of the TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) tool is also a priority in KHDICE's international activities. This is a type of external assistance provided by the European Commission to exchange information in order to build the institutional capacity necessary to adapt national legislation to the *acquis communautaire*. Within the framework of the TAIEX tool, KHDICE experts conduct study visits that provide an opportunity to study the experience of an EU member state, organize and conduct seminars and working meetings with relevant partners of EU member states in the field of forensic expertise.

KNIISE experts take part in the EU-Act (EU Action Against Drugs and Organized Crime) Project “action against drugs and Organized Crime, intensive cooperation and capacity-building to combat organized crime in the field of drug trafficking along the heroin route”. Since 2017, the Institute's specialists have been involved in the active work of the EU-ACT Project Working Group. Within the framework of this project, KHDICE specialists conduct joint scientific and practical events, seminars, webinars and conduct study visits to EU countries to improve interaction within the EU-ACT project and study best practices. Starting in 2020, experts of the Kiev Research Institute of forensic examinations became participants of the International Quality Assurance Program (IQAP) international Collaborative Exercises (ICE) UNODC. The United Nations Office on drugs and crime is a specialized agency of the United Nations dedicated to combating drug trafficking and related crime. The international collaborative tasks program (ICE) aims to help

³⁰ KHDICE: Міжнародна діяльність. URL: <https://kndise.gov.ua/mizhnarodna-diyalnist/>

drug testing laboratories around the world evaluate their performance and take corrective action when necessary. In addition to the above-mentioned programs, KHDICE employees constantly exchange experience with specialists from different countries of the world, including through working meetings. Thus, in 2019, representatives of KNIISE were invited to INTERPOL, and in 2018 they participated (the only among all expert institutions in Ukraine) in the conference of the European Academy of Forensic Sciences (EAFS), held in Lyon, France. Within the framework of cooperation with other forensic expert institutions of Ukraine and the world, KHDICE has signed numerous cooperation agreements.

The active activity of the Kyiv Research Institute of forensic examinations of the Ministry of Justice of Ukraine in the field of international integration and partnership relations within the framework of the agreements reached allow implementing international standards in the work of the institution, contribute to a more effective solution of complex theoretical and practical tasks, promote the exchange of information resources, and ensure high quality of expert examinations.

On April 26, 2022, at the initiative of the Ministry of Justice of Ukraine, the Kiev Research Institute of forensic examinations and the National Research Center "Institute of forensic examinations named after honored professor M. S. Bokarius", an international round table "forensic expert activity: challenges of war" was held. The participants of the meeting were addressed by Deputy Minister of Justice of Ukraine for the Executive Service Andriy Gaichenko, who highly appreciated the work of Ukrainian forensic experts to establish the damage and damage caused by the aggression of the Russian Federation against Ukraine and international assistance in strengthening forensic expertise to collect evidence of war crimes of the Russian Federation in Ukraine by France and other foreign partners of Ukraine and international organizations. The director of the Center, Prof. V. Fedorenko, also made a report to the participants of the International Round Table, who congratulated the participants of the event on the International Intellectual Property Day and drew attention to the fact that the Center is currently engaged in conducting expert research not only on objects of intellectual property rights, but also forensic examinations on economic, commodity science, computer-technical and telecommunications types of research. It is obvious that these are the types of forensic expertise that will also be required to establish damage and losses from military aggression in Ukraine. Therefore, methodological assistance from foreign colleagues and partners through the Ministry of Justice of Ukraine, as well as in the form of participation in such interesting scientific and communication events as this wonderful and informative International Round Table, is considered important and timely.

Thus, the Ukrainian forensic expert community received important methodological assistance from foreign colleagues and enlisted help for the future. Representatives of forensic institutions of foreign countries presented their reports at the International Round Table. In particular, reports and presentations were made by: Representative of the Institute of forensic medical examination of the Federal Criminal Police Department of Germany, head of the KT 4 division, deputy director, permanent representative of ENFSI and member of the board of the 25th ENFSI Dr. Becker Stefan; director of the Institute of forensic examinations named after Prof. J. Zegna in Krakow Dariusz Zuba; Project Coordinator, representative of the division of crimes against humanity and war crimes of the Ministry of Justice of Canada Sidney link-Melnik; head of the Central Division of operational coordination, superintendent of the General Staff of the judicial police of Spain Silvia Perez Pavia; senior adviser on international forensic examinations / coordinator of scientific support of the Institute of forensic examinations of the Netherlands Doris Earhart; director of the National Bureau of expertise of Armenia, candidate of Medical Sciences Argam Hovsepyan; director of the Forensic Center of Montenegro professor, Dr. Alexander Ivanovich; criminologist of the Israeli police in the Central District, and other well-known scientists and practitioners.

4. The need to learn modern innovative technologies in the legal profession

Violations of the laws and customs of the war against Ukraine took place from the very beginning of the war on February 24, 2022. According to the data of the Prosecutor General of Ukraine, as of 30.06.2023, more than 90,000 cases of war crimes of the aggressor state were investigated in Ukraine³¹. Numerous cases of destruction of residential infrastructure, killing of civilians and looting were recorded. On a single national platform <https://warcrimes.gov.ua/> evidence of war crimes committed by the aggressor state is collected and documented. Thus, on the basis of the Office of the prosecutor general of Ukraine, a modern information and analytical system was actually created for documenting war crimes in Ukraine with the ability to provide documents, photos and videos.

Using unmanned aerial vehicles for documentation.

Unmanned aerial vehicles (UAVs) can be successfully used by law enforcement officers to increase the efficiency of work on detection, disclosure, investigation, judicial review and Prevention of criminal offenses during the production and air support of a wide range of investigative (search),

³¹ Злочини, вчинені в період повномасштабного вторгнення рф станом на 30.06.23. URL: <https://www.gp.gov.ua/>

secret investigative (search), judicial and procedural actions, the implementation of regulatory and law enforcement agencies defined by law by introducing unmanned aerial vehicles in the activities of 1) detection and preliminary research of traces and objects – search for people, animals and things in hard-to-reach or dangerous places, including at night and in other unfavorable conditions; 2) photo and video recording of certain circumstances of offenses (sometimes in real time), illegal consequences of the latter, their participants, tools and traces left by them; 3) sampling, fixing and seizure of objects; 4) remote production of investigative (search), secret investigative (search) and judicial actions in an open area and in large-sized premises; 5) Scientific Organization of the investigator's work; 6) ensuring the personal safety of participants in criminal proceedings; 7) fixing offenders at the scene of the incident, stopping and preventing criminal encroachments; 8) tracking and fixing the location of the suspect or accused³². After the start of a full-scale war in Ukraine, UAVs are successfully used to record violations of the laws and customs of war. So, with the help of UAVs, numerous destructions and facts of violations of the laws and customs of war in Kharkiv near Severnaya Saltovka were recorded at a high level and in detail³³.

Using biometric technologies.

The idea of checking and confirming a person's identity when crossing a state border or checkpoint is already becoming more and more attractive and associated with security. Biometric documents are identity documents that contain an electronic information carrier on which information about the biometric data of the document owner is recorded for the purpose of identifying it. It is assumed that such documents are most protected from forgery and exclude the possibility of using them by any person other than the owner. The main idea of introducing more secure documents that provide identity identification is to significantly increase the security of society from manifestations of crime and international terrorism.

Biometric passports are becoming increasingly common in the world³⁴. According to the world Civil Aviation Organization (ICAO), more than 90 countries out of 193 UN member states are currently issuing such

³² Білоус В. Особливості впровадження в криміналістичну практику безпілотних летальних технологій, апаратів і систем. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/39.pdf>

³³ Перша презентація 3D-аеротуру «Північна Салтівка. Констатація». URL: <https://m.youtube.com/watch?v=uGM11qf8nr8>

³⁴ Держприкордонслужба презентувала систему фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Derzhprikordonsluzhba-prezentuvala-sistemu-fiksacii-biometrichnih-danih-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva/>.

documents, and more than twenty states are ready to implement such documents in the coming years.

About 45 countries that issue biometric documents store both fingerprints and face images on documents at the same time, while more than 30 countries use only a digitized photo of the document owner. Other countries currently use only face images, but they plan to use fingerprinting data in the near future.

According to the ICAO, more than 15 countries currently use automated checkpoint systems for electronic passport holders. In order to pass the passport control procedure, the traveler can use the “electronic gate”, which automatically checks their biometric data with the information stored on the document chip. Among the countries that read (scan) e-passports at airports and borders are the United States, Great Britain, Singapore, Portugal, New Zealand, Japan, Indonesia and Germany.

The initiator of the introduction of biometric passports at the state level was the United States: in 2002, the US Congress passed the law on the security of state borders, according to which citizens of countries that had agreements with the United States on visa-free travel could freely enter the United States for up to 90 days only if they had biometric documents³⁵.

Since 2004, the US-Visit program has been launched in the United States, which provided for the introduction of a fingerprint system and photographing all foreigners arriving in America (115 airports, 14 seaports, 104 checkpoints, a biometric database for more than 5 million people). More than 80 countries around the world (including Afghanistan, Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates) use electronic ID-card programs that contain biometric data³⁶.

Currently, the world's largest biometric identification system is Aadhaar (India). Aadhaar is an Indian online identification service provided by the UIDAI state agency. As of the end of March 2021, more than 1.28 billion people were registered in the system, which is about 90% of Indian citizens³⁷.

Since March 2018, the embassy of Saudi Arabia in Ukraine has introduced a mandatory procedure for fingerprinting everyone who wants to get a visa to the country³⁸. The procedure is carried out after submitting documents on a pre-appointed day and time.

³⁵ Homeland Security Act of 2002. URL: <https://www.govinfo.gov/link/plaw/107/public/296?link-type=html>

³⁶ United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT). URL: <https://www.epic.org/privacy/us-visit/>

³⁷ Unique Identification Authority Of India. URL: <https://uidai.gov.in>.

³⁸ Візу до Саудівської Аравії українцям необхідно отримати перед поїздкою. URL: <https://tourpoint.com.ua/ua/vizy/asia/saudi-arabia>.

On 20.11.2012, Ukraine adopted the law “on the Unified State Demographic Register and documents confirming Ukrainian citizenship, identity or its special status” No. 5492-VI, which provides for the introduction of documents with an electronic carrier that provides for the placIn 2017, the Government of Ukraine approved the regulation on the national system of biometric verification and identification of Ukrainian citizens, foreigners and stateless personsement of biometric data about a person³⁹. In 2017, the Government of Ukraine approved the Regulation on the national system of biometric verification and identification of Ukrainian citizens, foreigners and stateless persons⁴⁰. The document defines that this is an automated system created in the interests of national security, economic well-being and Human Rights, which ensures the identification of a foreigner and a stateless person entering and leaving Ukraine, monitoring their compliance with the rules of stay on the territory of our state.

In December 2017, the State border service presented a system for recording biometric data of foreigners and stateless persons⁴¹. A demonstration of the system’s operation took place at the capital’s Kiev airport. This system of recording biometric data of foreigners and stateless persons is deployed by the border agency in compliance with the decree of the president of Ukraine of August 30, 2017 No. 256 “on the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of July 10, 2017 “on strengthening control over the entry into Ukraine, departure from Ukraine of foreigners and stateless persons, their compliance with the rules of stay on the territory of Ukraine”. It is one of the subsystems of the departmental automated border control system. The state border service is actively working to improve the security component on the borders of Ukraine. Today, the technical means of the State Border Service allow reading foreign passports manufactured according to ICAO International standards, including those with a built-in chip, ID cards and driver’s licenses. At the same time, the experience of advanced countries of the world, European and American partners in building Passport Control Automation Systems is constantly being studied.

³⁹ Law of Ukraine No. 5492-VI “About a single state demographic register and documents certifying a person or his special status”. (2012, November 20) / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5492-17>.

⁴⁰ Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1073 “Regulations on the national system of biometric verification and identification of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons”. (2017, December 27). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-p#Text..>

⁴¹ Держприкордонслужба презентувала систему фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Derzhprikordonsluzhba-prezentuvala-sistemu-fiksacii-biometrichnih-danih-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva/>.

The best samples of equipment are implemented in the departmental information and telecommunications system. 157 existing checkpoints are equipped with means for reading information from biometric documents, and 126 checkpoints are connected to Interpol databases. Since August 2017, the information system of the border agency automatically calculates the number of allowed days of stay of foreigners in Ukraine.

The launch of the biometric data recording system of the State Border Service is another step towards improving the security component when crossing the border and improving the border control system. During passport control, state Border Service inspectors will check the passport documents of foreigners, including through Interpol databases. Information (fingerprints) will also be read using readers, which will be sent to the Department's biometric data processing subsystem. In addition, through the interdepartmental information and telecommunications system "Arkan", it will be sent to the National system of biometric verification and identification of Ukrainian citizens, foreigners and stateless persons of the State Migration Service. When a person crosses the border again, the identity identification process will be carried out. At the same time, the inspector will see whether the person has submitted their biometric data and will check them. If the data does not match, the person will be sent for additional monitoring to clarify the circumstances.

The use of automated systems for registering biometric characteristics of a person in a war zone provides opportunities to control and prevent criminal offenses. For example, in Iraq and Afghanistan, the US military used BAT (Biometrics Automated Toolset) or HIIDE (Handheld Interagency Identity Detection Equipment) systems to collect data⁴².

The BAT kit consists of four parts – a laptop, a digital camera, a fingerprint scanner, and an iris scanner. The collected data is checked against the database that the laptop contains. The database is periodically synchronized with the central server of the biometric technology group. HIIDE is a mobile terminal that allows you to capture fingerprints, photos, retinal images, and biographical data obtained as a result of a survey. To collect data on the crews of sea vessels and boats, a special kit is used, protected from water and increased vibration exposure. The HIDE system was designed to allow the US Armed Forces to easily identify people in the field and separate friend from enemy.

⁴² Kelsey Atherton. The enduring risks posed by biometric identification systems (09.02.2022). URL: <https://www.brookings.edu/techstream/the-enduring-risks-posed-by-biometric-identification-systems/>

CONCLUSIONS

During the period of martial law and the post-war period of restoration and development of Ukraine, it is necessary to create the most favorable conditions for the popularization and development of the legal profession. It is advisable to define in the state standards of legal education, professional and official classifiers, special legislation (on the bar, on the judicial system, on civil service, on enforcement proceedings) the professional rights of bachelors and masters, including by providing certain qualification requirements for certain positions as one of the prerequisites for a positive attitude towards bachelors-formed specialists in the field of law. Active work in the field of investigation of war crimes in Ukraine sets lawyers a huge range of tasks to investigate and document violations of the laws and customs of war. The development and implementation of innovative teaching methods for documenting violations of the laws and customs of war during martial law and the post-war period of restoration and development of Ukraine is a strategic task of the higher legal education system of Ukraine, and a necessary condition for improving the effectiveness of National security and defense of Ukraine.

SUMMARY

The article is devoted to the study of opportunities for improving the standards of higher legal education in Ukraine. Active work in the field of investigation of war crimes in Ukraine sets lawyers a huge range of tasks to investigate and document violations of the laws and customs of war. The role of international cooperation between criminologists and forensic experts during military aggression is shown. On the example of international cooperation between forensic expert institutions of Ukraine and the EU countries, ways to improve the training and advanced training of criminologists and forensic experts are outlined. The role of modern innovative technologies in the legal profession is studied. The possibilities of these technologies in the process of documenting violations of the laws and customs of war are considered. The introduction of technologies significantly expands the possibilities of searching for and identifying persons, including those involved in the commission of offenses. There is a need to develop and implement innovative methods of teaching the process of documenting violations of the laws and customs of war during martial law and the post-war period of restoration and development of Ukraine.

REFERENCES

1. Decree of the President of Ukraine No.119/2021 “National Human Rights Strategy” (2021, March, 24) URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>.

2. Law of Ukraine No. 1556-VII “On higher education”. (2014, July 01) / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
3. Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1379 “Standard of Higher Education of Ukraine: First (Bachelor’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2018, December 12). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/081-pravo-bakalavr.pdf>.
4. Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1053 “Standard of Higher Education of Ukraine: Second (Master’s) Level of Higher Education, Knowledge Area 08 “Law”, specialty 081 “Law”. (2020, August 17). URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/standarty/2020/08/081-pravo-magistr.pdf>.
5. Legal education and legal profession: round table materials (2020, June 19). URL: <http://www.golos.com.ua/article/332183>.
6. Legal clinic. URL: <https://nlu.edu.ua/organizacziyi/yurydychna-klinika>.
7. Decision of Council of Advocates of Ukraine No. 12 “On approval of clarification on the possibility of concluding an employment contract with a person who received a bachelor’s degree as a lawyer’s assistant” (2015, July 04). URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/rishennya/2015.07.04-rishennya-12.pdf>.
8. Law of Ukraine No. 5076-VI “About advocacy and advocacy activities”. (2012, July 05) / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
9. RODOLPHE ARCHIBALD REISS. URL: <https://crimcongress.com/portretnaya/rejs-rudolf-archibald/>.
10. Shepitko, M. (2019). Ukrainian Group of International Union of Penal Law: Way from Vienna to Paris. *A First Printed Criminalist*, 18, 43–61.
11. Shepitko, V.Y., Olkhovsky V.O., Shepitko M.V. (2020) The process of scientific knowledge integration in crime prevention and trends of medical criminalistics development in Ukraine in XIX – early XX century. *Wiadomosci lekarskie* (Warsaw, Poland: 1960), no. 73(1), pp. 176–179 (in English).
12. Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).
13. European Network of Forensic Science Institutes. URL: <https://enfsi.eu/>.
14. Звернення. (04.03.2022) URL: <https://crimcongress.com/news/звернення>.

15. Pavel Giverts. Review of the Annual Meeting of the ENFSI Firearm/GSR Expert Working Group (2022). URL: <https://www.researchgate.net/publication/361312481>.

16. International conference «Contemporary methods to identify missing persons». URL: <https://crimcongress.com/category/news/>.

17. Netherlands Forensic Institute (NFI). URL: <https://www.forensicinstitute.nl/>

18. Latest data from the criminal investigation into the crash of the Boeing-777 flight MH17 (24.05.2018) <https://www.prosecutionservice.nl/topics/mh17-plane-crash/criminal-investigation-jit-mh17>.

19. Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

20. Boris Johnson. United Kingdom government official. 02.03.2022. URL: <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1499123882296582149>

21. The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140164/Rules_of_procedure_and_Evidence_English.pdf

22. Делегация ХНДІСЕ на щорічний зустрічі ENFSI у місті Будапешт (2018). URL: <https://www.hniise.gov.ua/14143-delegatsya-xndse-na-shchorchni-zustrch-enfsi-u-mst-budapesht.html>

23. КНДІСЕ: Міжнародна діяльність. URL: <https://kndise.gov.ua/mizhnarodna-diyalnist/>

24. Міжнародний круглий стіл «Судово-експертна діяльність: виклики війни» (26 квітня 2022 року). URL: <https://kndise.gov.ua/forensic-and-expert-activity-ua/>

25. Білоус В. Особливості впровадження в криміналістичну практику безпілотних летальних технологій, апаратів і систем. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/39.pdf>

26. Перша презентація 3D-аеротуру «Північна Салтівка. Констатація». URL: <https://m.youtube.com/watch?v=uGM11qf8nr8>.

27. Велика українська юридична енциклопедія: У 20 т. Т. 20 : Криміналістика, судова експертиза, юридична психологія / редкол. В. Ю. Шепітько та ін. Харків : Право, 2018. 952 с.

28. Держприкордонслужба презентувала систему фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Derzhprikordonsluzhba-prezentuvala-sistemu-fiksacii-biometrichnih-danih-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva/>.

29. Homeland Security Act of 2002. URL: <https://www.govinfo.gov/link/plaw/107/public/296?link-type=html>

30. United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT). URL: <https://www.epic.org/privacy/us-visit/>.

31. Unique Identification Authority Of India. URL: <https://uidai.gov.in>.
32. Візу до Саудівської Аравії українцям необхідно отримати перед поїздкою. URL: <https://tourpoint.com.ua/ua/vizy/asia/saudi-arabia>.
33. Law of Ukraine No. 5492-VI “About a single state demographic register and documents certifying a person or his special status”. (2012, November 20) / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5492-17>.
34. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1073 “Regulations on the national system of biometric verification and identification of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons” (2017, December 27). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-п#Text>.
35. Kelsey Atherton. The enduring risks posed by biometric identification systems (09.02.2022). URL: <https://www.brookings.edu/techstream/the-enduring-risks-posed-by-biometric-identification-systems/>.
36. Biometric Automated Toolset (BAT) and Handheld Interagency Identity Detection Equipment (HIIDE). URL: https://www.nist.gov/system/files/documents/2021/03/23/ansi-nist_archived_vermury-bat-hiide.pdf

Information about the author:

Nehrebetskyi Vladyslav Valeriiovych,

Ph. D. in Law,

Associate Professor at the Department of Criminalistics

Yaroslav Mudryi National Law University

77, Pushkinska str., Kharkiv, 61024, Ukraine,

Researcher at Academician Stashis Scientific Research Institute

for the Study of Crime Problems

of the National Academy of Law Sciences of Ukraine

49, Pushkinska str., Kharkiv, 61002, Ukraine

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ)

Олійник А. Ю.

ВСТУП

Конституційний правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності в Україні як самостійний різновид конституційно-правового статусу людини і громадянина ще не досліджувався. Змістовно названий статус включає в себе правосуб'єктність, принципи, права, свободи та обов'язки учасників правовідносин і гарантії їх реалізації. Важливість проблеми підкреслюється її метою та зв'язком з науковими дослідженнями елементів змісту, ознак, визначення статусу, критеріїв групування суб'єктів, напрацювання наукових висновків та практичних рекомендацій щодо удосконалення конституційно-правового статусу названих суб'єктів. Серед наукових завдань основу складають: а) поняття та види конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності; б) критерії класифікації та поділ названих суб'єктів на види; в) характеристика конституційно-правового статусу фізичних осіб-підприємців та підприємницьких колективів. Практичними завданнями дослідження є напрацювання механізмів щодо порядку практичної реалізації підприємницьких правовідносин в Україні.

Об'єктом дослідження проблеми є конституційно-правовий статус суб'єктів підприємництва, а його предметом – поняття та види і їх характеристика.

Теоретичною основою дослідження є наукові праці, в яких започатковано розв'язання проблеми поняття та видів конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності. Серед них праці авторів: В. Босий, О. Колб, О. Колодій, А. Кучеренко, О. Майданик, В. Погорілко, Ж. Пустовіт, Н. Саніахметова, О. Скакун, В. Федоренко та ін.

Методи дослідження конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності можна визначити як засоби, прийоми та способи пізнання названого статусу. Вони поділяються на загальнонаукові і спеціально-наукові. Загальнонауковими методами пізнання конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в Україні є: а) діалектичний; б) історичний; в) формально-логічний; г) системно-структурний; ґ) соціологічний; д) статистичний;

е) порівняльний; є) моделювання та ін. Спеціально-науковими методами дослідження названого статусу суб'єктів підприємницької діяльності є: формально-юридичний (догматичний, юридико-технічний); герменевтичний; правової семіотики тощо.

Наукова новизна дослідження характеризується поняттям конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності як закріпленого нормами міжнародного та національного права становища підприємців (фізичних осіб і організацій), включаючи їх правосуб'єктність, принципи, повноваження, гарантій реалізації прав та обов'язків.

Практичне значення наукової праці дає можливість використання результатів дослідження в правотворчій, правореалізаційній, науковій, навчально-методичній і виховній діяльності щодо реалізації конституційно-правового статусу суб'єктів підприємництва.

1. Поняття та види конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності

Конституційно-правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності в Україні залишається не достатньо дослідженим. Саме це є метою даного дослідження. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові праці та правові норми, що досліджують та регулюють вище назване поняття правового статусу; б) охарактеризувати ознаки і сформулювати визначення названого статусу суб'єктів підприємництва; в) сформулювати висновки і рекомендації за результатами дослідження.

Поняття конституційного правового статусу людини і громадянина в Україні науковцями розглядається по різному. Так, С. Халюк у своїй науковій праці зосереджує увагу на дослідженні понять: «статус», «правовий статус», «конституційний статус» і пропонує власні визначення названих термінів. На його думку, одним із ключових понять є термін «статус». Він вважає, що статус у конституційному праві залежить від тієї ролі, яку відіграє у визначенні та фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин, підходів до його характеристик. На підставі наукових підходів С. Халюк зауважує на першорядному значення саме конституційного та конституційно-правового статусів, оскільки саме вони визначають напрямки і межі нормативного закріплення статусу того чи іншого суб'єкта права в конституційному та інших галузях права¹.

¹ Халюк С.О. Поняття конституційно-правового статусу вищої ради правосуддя: теоретико-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. С. 47–49.

Отже, С. Халюк вважає, що конституційно-правовий статус закріплює правове становище конституційних та інших суб'єктів в конституційному та інших галузях права.

О. Колб, Ж. Пустовіт, М. Яцишин, вважають, що є чотири підходи до розуміння поняття правового статусу людини, а саме: а) ліберальна концепція; б) колективістський підхід; в) мусульманський підхід; г) підхід, що склався в звичаєвому праві окремих країн Латинської Америки, Океанії та Тропічної Африки. Змістом ліберальної теорії розуміння поняття та змісту конституційного правового статусу людини і громадянина є те, що кожна людини має права з моменту народження. Прихильники колективістського підходу до названої проблеми вважають, що пріоритетними є не права людини, а права колективу, тобто права різних об'єднань людей, що включаються до суспільства. Третій підхід розуміння правового статусу людини прийнято називати «мусульманським» і характеризується він тим, що права і обов'язки особи визначаються законами Шаріату. Щодо четвертого підходу, який склався в звичаєвому праві країн Латинської Америки, Океанії та Тропічної Африки, слід сказати, що права окремої людини не виділяються, вони не можуть бути реалізовані нею самотійно, без племені. На разі надзвичайно актуальним є пошук єдиного підходу до розуміння правового статусу людини, оскільки права, свободи та обов'язки людини мають в собі відтворювати положення загальноприйнятих міжнародних актів².

Отже, поняття конституційного правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів підприємництва в конституційному праві України досліджено не в повній мірі. Існують різні підходи до розуміння названого правового інституту та правової можливості названих суб'єктів. Пошук найбільш ефективного розуміння поняття названого правового статусу з метою його втілення в життя продиктований існуючими міжнародними стандартами прав людини.

Питання конституційного правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності характеризується конституційними нормами-принципами, що деталізуються поточним законодавством господарського спрямування. Так, О.Майданик розглядає: а) загальний або конституційний правовий статус людини і громадянина; б) спеціальний або родовий правовий статус окремих категорій громадян; в) індивідуальний правовий статус особи що характеризується статтю, віком, сімейним становищем особи, тощо; г) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним та множинним громадянством;

² Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за заг. ред. професора Олійника А. Ю. К. : Видавничий дім «Скіф», 2012. С. 210.

г) правові статуси особи, що визначаються окремими галузями права (цивільно-процесуальним, кримінальним процесуальним, адміністративно-процесуальним тощо); д) статус фізичної особи і таке інше³.

Отже, О. Майданник загальний правовий статус розглядає як конституційний і виділяє родовий правовий статус окремих категорій громадян серед яких виокремлює правовий статус окремих галузей права, а саме цивільно-процесуального, кримінально-процесуального, адміністративно-процесуального права. На нашу думку, серед окремих галузей права можна виділяти і господарський процесуальний різновид розуміння конституційного правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності.

О. Колодій окремо виділяє конституційно-правовий статус народу України. Він визначає принципи конституційно-правового статусу українського народу як найбільш загальні, основоположні, нормативно-регулятивні або свідомо-вольові правила поведінки, або основні начала (ідеї), що спільно з правосуб'єктністю, повноваженнями (правами та обов'язками) і гарантіями визначають правове положення українського народу у національному суспільстві та державі серед інших народів, закордонних суспільств і держав, міжнародних об'єднань, демонструючи його сутність і соціальне призначення⁴.

Отже, на нашу думку, правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності включає такі елементи змісту як правосуб'єктність, принципи, права, свободи та обов'язки і гарантії їх реалізації. Для розуміння правового становища суб'єктів підприємництва слід визначити поняття суб'єктів господарського права.

І. Коваленко до суб'єктів господарювання відносить: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу (ЦК) України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського Кодексу (ГК) України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку. Головна відмінна ознака господарських організацій, що поєднує в один вид суб'єктів господарювання, полягає у тому, що, незалежно від організаційно-правових форм (будь-які підприємства, господарські товариства, кооперативи, фермерські господарства, господарські об'єднання, органи господарського керівництва), усі вони є юридичними особами, тобто можуть бути самостійними (діяти від свого імені, під власну майнову

³ Майданник О.О. Конституційне право України : навч. посіб. К. : Алерта, 2011. С. 99.

⁴ Колодій О. Принципи конституційно-правового статусу Українського народу: поняття та ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 218.

відповідальність за зобов'язаннями, виступати позивачем і відповідачем у судах) учасниками товарно-грошового обороту; 2) громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Головний критерій для їх легального функціонування в процесі господарювання – бути зареєстрованими як суб'єкт підприємництва в установленому законом порядку (тобто бути легітимізованими). Сукупність загальних юридичних можливостей щодо участі у правовідносинах, що закріплюється законодавством за суб'єктами господарювання як суб'єктами права, у науковій літературі іменують господарською правосуб'єктністю. Її фактична реалізація можлива за наявності ознак, властивих усякому суб'єкту господарського права»⁵.

Отже, ознаками конституційного правового статусу суб'єктів підприємництва є: а) його закріплення міжнародними договорами, нормами-принципами конституції та правовими нормами цивільного, господарського, інших галузей права; б) наявність правосуб'єктності, принципів, повноважень, гарантій реалізації прав та обов'язків; в) особливості прав та обов'язків іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших осіб як підприємців; юридична відповідальність.

Міжнародними договорами закріплюється правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності, а саме «Загальна декларація прав людини 1948 року» вміщує норму щодо якої кожна людина, де б вона не знаходилася, має право на визнання її правосуб'єктності (ст. 6) та можливості володіти своїм майном як одноособово, так і спільно з іншими людьми (ст. 17)⁶. Положення декларації в аспекті правового статусу людини деталізуються у міжнародних пактах 1966 р. та інших міжнародних документах. Так, всі народи мають право вільно встановлювати свій політичний статус, забезпечувати свій економічний розвиток. Для досягнення своєї мети вони можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають з міжнародного економічного співробітництва, ґрунтованого на принципі взаємної вигоди, та з міжнародного права⁷.

⁵ Коваленко І.А. Актуальні проблеми функціонування суб'єктів господарського права: конспект лекцій з АППП / https://msnp.knutd.edu.ua/pluginfile.php/386464/mod_resource/content/1/

⁶ Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією ГА ООН від 10 грудня 1948 р. *Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій*. К.: Сфера, 2002. С. 9–10.

⁷ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. 1973. № 2148-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>

Отже, правовий статус суб'єктів підприємництва в Україні включає принципи взаємної вигоди міжнародного економічного співробітництва, декларується нормами-принципами Конституції України, цивільного і господарського права та правовими нормами поточного законодавства, де урегульовані правосуб'єктність, повноваження та гарантії реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Конституція України закріплює норму-принцип за якої кожен має право здійснювати підприємницьку діяльність не заборонену законом (ст. 42)⁸. Деталізуються положення Конституції щодо правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності на міжнародному і внутрішньому національному рівнях правовими нормами цивільного і господарського права та інших галузей права. Серед учасників цивільних правовідносин законодавство України виділяє фізичних та юридичні осіб. До суб'єктів цивільних правовідносин належить держава Україна, Автономна Республіка Крим (АРК), територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти (ст. 2). Фізичною особою є людина, як учасник цивільних правовідносин, куди слід віднести і господарські правовідносини. Фізична особа з повною цивільною дієздатністю має право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом та здійснює таку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом. Особа, що розпочала підприємницьку діяльність без державної реєстрації, уклавши відповідні договори, не має права оспорювати ці договори на тій підставі, що вона не є підприємцем (ст. 50). Юридичною особою норми цивільного права визнають організації, що створені і зареєстровані у встановленому законом порядку і наділені цивільною правосуб'єктністю (ст. 80). Одним з суб'єктів підприємницької діяльності є підприємницькі товариства, тобто юридичні особи, «які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками підприємницьких товариств, можуть бути створені лише як господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи чи сільськогосподарські кооперативи, сільськогосподарські кооперативні об'єднання, що діють з метою одержання прибутку» (ст. 84)⁹.

Конституційні основи правового господарського порядку в Україні становлять право суб'єктів господарювання на різні форми власності та

⁸ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Поточна редакція від 01.01.2020.

⁹ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356. Поточна редакція від 19.12.1921 р.

їх право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, визначених виключно законом правових засад і гарантій підприємництва¹⁰.

Отже, ознаками конституційного правового статусу суб'єктів підприємництва є їх правосуб'єктність, принципи, повноваження, гарантії реалізації прав та обов'язків.

Різновидами правового статусу суб'єктів підприємництва є діяльність: а) фізичних осіб до яких відносять громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність згідно з законами України; б) юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні в) об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність; г) структурні одиниці іноземних суб'єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно з законами України (філії, відділення, тощо), але мають постійне місцезнаходження на території України; ґ) спільні підприємства за участю суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України; д) державні замовники у сфері оборони; е) інші суб'єкти господарської діяльності, передбачені законами України¹¹.

Господарська правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності включає в себе правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Правоздатність суб'єкта підприємництва, як фізичної особи характеризується здатністю мати права і обов'язки (цивільна правоздатність). Правоздатність розпочинається з моменту народження і закінчується моментом фізичної смерті підприємця. Для реалізації правосуб'єктності фізичної особи-підприємця необхідно досягти дієздатності. Право фізичної особи на здійснення підприємницької діяльності може бути реалізоване при наявності повної цивільної дієздатності, яка настає в Україні з досягненням вісімнадцяти років. Фізична особа-підприємець є деліктоздатною особою і несе відповідальність згідно з діючими законами. Суб'єкти підприємницької діяльності за порушення правових норм несуть юридичну відповідальність відповідно до діючого законодавства. Юридичною особою є організація, яка створена і зареєстрована у встановленому

¹⁰ Олійник А.Ю. Конституційні основи правопорядку у сфері господарювання. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 27. С. 48–54.

¹¹ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. *Відомості Верховної Ради УРСР (БВР)*. 1991. № 29. Ст. 377. Поточна редакція від 01.08.2021 р.

законом порядку. Вони створюються у формі товариств, установ і інших формах, закріплених законом. Підприємницькі товариства здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку і створюються лише як господарські товариства або виробничі кооперативи чи сільськогосподарські кооперативи, сільськогосподарські кооперативні об'єднання, що діють з метою одержання прибутку.

Суб'єкти господарської діяльності України при здійсненні підприємництва керуються такими принципами: 1) суверенітету народу України; 2) свободи підприємництва; 3) юридичної рівності і недискримінації; 4) верховенства закону та ін.

Суб'єкти підприємницької діяльності України та іноземні суб'єкти господарської діяльності при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності керуються принципом суверенітету народу України, що полягає у: а) виключному праві народу України самостійно та незалежно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на території України, керуючись законами, що діють на території України; б) обов'язку України неухильно виконувати всі договори і зобов'язання України в галузі міжнародних економічних відносин¹². Так, О. Колодій принципи конституційно-правового статусу українського народу розглядає як найбільш загальні, основоположні, нормативно-регулятивні або свідомо-вольові правила поведінки, або основні начала (ідеї), що спільно з правосуб'єктністю, повноваженнями (правами та обов'язками) і гарантіями визначають правове становище українського народу у національному суспільстві та державі серед інших народів, закордонних суспільств і держав, міжнародних об'єднань, демонструючи його сутність і соціальне призначення¹³.

Свобода підприємництва полягає у: а) праві суб'єктів підприємницької діяльності добровільно вступати у підприємницькі правовідносини; б) праві суб'єктів підприємницької діяльності здійснювати її в будь-яких формах, які прямо не заборонені чинними законами України; в) обов'язку додержувати при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності порядку, встановленого законами України; г) виключному праві власності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на всі одержані ними результати зовнішньоекономічної діяльності.

¹² Олійник А. Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2022. 264 с.

¹³ Колодій О. Принципи конституційно-правового статусу Українського народу: поняття та ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 216–220.

Принцип юридичної рівності і недискримінації у підприємницькій діяльності полягає у: а) рівності перед законом всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, незалежно від форм власності, в тому числі держави, при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; б) забороні будь-яких, крім передбачених цим Законом, дій держави, результатом яких є обмеження прав і дискримінація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також іноземних суб'єктів господарської діяльності за формами власності, місцем розташування та іншими ознаками; в) неприпустимості обмежувальної діяльності з боку будь-яких її суб'єктів, крім випадків, передбачених Законом¹⁴.

Принцип верховенства закону полягає у: а) регулюванні зовнішньоекономічної діяльності тільки законами України; б) забороні застосування підзаконних актів та актів управління місцевих органів, що у будь-який спосіб створюють для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності умови менш сприятливі, ніж ті, які встановлені законами України. Ми пропонуємо доповнити ст. 2 названого закону принципом верховенства права.

Принципом захисту інтересів суб'єктів підприємницької діяльності полягає у тому, що Україна як держава: а) забезпечує рівний захист інтересів всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності на її території згідно з законами України; б) здійснює рівний захист всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України за межами України згідно з нормами міжнародного права; в) здійснює захист державних інтересів України як на її території, так і за її межами лише відповідно до законів України, умов підписаних нею міжнародних договорів та норм міжнародного права¹⁵.

Повноваження суб'єктів підприємницької діяльності змістовно включають в себе права, свободи та обов'язки фізичних осіб-підприємців і підприємницьких організацій. Права суб'єктів підприємництва регулюються діючим законодавством України і є видом та мірою виробничо-господарської, фінансової, управлінської та іншої діяльності у сфері господарювання. Розрізняють засновницькі права, майнові права, права в галузі управління тощо. Конституційна свобода на підприємницьку діяльність розглядають як закріплену Конституцією та деталізовану законами України можливість людини на самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик діяльність по здійсненню

¹⁴ Колодій О. Принципи конституційно-правового статусу Українського народу: поняття та ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 216–220.

¹⁵ Там само.

права на виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг, заняття торгівлею з метою одержання прибутку¹⁶.

Гарантії реалізації прав та обов'язків особи на підприємницьку діяльність в Україні є закріплені нормами Конституції України і деталізовані у нормах законів України загально-соціальні та юридичні умови і засоби, що створюють сприятливу обстановку для здійснення названих прав і обов'язків, охороняють і захищають їх, спрямовані на їх відновлення та сприяють відшкодуванню моральних і матеріальних збитків на національному і міжнародному рівнях¹⁷.

Підводячи підсумок, пропонуємо такі висновки і рекомендації. Конституційно-правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності слід визначити як закріплене нормами міжнародного права, конституційними нормами-принципами та правовими нормами цивільного, господарського, інших галузей права правове становище підприємців (фізичних осіб і організацій), що мають правосуб'єктність, принципи, повноваження, гарантії реалізації їх прав та обов'язків.

Ознаками конституційного правового статусу суб'єктів підприємництва є: а) його закріплення міжнародними договорами, нормами-принципами конституції та правовими нормами цивільного, господарського, інших галузей права; б) наявність правосуб'єктності, принципів, повноважень, гарантії реалізації прав та обов'язків; в) особливості прав та обов'язків іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших осіб як підприємців; юридична відповідальність.

Суб'єкти господарської діяльності України при здійсненні підприємництва керуються принципами: 1) суверенітету народу України; 2) свободи підприємництва; 3) юридичної рівності і недискримінації; 4) верховенства закону та ін. Пропонується доповнити закон принципом верховенства права.

У загальному вигляді конституційно-правовий статус суб'єктів правовідносин характеризується не тільки його поняттям, але й видами. Проблема зв'язана із важливими науковими та практичними завданнями. Метою даної статті є види конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності. Для реалізації названої мети слід вирішити такі задачі: а) проаналізувати праці авторів про правовий статус суб'єктів права; б) сформулювати види конституційного правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності; в) запропонувати висновки і рекомендації щодо конституційного правового статусу названих суб'єктів правовідносин.

¹⁶ Олійник А. Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2022. С. 99.

¹⁷ Там само. С. 124.

Питання дослідження видів конституційного правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності потребує аналізу праць окремих авторів. На нашу думку, слід проаналізувати праці авторів щодо видів правового статусу та загально-теоретичне і галузеве розуміння суб'єктів права та зупинитися на характеристиці видів правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності. Так, І. Окунев досліджує загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права та визначає правовий статус суб'єкта права як складову частину соціального статусу, що визначає правове становище суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, має офіційне визнання з боку держави, формальну визначеність, характеризується системністю, стабільністю та обумовлений існуючою системою суспільних відносин. Суб'єкт права, на його думку, є особа (індивідуальна або колективна), що відповідно до норм права здатна мати права і обов'язки, своїми діями набувати права і нести обов'язки. Поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» не є тотожними: суб'єкт права є потенційним учасником правовідносин, що розглядається законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин є безпосередньо особа, визнана суб'єктом права, але виступаюча в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а дійсного учасника самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності. Таким чином, поняття «суб'єкт права» не збігається з поняттям «суб'єкт правовідносин» (перше є загальним і первинним, друге – окремим і похідним)¹⁸.

О. Скакун визначає суб'єктів правовідносин як індивідуальних або колективних учасників правовідносин, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. До видів суб'єктів правовідносин вона відносить: а) індивідуальних, фізичних осіб; б) колективних організацій; в) державу та її територіальні структурні одиниці; г) соціальні спільноти¹⁹.

О. Сурілов суб'єкта права характеризує як учасника правовідносин і підкреслює необхідність їх мати спеціальну юридичну якість, як правосуб'єктність до змісту якої він включає здатність суб'єкта права

¹⁸ Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єктів права. Автор. дис... кандид. юрид. наук. К., 2009. 20 с.

¹⁹ Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-те видання. К.: Алерта, 2012. С. 401–402.

бути носієм прав і обов'язків, здійснювати їх нести відповідальність за протиправну їх реалізацію²⁰.

Слід також розглянути праці авторів щодо правового статусу галузевого розуміння суб'єктів права. Так, В. Босий розрізняє міжнародний (загальний), конституційний (базовий), галузевий, родовий (спеціальний), індивідуальний правовий статус. До галузевого правового статусу він відносить і адміністративно-правовий статус біженців та інших категорій осіб, що потребують притулку й захисту²¹.

В. Погорілко, В. Федоренко конституційно-правові відносини визначають як нормативно закріплені суспільно-політичні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, або ж незалежно від їх волі, як результат певного стану чи статусу і породжують конституційні права і обов'язки учасників цих відносин. Конституційно-правові відносини мають свій юридичний склад, тобто внутрішню взаємоузгоджену структуру взаємопов'язаних основних складових елементів, а саме: суб'єктів, об'єктів, суб'єктивних права і юридичних обов'язки та юридичних фактів. Суб'єкти конституційно-правових відносин вони розглядають як учасників суспільних відносин, наділених конституційною правосуб'єктністю (правоздатністю та дієздатністю), що своєю поведінкою або діяльністю, чи ж перебуванням поза своєю волею в певному правовому статусі чи стані породжують, змінюють і припиняють конституційно-правові відносини. Виділяють такі структурні елементи конституційного правового статусу: 1) правосуб'єктність; 2) систему прав, обов'язків і законних інтересів; 3) систему гарантій прав і обов'язків суб'єктів права; 4) їх юридичну відповідальність²².

І. Федотова вважає, що загальна структура правового статусу суб'єктів митних правовідносин включає такі елементи: 1) правові норми (норми конституційного права, які визначають базовий статус та норми митного права як комплексної галузі права); 2) права, свободи, законні інтереси та обов'язки суб'єкта митних правовідносин; 3) правосуб'єктність як основа (передумова) правового статусу; 4) громадянство (для фізичних осіб), резидентство (для юридичних осіб); 5) принципи,

²⁰ Сурілов О.В. Теорія держави і права : навч. посібник. К. ; Одеса : Вища шк., 1989. С. 378–379.

²¹ Босий В.П. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: теоретичний та праксеологічний аспект: монографія. Київ : Наук. дослід. ін-т. публ. права, 2021. 316 с.

²² Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. К. : Наукова думка; Прецедент, 2007. С. 74–83.

гарантії прав і свобод; 6) юридична відповідальність; 7) правовідносини загального (статусного) типу²³.

Одним з видів правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в цивільно-правових та господарсько-правових відносинах є фізичні і юридичні особи. Суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична особа чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом (ст. 58)²⁴.

Отже, загально-теоретичне і галузеве розуміння правового статусу суб'єктів права підприємницької діяльності можна охарактеризувати за таким змістом: 1) правосуб'єктність суб'єктів підприємницької діяльності; 2) принципи суб'єктів підприємницької діяльності; 3) права, свободи, обов'язки та юридична відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності; 4) гарантії реалізації відносин між суб'єктами підприємницької діяльності.

Правосуб'єктність суб'єктів права підприємницької діяльності, як підкреслювалося раніше, включає в себе правоздатність, дієздатність, деліктоздатність.

Принципами суб'єктів права підприємницької діяльності є ідеї: 1) вільного вибору підприємцем видів підприємницької діяльності; 2) самостійного формування підприємцем програми діяльності, вибору постачальників і споживачів продукції, що виробляється, залучення матеріально-технічних, фінансових та інших видів ресурсів, використання яких не обмежено законом, встановлення цін на продукцію та послуги відповідно до закону; 3) вільного найму підприємцем працівників; 4) комерційного розрахунку та власного комерційного ризику; 5) вільного розпорядження прибутком, що залишається у підприємця після сплати податків, зборів та інших платежів, передбачених законом; 6) самостійного здійснення підприємцем зовнішньоекономічної діяльності, використання підприємцем належної йому частки валютної виручки на свій розсуд (ст. 44)²⁵.

Суб'єкти господарювання є носіями господарських прав та обов'язків і наділені компетенцією щодо володіння відокремленим майном, ведуть підприємницьку та іншу господарську діяльність, зареєстровані в установленому порядку легітимними, здійснюють керівництво такою

²³ Федотова І.О. Теоретичні аспекти визначення змісту та елементів правового статусу суб'єктів митних правовідносин. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2012. № 1. С. 7–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1%288%29__1

²⁴ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022 р.

²⁵ Там само.

діяльністю, набувають суб'єктивних прав чи юридичних обов'язків від свого імені і несуть самостійну майнову і іншу юридичну відповідальність.

Гарантіями реалізації відносин між суб'єктами права підприємницької діяльності є загальні і спеціальні умови і засоби щодо здійснення прав, свобод, обов'язків та юридичної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності. Держава гарантує усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів (ст. 47)²⁶.

Існують різні критерії для групування суб'єктів підприємницької діяльності і їх правового статусу. Так, при проведенні досліджень конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність виділяють такі критерії поділу їх на види: а) залежно від гарантій; б) напрямів реалізації; в) обмежень чи заборон; г) за суб'єктами і об'єктами правовідносин; г) залежно від території (в середині країни чи за її межами) тощо²⁷.

А. Кучеренко, характеризуючи конституційне право на підприємницьку діяльність, підкреслює той факт, що реалізація названого конституційного права багато в чому залежить від ефективної діяльності держави по його забезпеченню. На його думку, важливим питанням при дослідженні умов реалізації конституційного права людини і громадянина на підприємництво є легалізація цієї діяльності. Легалізацію діяльності підприємців відносять до адміністративних заходів, оскільки вона полягає у державній реєстрації, видачі ліцензій, отриманні патентів, сертифікації, стандартизації тощо, тобто у процедурах, які встановлені нормативно, є обов'язковими для підприємця та реалізуються через діяльність державних органів. З метою створення сприятливих умов для розвитку підприємництва держава здійснює підтримку підприємництва у таких формах: 1) сприяє організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування підприємців, підготовки і перепідготовки кадрів; 2) стимулює інноваційну діяльність, освоєння нових видів продукції та послуг; 3) надає підприємцям цільові кредити; 4) надає підприємцям інші види допомоги²⁸.

²⁶ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022 р.

²⁷ Олійник А.Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні : монографія. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2021. 264 с.

²⁸ Кучеренко А.В. Конституційне право людини на підприємництво. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 39–40.

Н. Саніахметова визначає підприємницьку діяльність як націлену на отримання прибутку економічну діяльність з виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг, що володіє самостійним і ініціативним, творчим і інноваційним, систематичним і ризиковим, правомірним і соціально відповідальним характером, здійснюється легітимним суб'єктом, що несе самостійну юридичну відповідальність. Вона характеризує підприємництво за такими критеріями класифікації: 1) предметом діяльності: виробниче і комерційне; 2) суб'єктами підприємництва: фізичними та юридичними особами²⁹.

Залежно від суб'єктів підприємницької діяльності можна сформулювати такі види галузевого статусу суб'єктів підприємництва: 1) конституційно-правовий статус фізичних осіб-підприємців; 2) конституційно-правовий статус підприємницьких організацій. До конституційно-правового статусу фізичних осіб-підприємців відносяться права і свободи, обов'язки і юридична відповідальність громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Конституційно-правовий статус підприємницьких організацій залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік можуть належати до суб'єктів малого підприємництва (включаючи статус суб'єктів мікропідприємництва), середнього або великого підприємства.

До конституційного правового статусу суб'єктів мікропідприємництва відносять статус фізичних осіб, зареєстровані в установленому законом порядку як фізичні особи-підприємці, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 10 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 2 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України. Конституційно-правовий статус юридичних осіб, як суб'єктів господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 10 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 2 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України (ст. 55).

Різновидом конституційного правового статусу суб'єктів малого підприємництва є: а) фізичні особи, зареєстровані в установленому законом порядку як фізичні особи-підприємці, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну

²⁹ Підприємницьке право в питаннях і відповідях: навчальний посібник / за ред. Н.А. Саніахметової. Х. : Одісей, 2000. 416 с.

10 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України; б) юридичні особи-суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 10 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України (ст. 55). Видами конституційного правового статусу є суб'єкти великого підприємництва. Це юридичні особи-суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) перевищує 250 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності перевищує суму, еквівалентну 50 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України (ст. 55)³⁰.

Залежно від права власності розрізняють конституційно-правовий статус державних і недержавних організацій. Видами державних організацій є державні органи, державні підприємства та установи, місцеві державні адміністрації тощо. До недержавних організацій відносять підприємницькі товариства, громадські організації, що займаються підприємницькою діяльністю, підприємницькі кооперативи, органи місцевого самоврядування тощо. Серед підприємницьких товариств виділяють командитні товариства, товариства з повною відповідальністю, товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства та інші.

Отже, існують різні критерії для групування конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницьких організацій на різні види залежно від їх форм власності, територіальності, індивідуальної чи колективної діяльності, мети отримання результату тощо. Запропоновані критерії можуть бути використані при групуванні конституційного правового статусу названих суб'єктів.

Підводячи підсумок по дослідженню пропонуємо висновки і рекомендації щодо поділу конституційного правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності на види. Так, залежно від: 1) форм власності розглядають конституційно-правовий статус державних і недержавних суб'єктів підприємництва; 2) територіальності існує між народний, центральний і місцевий статус суб'єктів підприємництва; 3) індивідуальної чи колективної діяльності виділяють конституційний правовий статус фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб-підприємців та підприємців інших колективів; 4) отримання конкретного

³⁰ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022 р.

результату виділяють конституційно-правовий статус підприємців метою діяльності яких є отримання прибутку або суспільного (соціального) результату. Існують і інші критерії для поділу конституційно-правового статусу суб'єктів підприємництва на види.

2. Конституційно-правовий статус фізичних осіб – підприємців

Проблема полягає в дослідженні конституційного статусу фізичної особи підприємця, як суб'єкта підприємницької діяльності. Серед суб'єктів підприємницької діяльності розрізняють фізичних і юридичних осіб. Конституційний правовий статус фізичних осіб, включаючи підприємців, досліджувався різними авторами, яких цікавили загальнотеоретичні та галузеві питання правового статусу названих осіб. При дослідженні даної теми зупинимось на аналізі господарської діяльності фізичної особи-підприємця, його предмету відання, правах, свободах, обов'язках та гарантіях реалізації, що підкреслює теоретичне і практичне значення названого правового статусу особи підприємця. Дослідження конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця дає можливість проаналізувати наукові праці вчених та дати тлумачення норм міжнародних договорів і правових норм Конституції та законів України з потреб удосконалення можливих і необхідних правил поведінки фізичної особи-підприємця. Метою дослідження є характеристика ознак та формулювання поняття конституційно-правового статусу фізичних осіб-підприємців. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі задачі: а) проаналізувати наукові праці і нормативно-правові акти щодо конституційного правового статусу фізичної особи-підприємця; б) сформулювати ознаки та визначення конституційно-правового статусу фізичної особи підприємця; в) дати висновки і рекомендації по темі дослідження.

Статус фізичної особи – це її становище в суспільстві. Дослідження її становища може здійснюватися в загальносоціальному і правовому значенні. Л.Адашис визначає правовий статус особи як юридичне закріплене її становища в державі і суспільстві. Юридичне оформлення становища особи починається з того, що людина визнається суб'єктом діючого в суспільстві права, наділяється правоздатністю та може вступати у відповідні правовідносини. Є декілька видів правового статусу серед яких конституційний і галузеві (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо)³¹.

Отже, Л. Адашис розглядає конституційно-правовий статус фізичної особи та адміністративний, адміністративно-процесуальний,

³¹ Адашис Л.І Конституційні права, свободи та обов'язки людини та громадянина : конспект лекцій. Дніпро : ДДУВС, 2016. С. 8.

кримінально-процесуальний інші правові статуси. Розгляд галузевих правових статусів може бути продовжено. Серед них можна назвати цивільно-правовий, господарсько-правовий та інші.

Деталізація змісту конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця відбувається у адміністративному, цивільному, господарському та деяких інших галузях права. Учасниками цивільних відносин визнаються фізичні та юридичні особи (ст. 2 ЦК України). Норма названої статті закону залишає поза увагою таку групу учасників цивільно-правових відносин, як фізичні особи-підприємці, що також охоплюється поняттям «фізичні особи», але в силу свого особливого правового статусу мають певні відмінності у правовому регулюванні. Правовий статус фізичної особи є ширшим, ніж правовий статус фізичної особи-підприємця³².

Отже, правовий статус фізичної особи-підприємця регулюється нормами цивільного і господарського права, що дає змогу порівняти названі правові норми і виявити особливості правового регулювання в аспекті деталізації конституційного правового статусу названої фізичної особи.

О. Дем'яненко, дає роз'яснення відповідно до якого фізична особа-підприємець в цивільно-господарських відносинах є різностороннім учасником. Принципи здійснення ним підприємницької діяльності роблять його подібним до юридичних осіб, тоді як в приватних відносинах, незважаючи на будь-які зміни в його статусі, він залишається фізичною особою. Слід чітко розмежовувати ці різні сфери відносин. На підставі правила, встановленого у ст. 51 ЦК України, до фізичних осіб-підприємців слід застосовувати норми спеціального (господарського) законодавства, якщо предметом регулювання безпосередньо є їх підприємницька діяльність. Слід також брати до уваги норми цивільного законодавства, якщо предмет регулювання виходить за межі підприємницької діяльності і зачіпає приватні інтереси суб'єкта. В таких випадках названа діяльність повній мірі врегульовується нормами ЦК України³³.

Отже, О. Дем'яненко роз'яснює різносторонність правовідносин фізичної особи цивільно-правового і господарсько-правового характеру, порівнює правовий статус фізичної особи-підприємця у цивільному і господарському праві і підкреслює можливість урегулювання таких відносин спільними цивільно-господарськими нормами чи окремо цивільними чи господарськими нормами права.

М. Ковальова, досліджуючи адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні, дає характеристику сутності,

³² Статус фізичної особи-підприємця: проблеми застосування законодавства. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS14820>. Дата звернення 5.04.2022

³³ Там само.

ознакам та напрямкам підприємницької діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання, досліджує функції та засоби такого регулювання. М. Ковальова аналізує чинне законодавство України, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення уповноваженими органами публічно-владних повноважень у сфері підприємницької діяльності. Під адміністративно-правовим режимом підприємницької діяльності М. Ковальова розуміє форму правового регулювання, що побудована на комплексі юридичних і організаційних процедур та адміністративно-правових засобів, визначає міру можливої та належної поведінки суб'єктів підприємницької діяльності та суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері³⁴.

Отже, М. Ковальова у дисертації дослідила адміністративно-правовий режим суспільних відносин у підприємницькій діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання в Україні та спробувала визначити правовий статус особи підприємця.

Галузеве розуміння статусу суб'єкта підприємницької діяльності багато в чому залежить від співвідношення термінів суб'єкт господарської чи підприємницької діяльності. В. Махінчук підкреслює той факт, що під час формування нового законодавства постало питання, яким саме терміном назвати відповідну діяльність з виготовлення та продажу товарів, надання послуг, як назвати відповідний законодавчий акт з регулювання «комерційних» відносин. В результаті у 2003 року було прийнято Господарський кодекс (ГК) України, який і понині викликає багато дискусій. Він робить висновок, що підприємницька діяльність (підприємництво) є одним із видів господарської діяльності і характеризується ознакою наявності мети щодо одержання прибутку. Іншу частину обсягу поняття «господарська діяльність» відповідно до чинного господарського законодавства становить некомерційна господарська діяльність, яка не має на меті одержання прибутку та вважає за потребу у подальшому з'ясувати співвідношення термінів «підприємницька діяльність» та «комерційна діяльність»³⁵.

Отже, конституційно-правовий статус фізичної особи як суб'єкта господарської і підприємницької діяльності не тотожні. Фізична особа-

³⁴ Ковальова М.В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття кан. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 19 с.

³⁵ Махінчук В.М. До змісту понять «господарської» та «підприємницької» діяльності за законодавством України. Матеріали ІУ Всеукраїнської науково-теоретичної конференції «Правові реформи України», 11 жовтня 2012 р. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. С. 133–134.

підприємець при здійсненні діяльності має на меті отримання прибутку, а суб'єкт господарської діяльності такої мети не має.

А. Олійник та О. Шморгун під підприємництвом розуміють конституційну свободу особи створювати матеріальні та особисті нематеріальні блага, володіти ними та здійснювати діяльність самостійно, ініціативно, систематично, на власний ризик у сфері виробництва, розподілу, обміну, надання послуг, зайняття торгівлею та використання матеріальних благ з метою одержання прибутку. Процес реалізації конституційної свободи на підприємництво вони вбачають в здійсненні певних етапів: а) деталізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність шляхом правотворчості; б) здійсненні реалізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність у певних формах; в) гарантіях реалізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність; г) забезпеченні реалізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність³⁶.

Отже, названі автори розширюють розуміння конституційного статусу фізичної особи підприємця, включаючи права та обов'язки щодо самої підприємницької діяльності, так і до видів такої діяльності, наголошуючи на необхідності мети одержання прибутку, а також гарантії реалізації прав і обов'язків.

І. Полховська розглядає взаємозв'язок між поняттями «правовий статус особи» і «конституційний статус особи» і підкреслює, що різниця між ними полягає у відмінності тієї нормативно-правової бази на яку вони спираються. І.Полховська вважає, що поняття особа охоплює розуміння понять людина і громадянин. Структурними елементами конституційного правового статусу людини і громадянина (особи) вона вбачає: а) правосуб'єктність; б) громадянство; в) права, свободи, обов'язки; г) гарантії здійснення прав і свобод; д) юридичну відповідальність. Принципи права І. Полховська пропонує поширювати і на принципи правового статусу особи³⁷.

Отже, І. Полховська при аналізі поняття правового статусу людини і громадянина зосередила основну увагу на принципах права, а не елементах структури правового статусу особи.

І. Федотова вважає, що загальна структура правового статусу суб'єктів митних правовідносин включає такі елементи: 1) правові норми (норми конституційного права, які визначають базовий статус та норми митного права як комплексної галузі права); 2) права, свободи, законні

³⁶ Олійник А.Ю., Шморгун О.С. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в системі економічних свобод. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 60. С. 128.

³⁷ Полховська І.К. Поняття і принципи конституційно-правового статусу особи в Україні. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 20.

інтереси та обов'язки суб'єкта митних правовідносин; 3) правосуб'єктність як основа (передумова) правового статусу; 4) громадянство (для фізичних осіб), резидентство (для юридичних осіб); 5) принципи, гарантії прав і свобод; 6) юридична відповідальність; 7) правовідносини загального (статусного) типу³⁸.

Отже, І Федотова структуру правового статусу особи розглядає в широкому розумінні і включає крім традиційних ознак загально-теоретичні складові, такі як правові норми і правові відносини.

С. Халюк зосередив увагу на характеристиці понять: «статус», «правовий статус», «конституційний статус» та конституційно-правовому статусі і розглянув власне поняття вище перерахованих термінів. Ключовим поняттям С. Халюк вважає термін «статус». У конституційному праві статус залежить від тієї ролі, яку він відіграє у визначенні та фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин та підходів до його характеристик. На підставі наукових підходів першочергове значення належить конституційному і конституційно-правового статусу, оскільки саме названі статуси визначають напрямки і межі нормативно-правового закріплення становища того чи іншого суб'єкта права в конституційному та інших галузях права³⁹.

Отже, С. Халюк дослідуючи конституційно-правовий статус вищої ради правосуддя зосередив увагу на аналізі доктринальних в нормативно-правових джерелах, що містять відмінні підходи в питанні їх співвідношення та змістовних ознаках.

Проаналізувавши праці авторів можемо сформулювати зміст та ознаки визначення конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця. Зміст конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця слід віднести: 1) правосуб'єктність фізичної особи-підприємця; 2) принципи правового статусу фізичної особи-підприємця; 3) права, свободи та обов'язки фізичної особи-підприємця; 4) гарантії реалізації названих прав і обов'язків. До ознак названого правового статусу можна віднести: а) правові норми та правові відносини фізичної особи-підприємця; б) правосуб'єктність, принципи, громадянство, права, свободи, обов'язки фізичної особи-підприємця та гарантії їх реалізації; в) юридична відповідальність фізичної особи-підприємця.

Правові відносини фізичної особи-підприємця та їх правовий статус регулюються нормами Конституції і законів України та нормативно-

³⁸ Федотова І.О. Теоретичні аспекти визначення змісту та елементів правового статусу суб'єктів митних правовідносин. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2012. № 1. С. 7–12.

³⁹ Халюк С.О. Поняття конституційно-правового статусу вищої ради правосуддя: теоретико-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. С. 47–49.

правовими актами, прийнятими відповідно до законів. В Конституції України закріплюється суб'єктивне право кожної фізичної особи на підприємницьку діяльність яка не заборонена законом (ст. 42 Конституції України)⁴⁰. Фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом. Інформація про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців є відкритою (ст. 50 ЦК України)⁴¹. Деталізація правовідносин фізичних осіб-підприємців та їх правовий статус урегульовується нормами діючих законів⁴², що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців. Державна реєстрація базується на таких основних принципах: 1) обов'язковості державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі; 2) публічності державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі та документів, що стали підставою для її проведення; 3) врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією, та особливостей державної реєстрації виключно цим Законом; 4) державної реєстрації за заявницьким принципом; 5) єдності методології державної реєстрації; 6) об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Єдиному державному реєстрі; 7) внесення відомостей до Єдиного державного реєстру виключно на підставі та відповідно до цього Закону; 8) відкритості та доступності відомостей Єдиного державного реєстру⁴³.

Правосуб'єктність, принципи, громадянство, права, свободи, обов'язки фізичної особи-підприємця урегульовані законами. Право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Обмеження названого права на здійснення підприємницької діяльності встановлюються

⁴⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Поточна редакція від 01.01.2020.

⁴¹ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. Поточна редакція від 19.12.1921.

⁴² Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022.

⁴³ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263. Поточна редакція від 01.01.2022.

цивільним законодавством (ст. 50 ЦК України)⁴⁴. Пропонуємо доповнити названу норму після слова «діяльності» словами «та гарантії реалізації» і далі по тексту.

Юридична відповідальність фізичної особи-підприємця регулюється нормами цивільного та господарського права. Фізична особа-підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення. Окремі фізичні особи-підприємці, що перебувають у шлюбі, відповідають за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм особистим майном і часткою у праві спільної сумісної власності подружжя, яка належатиме їй при поділі цього майна (ст. 52. ЦК України)⁴⁵. Підприємці зобов'язані не завдавати шкоди довкіллю, не порушувати права та законні інтереси громадян і їх об'єднань, інших суб'єктів господарювання, установ, організацій, права місцевого самоврядування і держави. За завдані шкоду і збитки підприємець несе майнову та іншу встановлену законом відповідальність (ст. 49 ГК України)⁴⁶.

Отже, норми Конституції і законів України регулюють правовідносини та правовий статус фізичних осіб-підприємців. Їх удосконалення сприятимуть покращенню суб'єктів названого правового статусу.

Було розглянуто конституційний правовий статус фізичної особи-підприємця як урегульовані правовими норми правові відносини фізичної особи-підприємця, що є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства має правосуб'єктність, принципи, права, свободи, обов'язки та гарантії їх реалізації та їх юридична відповідальність у випадку правопорушення. Ознаками конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця є: а) правові норми та правові відносини фізичної особи-підприємця; б) правосуб'єктність, принципи, громадянство, права, свободи, обов'язки фізичної особи-підприємця та гарантії їх реалізації; в) юридична відповідальність фізичної особи-підприємця.

⁴⁴ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356. Поточна редакція від 19.12.1921.

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022.

3. Конституційно-правовий статус підприємницьких колективів

Підприємницька діяльність в Україні здійснюється колективними і індивідуальними суб'єктами господарювання. Порядок утворення, організації діяльності та припинення діяльності названих суб'єктів регулюється міжнародними та національними нормами права.

Конституційно-правовий статус підприємницьких колективів – це урегульовані нормами міжнародного і національного права різновиди господарських організацій, юридичних і неюридичних, які здійснюють господарську діяльність, мають првосуб'єктність, права, свободи, обов'язки та відповідальність і гарантії їх реалізації та поділяються на види.

Видами конституційно-правового статусу підприємницьких колективів як суб'єктів підприємницької діяльності є названий статус: а) корпоративні і унітарні підприємства; б) господарські товариства; в) підприємства колективної власності

Конституційно-правовий статус підприємницьких колективів, як суб'єктів господарювання, передбачає дослідження правосуб'єктності, прав, свобод та обов'язків, гарантій діяльності корпоративних і унітарних підприємств, господарських товариств та інші організацій, передбачених законом.

Метою дослідження є характеристика конституційно-правового статусу господарських організацій як суб'єктів підприємницької діяльності. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати праці вчених щодо предмету дослідження; б) запропонувати ознаки та визначення конституційно-правового статусу підприємницьких колективів; в) сформулювати види підприємницьких колективів як суб'єктів підприємницької діяльності; г) дати висновки і рекомендації по досліджених питаннях.

Підприємництво в незалежній Україні почалося з приватизації і зняття законодавчих обмежень на підприємницької діяльності. Приватний бізнес в Україні став двигуном розвитку економіки в період ринкової трансформації, пов'язаної з запланованим реформуванням ринкової сфери. Прийнято ряд законодавчих актів, які відкрили нові можливості для розвитку приватного бізнесу. Для українського підприємництва існує перелік проблем, з якими стикаються гравці бізнес-ринку в цілому світі, проте саме в українських реаліях ці перешкоди набувають гіпертрофованого характеру⁴⁷. Серед колективних суб'єктів правових відносин виділяють державні органи, підприємства та

⁴⁷ Підприємництво в Україні. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії / <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

установи; суспільні, кооперативні, комерційні організації; промислові та сільськогосподарські підприємства; іноземні фірми, банки, підприємства; церкву та її релігійні общини, конфесії; адміністративно-територіальні одиниці, виборчі округи тощо⁴⁸.

Отже, серед колективних суб'єктів господарювання автори розглядають господарські організації, що створені відповідно до ЦК України і є юридичними особами, а саме: а) державні, комунальні та інші підприємства; б) інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.

Видами колективних суб'єктів господарювання є господарські організації серед яких корпоративні і унітарні підприємства. До них відносять: а) приватні підприємства, що діють на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи); б) підприємства, що діють на основі колективної власності (підприємства колективної власності); в) комунальні підприємства, що діють на основі комунальної власності територіальної громади; г) державні підприємства, що діють на основі державної власності; ґ) підприємства, засновані на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності); д) спільні комунальні підприємства, що діють на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва. Господарські товариства: а) акціонерні товариства; б) товариства з обмеженою відповідальністю; в) товариства з додатковою відповідальністю; г) повні товариства; ґ) командитні товариства. Підприємства колективної власності до яких відносять: а) виробничі кооперативи; б) підприємства споживчої кооперації; в) підприємства громадських та релігійних організацій; г) інші підприємства, передбачені законом.

Отже, в результаті аналізу видів підприємницьких колективів серед яких слід зупинитися на підприємницьких організаціях таких як акціонерні і командитні товариства.

В процесі даного дослідження використовуються філософські, загально-наукові і спеціально-наукові методи.

З метою дослідження конституційно-правового статусу підприємницьких колективів слід здійснити аналіз і обговорення праць вчених. Так, О. Ануфрієва, Г. Лагоцька, Т. Пальчевська характеризують сутність, роль та засади підприємницької діяльності, складники підприємницького середовища, види підприємств та проблеми функціонування суб'єктів підприємницької діяльності в сучасних умовах господарювання. Особливу увагу звернено на аналіз ризиків, що

⁴⁸ Колективні суб'єкти правових відносин. URL: https://pidru4niki.com/13340203/pravo/kolektivni_subyekti_pravovih_vidnosin

супроводжують підприємництво, шляхи їх уникнення. В умовах ринкової економіки і конкуренції розкрито поняття акціонерного товариства як форми організації господарських об'єднань, що ґрунтується на концентрації коштів випуском та продажем акцій. Акціонерне товариство вони розглядають як юридичну особу, що відповідає за зобов'язаннями в межах майна, яке йому належить. Відповідальність кожного акціонера обмежується вартістю його акцій. Акціонерні товариства бувають двох типів: закриті, коли акції мають обіг тільки всередині товариства, і не подані на фондовій біржі; відкриті акції мають обіг на ринку цінних паперів. Досліджується також командитне товариство як товариство на вірі та вид господарської організації, яка включає, поряд з учасниками, що несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном, одного або кількох учасників, відповідальність яких обмежується внеском у майно товариства⁴⁹.

Отже, О. Ануфрієва та інші серед підприємницьких колективів виділяють акціонерні і командитні товариства, досліджують їх правовий статус.

Н. Дараганова робить висновки про те, що суб'єкт адміністративних правовідносин завжди є фактичними учасниками правових відносин. Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю достатньо велике коло учасників суспільних відносин, що обумовлено, передусім, різноманітністю управлінських зв'язків, а також політикою держави. Суб'єкт адміністративного права вступає у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права і є необхідною передумовою безпосередньої участі в адміністративних правовідносинах. У царині адміністративного права існує велике різноманіття підходів до вибору критеріїв поділу суб'єктів адміністративного права, що обумовлює й різні варіанти класифікацій цих осіб. Залежно від організаційних особливостей суб'єктів їх можна класифікувати на: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи) – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) колективні суб'єкти (юридичні особи) – різні об'єднання громадян як державного так і недержавного характеру, а саме: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації; 3) колективні суб'єкти-неюридичні особи – це суб'єкти адміністративного права які, не мають ознак юридичної особи, але наділені нормами адміністративного права певними колективними правами та обов'язками: структурні підрозділи організацій; трудові

⁴⁹ Ануфрієва О. Л., Пальчевська Т. Г., Лагоцька Г. М. Підприємницька діяльність. Навчальний посібник / За науковою ред. О. Л. Ануфрієвої / Івано-Франківськ : «Лілея-НВ», 2014. 304 с.

колективи; інші колективні об'єднання, які не мають статусу юридичної особи⁵⁰.

Отже, Н. Дараганова розрізняє індивідуальні і колективні суб'єкти права і правових відносин.

Г. Карпюк, досліджуючи суб'єктів підприємницької діяльності, наголошує на тому, що основним діючим елементом у підприємництві є підприємець – суб'єкт, що знаходить і розвиває нові види економічної діяльності, методи виробництва, нові сфери застосування капіталу. Громадянин може здійснювати підприємницьку діяльність безпосередньо як фізична особа-підприємець або через приватне підприємство, що ним створюється самостійно або спільно з іншими особами⁵¹.

Отже, Г. Карпюк у процесі підприємницької діяльності розрізняє фізичних осіб-підприємців та підприємницькі колективи.

О. Олькіна досліджує конституційно-правовий статус органів, установ та організацій. Під організаціями вона розуміє цільові об'єднання ресурсів для досягнення певної мети, як поняття, яке вживається для означення соціальної групи, та розподіляє виконання завдань між учасниками для досягнення певної колективної мети. Вона виокремлює такі види організацій: а) господарські організації як юридичні особи, що створені відповідно до ЦК України, державні, комунальні та інші підприємства, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку (п. 1 ч. 2 ст. 55 ГК України); б) об'єднання громадян у політичні партії, громадські організації, професійні спілки для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36 Конституції України) та установи за ЦК України; в) органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які здійснюють управлінські функції в інтересах народу або територіальної громади⁵².

⁵⁰ Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права. URL: <http://www.socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2010/4/38.pdf>

⁵¹ Карпюк Г.І. Основи підприємництва : навчальний посібник. Донецьк, 2021. С. 9.

⁵² Олькіна О.В. Конституційно-правовий статус органів, установ та організацій в Україні. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5296/Konstituc%D1%96jno-pravovij%20status%20organ%D1%96v%2C%20ustanov.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Отже, О. Олькіна серед організацій, як суб'єктів підприємницької діяльності виділяє господарські організації, що мають конституційно-правовий статус.

Як наголошувалося раніше серед підприємницьких колективів виділяють такі господарські організації як: а) підприємства корпоративні і унітарні; б) господарські товариства; в) підприємства колективної власності та інші підприємства, передбачені законом⁵³. Серед господарських товариств виділяють акціонерні і командитні товариства на яких буде акцентовано нашу увагу.

Так, А. Олійника під конституційно-правовим статусом акціонерних товариств розуміє урегульовані конституційними та законодавчими нормами різновиди господарських товариств статутний капітал яких поділяється на однакові частки номінальної вартості і якими посвідчуються їх корпоративні права. Пропонується редакція абзацу першого ч. 1 ст. 69 Закону України «Про акціонерні товариства», а саме: «Ціною викупу акцій вважається їх ринкова вартість та доповнення ч. 4, ст. 69 названого Закону таким змістом: «У разі, якщо сторони не дійшли згоди щодо визначення ринкової вартості акцій, вони мають право скласти протокол розбіжностей щодо ціни однієї акції та загальної суми договору про обов'язковий викуп акцій товариством». Рекомендується закріплення в Законі таких положень: а) порядку інформування акціонера про винесення на розгляд товариства питань, що дають право на не згоду; б) безпосереднього механізму викупу товариством акцій незгідного акціонера; в) визначення обов'язку акціонерів щодо неможливості вчиняти угоди, пов'язаної з відчуженням або обтяженням відповідних акцій⁵⁴. Під конституційно-правовим статусом командитних товариств А. Олійник розуміє урегульовані правовими нормами суб'єктивні права, свободи та обов'язки їх повних учасників та вкладників, що діють на підставі засновницького договору і несуть солідарно повну відповідальність чи відповідають за діяльність товариства в межах сум своїх вкладів⁵⁵.

⁵³ Колективні суб'єкти правових відносин. URL: https://pidru4niki.com/13340203/pravo/kolektivni_subyehti_pravovih_vidnosin

⁵⁴ Олійник А.Ю. Конституційно-правовий статус акціонерних підприємств. IX Международная научно-практическая конференция «*Science and technology: problems, prospects and innovations*», 8–10 июня 2023 года Осака, Япония. 2023. С. 520–529.

⁵⁵ Олійник А.Ю. Конституційно-правовий статус командитних товариств. Всеукраїнська науково-практична конференція «*Актуальні питання становлення та розвитку сучасного конституціоналізму в Україні (до 27-ї річниці Конституції України)*», яка відбудеться 27 червня 2023 року в Одеському державному університеті внутрішніх справ. Одеса, 2023.

В результаті дослідження можна запропонувати ознаки та визначення конституційно-правового статусу підприємницьких колективів. До таких ознак відносять: а) урегульовані нормами права різновиди господарських організацій; б) інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність; в) мають првосуб'єктність, гарантії прав, свобод, обов'язків та відповідальність; г) поділяються на види.

Видами конституційно-правового статусу підприємницьких колективів як суб'єктів підприємницької діяльності є названий статус: а) корпоративні і унітарні підприємства; б) господарські товариства; в) підприємства колективної власності.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумок дослідженню, пропонуємо такі висновки і рекомендації. Конституційно-правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності – це закріплене нормами міжнародного права, конституційними нормами-принципами та правовими нормами цивільного, господарського, інших галузей права правове становище підприємців (фізичних осіб і організацій), що мають правосуб'єктність, принципи, повноваження, гарантії реалізації їх прав та обов'язків.

Ознаками конституційного правового статусу суб'єктів підприємництва є: а) його закріплення міжнародними договорами, нормами-принципами конституції та правовими нормами цивільного, господарського, інших галузей права; б) наявність правосуб'єктності, принципів, повноважень, гарантії реалізації прав та обов'язків; в) особливості прав та обов'язків іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших осіб як підприємців; г) юридична відповідальність.

Конституційний правовий статус фізичної особи-підприємця – це урегульовані правовими норми відносини фізичної особи-підприємця, що є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, має правосуб'єктність, принципи, права, свободи, обов'язки та гарантії їх реалізації, юридичну відповідальність у випадку правопорушення.

Ознаками конституційно-правового статусу фізичної особи-підприємця є: а) правові норми та правові відносини фізичної особи-підприємця; б) правосуб'єктність, принципи, громадянство, права, свободи, обов'язки фізичної особи-підприємця та гарантії їх реалізації; в) юридична відповідальність фізичної особи-підприємця.

До ознак конституційно-правового статусу підприємницьких колективів відносять: а) урегульовані нормами права різновиди господарських організацій; б) інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність; в) мають првосуб'єктність, гарантії прав, свобод, обов'язків та відповідальність; г) поділяються на види.

Конституційно-правовий статус підприємницьких колективів – це урегульовані нормами міжнародного і національного права різновиди господарських організацій, юридичних і неюридичних, які здійснюють господарську діяльність, мають првосуб'єктність, права, свободи, обов'язки та відповідальність і гарантії їх реалізації та поділяються на види.

Видами конституційно-правового статусу підприємницьких колективів, як суб'єктів підприємницької діяльності, є названий статус: а) корпоративних і унітарних підприємств; б) господарських товариств; в) підприємств колективної власності.

Запропоновано удосконалення окремих статей (68–69) Закону України «Про акціонерні товариства». Рекомендується закріпити в Законі положення щодо: а) порядку інформування акціонера про винесення на розгляд товариства питань, щодо його не згоди з ціною; б) безпосереднього механізму викупу товариством акцій незгідного акціонера; в) визначення обов'язку акціонерів щодо неможливості вчиняти угоди, пов'язані з відчуженням або обтяженням відповідних акцій. Пропонується доповнити ст. 2 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» принципом «верховенства права».

АНОТАЦІЯ

У сучасних умовах досліджено проблему конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності. Запропоновано їх види та напрямки реалізації в Україні. Висвітлено наукові та нормативно-правові джерела. Акцентовано увагу на історії розвитку названого статусу. Запропоновано методологію та методи дослідження. Аналізуються ознаки та дається визначення статусу. Проаналізовано критерії їх класифікації та види конституційно-правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності. Даються висновки та рекомендації щодо удосконалення конституційно-правового статусу суб'єктів підприємництва.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адашис Л.І Конституційні права, свободи та обов'язки людини та громадянина : конспект лекцій. Дніпро : ДДУВС, 2016. 224 с.
2. Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за заг. ред. професора Олійника А. Ю. К. : Видавничий дім «Скіф», 2012. 552 с.
3. Ануфрієва О. Л., Пальчевська Т. Г., Лагоцька Г. М. Підприємницька діяльність. Навчальний посібник / За науковою ред. О. Л. Ануфрієвої. Івано-Франківськ : «Лілея-НВ», 2014. 304 с.
4. Босий В.П. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: теоретичний

та праксеологічний аспект: монографія. Київ : Наук. дослід. ін-т. публ. права, 2021. 316 с.

5. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. Поточна редакція від 12.01.2022 р.

6. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права. URL: <http://www.socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2010/4/38.pdf>

7. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією ГА ООН від 10 грудня 1948 р. *Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій*. К. : Сфера, 2002. 413 с.

8. Карпюк Г.І. Основи підприємництва : навчальний посібник. Донецьк, 2021. 105 с.

9. Коваленко І.А. Актуальні проблеми функціонування суб'єктів господарського права: конспект лекцій з АППП. URL: https://msnp.knutd.edu.ua/pluginfile.php/386464/mod_resource/content/1/

10. Ковальова М.В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття кан. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 19 с.

11. Колективні суб'єкти правових відносин. URL: https://pidru4niki.com/13340203/pravo/kolektivni_subyekti_pravovih_vidnosin

12. Колодій О. Принципи конституційно-правового статусу Українського народу: поняття та ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 216–220.

13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Поточна редакція від 01.01.2020.

14. Кучеренко А.В. Конституційне право людини на підприємництво. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 39–44.

15. Майданник О.О. Конституційне право України : навч. посіб. К. : Алерта, 2011. 380 с.

16. Махінчук В.М. До змісту понять «господарської» та «підприємницької» діяльності за законодавством України. Матеріали IV Всеукраїнської науково-теоретичної конференції *«Правові реформи Україні»*, 11 жовтня 2012 р. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. С. 133–135.

17. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради

Української РСР від 19 жовтня 1973 р. 1973. № 2148-VIII.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>

18. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єктів права : автор. дис. ... кандид. юрид. наук. К., 2009. 20 с.

19. Олійник А.Ю. Конституційні основи правопорядку у сфері господарювання. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 27. С. 48–54.

20. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий статус акціонерних підприємств. IX Международная научно-практическая конференция «*Science and technology: problems, prospects and innovations*», 8–10 июня 2023 года Осака, Япония. 2023. С. 520–529.

21. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий статус командитних товариств. Всеукраїнська науково-практична конференція «*Актуальні питання становлення та розвитку сучасного конституціоналізму в Україні (до 27-ї річниці Конституції України)*», яка відбудеться 27 червня 2023 року в Одеському державному університеті внутрішніх справ. Одеса, 2023.

22. Олійник А. Ю. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в Україні : монографія / А. Ю. Олійник. Київ : КНУТД ; Дніпро : ДДУВС, 2022. 264 с.

23. Олійник А.Ю., Шморгун О.С. Конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність в системі економічних свобод. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 60. С. 124–131.

24. Олькіна О.В. Конституційно-правовий статус органів, установ та організацій в Україні. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5296/Konstitut%D1%96jno-pravovij%20status%20organ%D1%96v%2C%20ustanov.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

25. Підприємництво в Україні. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

26. Підприємницьке право в питаннях і відповідях: навчальний посібник / за ред. Н.А. Саніахметової. Х. : Одисей, 2000. 416 с.

27. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : Підручник / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. К. : Наукова думка; Прецедент, 2007. 344 с.

28. Полховська І.К. Поняття і принципи конституційно-правового статусу особи в Україні. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 19–23.

29. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263. Поточна редакція від 01.01.2022.

30. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. *Відомості Верховної Ради УРСР (БВР)*. 1991. № 29. Ст. 377. Поточна редакція від 01.08.2021 р.

31. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-те видання. К. : Алерта, 2012. 524 с.
32. Статус фізичної особи-підприємця: проблеми застосування законодавства. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS14820>. Дата звернення: 5.04.2022.
33. Сурілов О.В. Теорія держави і права : навч. посібник. К. ; Одеса : Вища шк., 1989. 439 с.
34. Федотова І.О. Теоретичні аспекти визначення змісту та елементів правового статусу суб'єктів митних правовідносин. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2012. № 1. С. 7–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1%288%29__1
35. Халюк С.О. Поняття конституційно-правового статусу вищої ради правосуддя: теоретико-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. С. 47–49.
36. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356. Поточна редакція від 19.12.1921 р.

Information about the author:
Oliynyk Anatolii Yukhymovych,

Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Private and Public Law
Institute of Law and Modern Technologies
of the Kyiv National University of Technology and Design
4, Mala Shiyonovska str., Kyiv, 01011, Ukraine

HUMAN RIGHT TO DEATH: PROBLEMATIC ASPECTS

Pavlenko T. A.

INTRODUCTION

One of the elements of human rights to life is the right of free disposal of human's life¹. Therefore, it is likely that patient's right of free disposal of ones life also includes truly willing right to pass away (in other words, to commit suicide) and the right to pass away with the help of other people. Due to the changes that are happening in the society such as impact on national legislation of international standarts in the sphere of human rights and recognition of natural and inalienable human right as supreme value of society and country, Ukraine's course on European integration, the rapid development of science, medical technologies that allow supporting life of fatally ill patients over a long time, the issue of legalization of euthanasia (assisted suicide) or the right to death in general. The question still arises, does person have a right of free disposal of ones life, if the right to life, which a person gains since the day of birth, is the most important right among natural and inalienable human rights? In other words, is it possible to discuss human right to death? If so, in which cases?

The issue of euthanasia (physician-assisted suicide) is the issue of decision (society's moral decision, doctor's professional and ethical decision, personal choices of individuals). This decision should be based on biological ethics. However, ethical standarts are not endowed with an effective mechanism of realization. The right as it is advocates as a measure of social compromise and mechanism of ensuring public security.

1. Euthanasia, physician-assisted suicide, mercy killing: theoretical and discussion questions

In the scientific literature quite different definitions such as euthanasia, physician-assisted suicide, physician-assisted death, assisted suicide, mercy killing are used. So it is necessary to understand these concepts.

What is euthanasia? Euthanasia (from Greek εὖ, *eu*, 'well, good' + θάνατος, *thanatos*, 'death') is the cessation of human life in a fast and painless way. It is used by people that have incurable diseases and do not want to

¹ Трубников В.М. Павленко, Т.А. Концепція кримінально-правової охорони права людини на життя в Україні : монографія. Х. : Харків юридичний, 2009. 288 с.

endure the pain anymore². This term was used for the first time by Francis Bacon in the XVII century to determine the concept of ‘easy death’. However, in the modern world different approaches to defining the concept of ‘euthanasia’ as well as to singling out its types.

For instance, euthanasia is determined as an action or inaction of doctor, the goal and consequence of which is to deliver fatally ill person from suffering by causing painless death, in the presence of conscious desire of this person or relatives³. Yana Trynova highlights such concepts as ‘euthanasia’ and ‘orthonasia’, criterion of such distribution is patient’s or relatives’ desire. Thus, researcher defines euthanasia as a kind of deprivation of another person’s life upon request. At the same time, conscious desire should be expressed directly by incurable patient, who suffers from restless physical and/or moral pain. Euthanasia is only carried out by doctor, according to established by the legislation procedure. Orthonasia is defined as a kind of deprivation of another person’s life upon request. Request for deprivation of life evince established by law individuals. Orthonasia is only carried by doctor and only to unsustainable patient, according to established by the legislation procedure. The method of deprivation of life is provided for in the law⁴. It should be noted that distinguishing euthanasia and orthonasia to some extent coincide scientists’ approach to distinguishing types of euthanasia on purpose. Therefore, euthanasia might be conscious, that is done by the direct will of an ill person that is in a state of full awareness of his or her own actions and its consequences, and unconscious, when the decision to discontinue patients’ life is done by relatives, if the patient is unable to express the will, and forced, that is done against patient’s will⁵. As for the last (forced) type of euthanasia, it is believed, that such acts do not differ from premeditated murder. It is also emphasized that involuntary euthanasia is illegal around the world⁶. A similar approach to distinguish the types of euthanasia by will might be also highlighted. Two types of euthanasia are determined. Voluntary euthanasia, when an ill person asks doctor for help and doctor agrees. In other words, both sides act consciously. And involuntary euthanasia, when someone (a doctor)

² Евтаназія. *Bikinedia*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D1%96%D1%8F>.

³ Трушкіна А. Д. Право на евтаназію: конституційно-правовий аспект. Одеса, 2019. С. 7.

⁴ Евтаназія в Україні: de lege lata V de lege ferenda. *Юридичний вісник України*. 10.02.2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/evtanaziya-v-ukrayini-de-lege-lata-v-de-lege-ferenda/>.

⁵ Віткова В. С. Право на медичну допомогу та право на смерть (евтаназію). *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 358.

⁶ Angela Morrow What Is Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/what-is-euthanasia-1132209>.

causes the death of a fatally ill person without the permission of patient⁷. It should be noted that under conditions of involuntary euthanasia, firstly, at least a request of other authorized person is a must have, and secondly, the list of such persons and grounds (conditions) of expressed request on deprivation of human life (patient's life) by doctor should be clearly defined at the legislative level. However, in general, the issue about the procedure of such kind of euthanasia is highly debated.

In scientific literature depending on the nature of doctor's actions active and passive types of euthanasia are also distinguished. Active euthanasia occurs when medical personnel intentionally do something that causes the death of patient. Passive euthanasia occurs when patient dies because of medical personnel doing nothing necessary to keep the patient alive or when they stop doing something that supports patient's life. For instance, turning off life support apparatus, disconnection of tube pickup, not conducting the operation in order to prolong life, not delivering medicines that prolong life⁸. There is some controversy regarding passive euthanasia. Thus, some scientists do not agree with term 'passive euthanasia', noting that to qualify the act of it this term is 'empty', meaningless, and prove that the subject of desire to deprive of life is important to qualify the act of euthanasia. As theory of violence in committing the crime is based on this aspect. In other words, violence is committing actions against victim (patient, life carrier). If person as life carrier expresses a desire to deprive of life and asks other people to help, actions of others that are aimed at deprivation this person of life are not considered as violent, these actions comply with life carrier's will. Therefore, the method of deprivation of life is administration of lethal drug (so-called active euthanasia) or disconnecting from life supporting apparatus (passive euthanasia), which is not really important for qualification of the act⁹. For legal assessment the will of person that expressed the desire to deprive of life is definitely of paramount importance, and to qualify the action of person, that euthanasia was done by, this fact is crucial. However, in the case of distinguishing active and passive types of euthanasia, it is about a separate criterion of qualification, namely the nature of doctor's actions. So such distribution may take place.

⁷ Angela Morrow What Is Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/what-is-euthanasia-1132209>.

⁸ Active and passive euthanasia. The moral distinction between active and passive euthanasia, or between "killing" and "letting die". Is there a real difference? *BBC*. 2014. URL: https://www.bbc.co.uk/ethics/euthanasia/overview/activepassive_1.shtml.

⁹ Евтаназія в Україні: de lege lata V de lege ferenda. *Юридичний вісник України*. 10.02.2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/evtanaziya-v-ukrayini-de-lege-lata-v-de-lege-ferenda/>.

Two more points of view regarding relation to active and passive euthanasia might be distinguished¹⁰. Thus, supporters of the first type note that it is acceptable to refuse treatment and let patient die, however, it is never acceptable to intentionally murder the patient. Some medics support this idea. They believe that it allows them to provide the patient with desired death without the need to deal with difficult moral issues, with which they could face in conditions of intentional active actions. Supporters of the second point of view emphasize an unreasonableness of the first type, because discontinuation of treatment is intentional act as well as the decision not to carry out some treatment. Because to turn off the respirator, someone has to press the switch. If the patient is dying as a result of the fact that doctor turned off the respirator, then it is true that patient is dying from incurable disease and it is also true that direct reason of patient's death is the shutdown of breathing apparatus. For active euthanasia doctor takes action with the intention to cause patient's death, for passive euthanasia doctor lets patient die. Pay attention to the fact that when doctor lets someone die, he takes action (or inaction takes place) with the intention to cause patient's death. In addition, active and passive euthanasia both have the same final result – the death of patient on humanitarian grounds. Therefore, there is no significant difference between passive and active euthanasia.

Interesting fact is that some scientists (mostly philosophers) believe that euthanasia is better from the perspective of moral grounds, because it can be faster, less painful for patient¹¹. On humanitarian grounds it is possible for this viewpoint to take place on condition of patient expressing steady will to deprive of life.

Montgomery J. also classifies euthanasia by purpose, distinguishing between its direct and indirect forms. When doing direct euthanasia, the intention to hasten patient's life takes place, and when doing indirect euthanasia, the time of death is medication side effect that were prescribed in order to relieve the suffering¹². Thus, in other forms of euthanasia, apparently, it is about palliative sedation.

What is palliative sedation? Palliative sedation is purposive pharmacological shutdown of consciousness or preservation of patient's condition that is dealing with chronically progressive disease in the final stage of life, when it fails to relieve annoying symptoms and reduce patient's suffering by using other known and available methods of symptomatic

¹⁰ Active and passive euthanasia. The moral distinction between active and passive euthanasia, or between "killing" and "letting die". Is there a real difference? *BBC*. 2014. URL: https://www.bbc.co.uk/ethics/euthanasia/overview/activepassive_1.shtml.

¹¹ Ibid.

¹² Montgomery J. *Health Care Law*. Oxford University Press. 1998. P. 128.

treatment. Such sedation is ethically acceptable method that is used in recent days and hours of life, and it is the procedure of last choice, when patient informs that his suffering is unbearable, and medical personnel exhausted the possibilities of its elimination by all available means¹³. Thus, palliative sedation is only used to reduce grievous ineffable sufferings, and it is only used, when patient is already close to death, and for the sole purpose of reducing patient's sufferings.

Palliative sedation might be used for a short time in order to reduce sedation to assess patient's comfort, or it can be used to maintain the level of sedation before death. Patient or individual, that makes decision on healthcare, decides how much and how long the patient should be using sedation. For palliative sedation the permission of patient or individual, that makes decision on healthcare, if patient can not make decisions by himself anymore, is always needed. Medicine is usually injected in the form of infusion or suppositories, that often cause instant sedative effect, making it impossible for patient to independently inject a proper dose. That is why sedatives may only be used by doctor, nurse or medical personnel that looks after patient¹⁴. It is emphasized that death may occur sometime after sedation, but often it is unclear if incurable disease or sedative caused the death.

Thus, considering that the aim of palliative sedation is not causing death of patient or its speed up by any means, palliative sedation can not be recognized as a form of euthanasia. In addition, palliative sedation is not a form of physician-assisted suicide, which is discussed further.

What is assistance in suicide? It takes place, when seriously or fatally ill person ends self-living with the assistance of a second person. There are many methods, by which a person might help another person withdraw from life.

As for the assistance in suicide, following characteristics are typically distinguished: a person that expressed the wish to pass away, asks for help; this person realizes that this request will lead to the death; assisting person realizes what he or she is doing; assistance is conscious and intentional; assisting person provides the patient, that wants to end life by committing suicide, with medications (drugs); person, that wants to die, takes medications (drugs) by him or herself¹⁵.

Regarding physician-assisted suicide, that is also called physician-assisted dying or medical aid in dying, that is an act done by doctor that prescribes a

¹³ Седация при паліативній допомозі. *Empendiu*. URL: <https://empendium.com/ua/chapter/B27.II.22.3>.

¹⁴ Angela Morrow Is Palliative Sedation a Form of Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/does-palliative-sedation-cause-death-1132043>.

¹⁵ Angela Morrow What Is Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/what-is-euthanasia-1132209>.

lethal dose of medications, that patient takes independently, consciously and voluntarily.

In general, physician-assisted suicide may be considered as voluntary termination of someone's own life by injecting lethal dose of medications with direct or secondary assistance of doctor¹⁶. In other words, in physician-assisted suicides doctor only provides a means of it, and patient performs actions by him or herself unlike euthanasia, when doctor does some intervening (or does nothing to save patient's life).

There are many subtleties and discussion points regarding moral aspect of physician-assisted suicide today. Therefore, there are arguments for and against such kind of suicide.

Opponents of physician-assisted suicide insist that it is necessary to improve access to hospice and palliative care. It is about implementing the idea by which fatally ill person may receive such kind palliative assistance or access to high-quality hospice care, that a person would not look for ways to die prematurely. Palliative-hospice care is not on such advanced level today. For instance, in the United States of America there are more than 4000 hospice agencies, but because of limited funding and brutality of Medicare Hospice Benefit programme, that requires patients to have a life expectancy of 6 or less months, millions of people in the United States of America do not have any access to it¹⁷. The situation in Ukraine is far worse, as Ukraine has small number of institutions in providing palliative-hospice care, unlike European countries and rest of the world. The first ones began to be founded in the 90s of the last century on the initiative of foreign charity organizations and some churches. In Ukraine only a fraction of patients are being provided with inpatient and outpatient palliative care. The result is hundreds of thousands patients in ed-stage of oncological and many chronic incurable diseases, that require palliative and hospice care, die alone at home suffering from pain, depression, other symptoms of the disease, because of the lack of professional care, social and psychological support. At the same time, current palliative and hospice departments of therapeutic and prophylactic institutions in Ukraine are very limited in resources and do not have an opportunity to provide patients even with necessities. Due to the lack of funds material and technical base of current hospices and departments of palliative care still does not meet the standards, and conditions of patient's stay are unsatisfactory in this institutions, that can be

¹⁶ Angela Morrow, Overview of Physician Assisted Suicide Arguments. *Verywellhealth*. Updated on January 02, 2021. URL: <https://www.verywellhealth.com/opposition-to-physician-assisted-suicide-1132377>.

¹⁷ Ibid.

seen as violation of the rights of a patient¹⁸. So, indeed, the current situation with implementation of palliative-hospice care, especially in Ukraine, would motivate patient to make a decision to pass away rather than vice versa.

At the same time, given counterarguments can not be ignored. As even with improved access to high-quality care, anyway, there will be rare cases of constant and unbearable suffering, which person would like to prematurely terminate. Such cases may also take place in countries with quite developed system of departments of palliative-hospice care. For example, the statistics of 2019 in Oregon, where physician-assisted suicide is legal, shows that 90% of patients that had decided to pass away this way, were in hospice¹⁹.

One more argument against physician-assisted suicide is that such actions of doctor violate Hippocratic oath – *primum non nocere* – first do not harm. In condition of committing physician-assisted suicide the death of patient occurs with the assistance of doctor, that should be considered as harm. Of course, there is seed of truth. Besides, every patient is unique, so the approach to each patient should be individual. So the opinion on necessity of interpretation and change of Hippocratic oath in accordance with situation and needs of each individual patient has been suggested.

One more argument against physician-assisted suicide is that it threatens the society by reducing the importance of human life. In fact, this argument is also widely used by opponents of euthanasia. However, the doctor that patient contacted with a request to provide with methods, by which the patient can commit suicide, have the right to refuse, for instance, due to personal convictions. In other words, in conditions of compliance with all the requirements, that should be stipulated on legislative level, physician-assisted suicide will not turn into a ‘routine’ and will not become a mass phenomenon.

Opponents of physician-assisted suicide argue that there are lawful and moral and ethical alternatives to assisted suicide. Patients may abandon further treatment (including medications), that can hasten death. Or, for example, patient may refuse food and drinks, which causes death in 1–3 weeks²⁰. It is believed, that it can not be considered as humane alternative to physician-assisted suicide or active euthanasia. Because during these 1–3 weeks (in conditions of abandoning treatment or not maintaining life-support system,

¹⁸ Савка Г.В. Стан, проблеми і перспективи впровадження паліативної та хоспісної допомоги в Україні. *Медсестринство*. 2019. № 2. С. 27–28. DOI 10.11603/2411-1597.2019.2.10195.

¹⁹ Oregon Health Authority. Oregon Death with Dignity Act 2019 Data Summary. 2020.

²⁰ Angela Morrow, Overview of Physician Assisted Suicide Arguments. *Verywellhealth*. Updated on January 02, 2021. URL: <https://www.verywellhealth.com/opposition-to-physician-assisted-suicide-1132377>.

the process of dying might take more time) patient will suffer, moreover, these sufferings can be quite intensive, therefore, needless to say anything about humanism and painlessness.

So discussions on feasibility, humanism, legality of physician-assisted suicide are ongoing and, apparently, there is no best solution to this problem.

As for the deprivation of another person's life on a request out of compassion, it is a non-violent deprivation of another person's life. It is noted, that the absence of violence is due to person's desire to cause death. Legislative systems of some countries, including Ukraine, consider deprivation of person's life on a request as a murder. It is noted, that murder on victim's request relatively to a person, that expresses the wish to do so, is beneficial effect or at least conditionally useful (it denies suffering) and expedient, however, the character of orientation is specific – not socially useful and such that removes the threat for existing social relationships. Besides, intentional deprivation of ill people's life does not only stimulate useful activities, but to some extent may also become a reason of degradation of medical science and significant increase of the number of murders not just out of compassion.

At the present stage of development of Ukrainian society both at the level of theory of criminal law and lawmaking there are still disputes over the fact if there is or there is no request from a victim to deprive of life by the circumstance that excludes or softens criminal liability. People should be aware that by recognizing euthanasia or depriving other person of life upon request as a crime against life and by qualifying such actions under Part 1 of Article 115 of the Criminal Code, it must not be forgotten that in case of such formulation of question all range of fundamentally different actions, that are aimed at depriving of life both out of compassion and for the reason of revenge, personal dislike etc., in fact juridically are recognized as the same. Intentional murder committed out of compassion to a victim, and revenge murder, murder of jealousy, personal dislike can not be equal in degree of social danger. A person that committed murder out of compassion, at the time of the crime is driven by motives that deserve leniency, which indicates relatively small degree of social danger.

2. The right to die: international aspect and experience of Europe, the USA and some other counties

Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms reinforce the positions that human right to life is fundamental and inviolable. As for the right to death, thus euthanasia, physician-assisted suicide, there is no answer from international legal acts to that.

According to Declaration of Venice on terminal illness, which was adopted by 35th World Health Assembly (WHA) in October 1983, in the course of treatment doctor is supposed, if possible, relieve patient's suffering, always being guided by the interests of ill person. At the same time, it is believed, that doctor is not prolonging the suffering of dying person by stopping the treatment, that may delay death, upon request, and if patient is unconscious, upon request of relatives. In addition, according to Declaration of 1983, refusal of treatment does not release from the obligation to help dying person by prescribing medications that alleviate suffering²¹.

Declaration of Euthanasia, that was adopted in October 1987 in Madrid by 39th WHA, determines that euthanasia as an act of intentional deprivation of patient's life, even upon request of patient or based on a similar request of patient's relatives, is unethical. It does not exclude the necessity of doctor's respectful attitude to ill person's request to not interfere with the course of the natural process of dying in the end-phase of the disease²².

Provision of Physician-Assisted Suicide, that was adopted by 44th WHA on September 1992, defines that physician-assisted suicide, thus doctor's assistance that is intentionally aimed at providing the individual with opportunity to commit suicide, is unethical and shall be sentenced by medics, however, the right to abandon treatment is fundamental right of patient and doctor does not act unethical even when implementing this desire causes death²³.

In Declaration on Euthanasia and Physician-Assisted Suicide, that was adopted on October 2019 in Tbilisi by 70th WHA, it is determined that euthanasia as an act of intentional deprivation of patient's life, even upon request of patient or based on a similar request of patient's relatives, is unethical. It does not exclude the necessity of doctor's respectful attitude to ill person's request to not interfere with the course of the natural process of dying in the end-phase of the disease. WHA reaffirms its commitment to principles of medical ethics and maximum respect to human life should be followed. So WHA is strongly against euthanasia and physician-assisted suicide. However, doctor that respects fundamental right of patient to abandon the treatment does not act unethical in refusal

²¹ Declaration of Venice on terminal illness : Adopted by the 35th World Medical Assembly, Venice, Italy, October 1983 and revised by the 57th WMA General Assembly, Pilanesberg, South Africa, October 2006. URL: <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-venice-on-terminal-illness/>.

²² Декларація про евтаназію, прийнята 39-ю Всесвітньою медичною асоціацією, Мадрид, Іспанія, жовтень 1987 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

²³ Положенням про самогубство за допомогою лікаря. Міжнародний документ від 01.09.1992 р. № 990_048. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/151633__151633.

or refusal to undesirable assistance, even if the respect of such desire causes patient's death²⁴.

Therefore, Declaration of Venice on terminal illness (1983), Declaration of Euthanasia of Madrid by WHA (1987), Declaration on Euthanasia and Physician-Assisted Suicide (2019) and Provision of Physician-Assisted Suicide (1992) allow passive form of euthanasia, in particular doctor does not any measures to prolong the life of patient, but only prescribes medications that relieves the condition of patient.

As for the experience of European Court of Human Rights (ECHR) as an international body that protects fundamental rights and freedoms of human, it is noted that in cases with connection to euthanasia and physician-assisted suicide, ECHR has repeatedly emphasized that Council of Europe member states did not reach a consensus on human right to choose when and which way to pass away. All Council of Europe member state pays different attention to protection of human right to life and death.

However, ECHR attempted to make some clarification about this question. Therefore, by the decision in the case "Case of Pretty v. The United Kingdom" (29th of April 2002) ECHR pointed out that Part 2 of Convention should not be construed as such that provides person with an opportunity to pass away or to cause self-death with an assistance of secondary person. Nevertheless, ECHR did not recognize euthanasia as violation of the right to life and avoided commentary on legalization of euthanasia in a number of European countries by indirectly recognizing the opportunity of each country to regulate the issue at the level of national legislation²⁵. In the case "Sanles Sanles v. Spain" (26th of October 2000) on granting the right to worthy life and death, and also one's privacy because of prohibition of physician-assisted suicide, the court made the decision on unacceptability of set requirements²⁶. Such sequence of ECHR was initiated in case "Gross v. Switzerland" (30th of September 2014), in which the Court by a majority of votes held that Part 8 of European Convention was violated²⁷. However, in the case "Afiri and Biddarri v.

²⁴ WMA Declaration on Euthanasia and Physician-Assisted Suicide: Adopted by the 70th WMA General Assembly, Tbilisi, Georgia, October 2019. Available at: <https://www.wma.net/policies-post/declaration-on-euthanasia-and-physician-assisted-suicide/>.

²⁵ Case of Pretty v. the United Kingdom (Application no. 2346/02). European Court of Human Rights. 29 April 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60448>.

²⁶ Case of Sanles Sanles v. Spain. (Application no. 48335/99). European Court of Human Rights. 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-22151>.

²⁷ Case of Gross v. Switzerland (Application no. 67810/10). European Court of Human Rights. 30 September 2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146780>.

France” (23rd of January 2018) on refusal of life-supporting of 14-year-oldish girl that was in vegetative state after acute cardio-respiratory deficiency, ECHR recognized parents’ requirements as unreasonable, noting that current national legislation of France comply with Part 2 of Convention²⁸.

In other words, ECHR came to the conclusion that states must have wide freedom to make decisions about this question and decide by themselves and fix or not the right to life at the legislative level.

If we turn to the experience of foreign countries, then it is important to note that many of them widely discuss the matter of legalizing euthanasia and physician-assisted suicide. It may be emphasized that passive euthanasia is common all over the world, when active euthanasia is prohibited in most countries and is recognized as criminal offence.

The Netherlands was the first country to legalize euthanasia, despite the maturity and extreme caution of juridical formulations. Of course, this decision has its own good reasons. It was preceded by long-standing heated debate (around 20 years) in society and political institutions in the Netherlands. Before 1998, according to researching of Erasmus University in Rotterdam, voluntary euthanasia was supported by 92% of the population of the Netherlands and, despite the religious arguments, in favor of possible deprivation of patient’s life upon request believers were set to it, including 96% of Catholic believers. It should be emphasized that opinions about pre-term cessation of elderly people’s life in this country can not appear from despair and inaccessibility of treatment. The Netherlands are known by its high level of medicine, careful attitude to elderly and people with disabilities, its extensive system of different houses, hospices and boarding houses for these people. Regardless of above, a year before adoption of the law on legalization of euthanasia Dutch medics were approached by more than 2000 people diagnosed with cancer, AIDS, nervous and cardiovascular diseases with a request for help. If a patient asked doctor to deprive him or her of life, then doctor appeal to special commission that consisted of specialists in the field of medicine, jurisprudence, ethic, and they dealt with personal matter of the patient and made a decision. Such cases were happening more frequently²⁹.

In 2000 a national referendum was held. The overwhelming majority of Dutch said ‘yes’ to euthanasia. On 10th of April 2011 upper house of Parliament consolidated this decision as a law that came into force on 1st of January 2002. To claim the right to death on a request, the patient should be incurably ill and at the same time experience unbearable sufferings. Besides,

²⁸ Case of Afiri and Biddarri v. France. European Court of Human Rights. 23 January 2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-5984825-7658817>.

²⁹ Ларін М. Право на гідну смерть. *Юридичний вісник України*. 2003. № 41 (11–17 жовт.). С.11.

euthanasia has age limit – children under 12 years can not get a permission for euthanasia. However, for children ranging in age from 12 to 16 years their own desire is not enough. The government requires mandatory agreement of parents of underage patient³⁰. It is interesting that, according to regional auditing commissions, in 2022 there was only one case of euthanasia of underage children ranging in age from 12 to 16 years³¹. 16-year old and 17-year-old children do not need a permission from parents, but their parents are supposed to be involved in the process of making a decision. Starting from 18 years young people have the right to demand euthanasia without their parents' involvement³². At the same time, euthanasia might be carried out to ill infants before their first birthday³³.

It is interesting that as of 2023 the Netherlands are planning to expand their rules on euthanasia by including an opportunity for incurably ill children ranging in age from 1 to 12 years to be provided with the assistance of doctor. New rules concern from 5 to 10 children per year that are suffering from their disease, have no hope to get better and for whose palliative care can not bring relief. Government representative of the Netherlands notices that the end of the life for this group of people is the only smart alternative to unbearable and hopeless sufferings of child³⁴.

Besides, Belgium is the second country in the world to allow euthanasia for fatally ill people that reached 18 years (2002) and was the first country to fully remove age limits for euthanasia (2014).

The parliament of Belgium voted for expand the law on euthanasia to fatally ill children. The relevant draft law was supported by 86 deputies of the House of Representatives, 44 were against, 12 of them abstained. According to the correspondent of BBC Duncan Crawford, at the time of adoption such changes had broad support in society³⁵.

³⁰ Government of the Netherlands. Euthanasia. URL: <https://www.government.nl/topics/euthanasia/euthanasia-assisted-suicide-and-non-resuscitation-on-request>.

³¹ Netherlands to broaden euthanasia rules to cover children of all ages. *The Guardian*. Fri 14 Apr 2023. URL: <https://www.theguardian.com/society/2023/apr/14/netherlands-to-broaden-euthanasia-rules-to-cover-children-of-all-ages>.

³² Government of the Netherlands. *Euthanasia*. URL: <https://www.government.nl/topics/euthanasia/euthanasia-assisted-suicide-and-non-resuscitation-on-request>.

³³ Netherlands to broaden euthanasia rules to cover children of all ages. *The Guardian*. Fri 14 Apr 2023. URL: <https://www.theguardian.com/society/2023/apr/14/netherlands-to-broaden-euthanasia-rules-to-cover-children-of-all-ages>.

³⁴ Ibid.

³⁵ У Бельгії дозволили евтаназію для дітей. *BBC News Україна*. 13 лютого 2014 р. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/health/2014/02/140213_belgium_euthanasia_vote_or.

As of 2021, euthanasia in a certain form is officially allowed in such countries as Belgium, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Switzerland, Germany, Canada, Columbia, some part of Australia, some states if the USA. Also the parliament of Spain voted for legalization of euthanasia on 17th of December 2020³⁶. Some countries as an alternative to euthanasia identified dedicated allowance – “privileged” murder. Thus, the analysis of legislation on criminal liability of European countries gives grounds for the conclusion that for quite big number of countries agreement or request of victim is recognized as a circumstance to soften the responsibility. Criminal codes of Austria, Switzerland, Poland, France, Lithuania are based on the principle of a murder on a request being attributed to a murder committed in softened circumstances³⁷.

As for physician-assisted suicide, it is legal in some states of the USA (California, Washington, Oregon, Montana, Colorado, New Mexico, Hawaii, Maine, New Jersey, Vermont) and Washington, D.C.³⁸. This way to pass away is used only when patient has terminal diagnosis, suffers and wants to control when and how he dies. The most fundamental aspect of physician-assisted suicide is that lethal dose is injected by patient himself. It is prohibited by law to give medications to doctor, friend, family member or any other person as it is recognized as euthanasia.

It is noted that the majority of Americans support laws that allow physician-assisted suicide. During the survey of 1024 Americans 72% of them said that doctors should have the opportunity to help incurably ill person to end his or her life, if this person expressed same desire. Quite interesting is the research of Gallup, who starting from 1996 has been assessing American’s viewpoints about physician-assisted suicide, and for many years the support of him was slightly below than the support of euthanasia, but never reached 51% and lower. Currently 65% of Americans believe that doctors should be allowed to assist patients that commit suicide. The explanation for Americans being more willing to support euthanasia than physician-assisted suicide in current survey is that the question of physician-assisted suicide consists of a phrase “to commit suicide” and the question of euthanasia uses the formulation “end the patient’s life by some painless means”, which might sound not as cruel as suicide. The fact that the support of physician-assisted suicides differentiates to a lesser extent depending on the subgroup than the support of euthanasia is

³⁶ Евтаназія. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D1%96%D1%8F>.

³⁷ Tetiana A. Pavlenko, Tetiana Ye. Dunaieva, Marina Yu. Valuiska *Wiad Lek.* 2020;73(10): 2293. DOI:10.36740/WLek202010135.

³⁸ Angela Morrow What Is Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/what-is-euthanasia-1132209>.

also important. The most noticeable differences of subgroups for physician-assisted suicides are in its ideology and frequency of visiting church³⁹.

Physician-assisted suicide is also legal in the Netherlands, Belgium, The Great Britain, Columbia, Canada and Japan.

It should be emphasized that in our world there are functioning organizations that support human right to worthy death. As of today 37 of such organizations are functioning in 23 countries. They are connected by World Association of Organizations in Support of the Human Right to a Dignified Death. Moreover, this number is quite dynamic, because some countries enter and exit this organization. The number of organizations themselves change as well. When naming some specific of them, then one of the most famous is Swiss “Dignitas” that was founded in 1946, “Exit” and also American organization “Compassion & Choices”.

In general, in modern world there is a tendency to gradual legalization euthanasia by even bigger number of countries. In all of jurisdictions the safety measures of euthanasia’s processes and physician-assisted suicide, preventing abusing the right to death etc. were taken. Some criterion and procedures are general to all of jurisdictions, another are different in various countries.

In Ukraine euthanasia is strictly prohibited by law in whatever form it is done. It is fixed by Article 52 of Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Healthcare⁴⁰. Medical personnel is restricted to carry out euthanasia that is recognized as intentional accelerating of death or mortification of incurably ill patient in order to stop the suffering. So the person that carries out euthanasia will be held criminally responsible.

It is noted that in Ukraine there were attempts to legalize passive euthanasia at the legislation level. Thus, passive euthanasia was suggested to be fixed in preparations of one of the editions of Civil Code of Ukraine. However, this idea was not supported and in Part 4 of Article 281 of Civil Code of Ukraine⁴¹ it is fixed that it is restricted to satisfy the request of a person to deprive him or her of life.

In the Concept of Updating the Civil Code of Ukraine only conceptual provisions are noted (“§2.9. Possible legalization of euthanasia and physician-assisted suicide. It is suggested to reconsider the opportunity to legalize passive euthanasia and physician-assisted suicide, taking into account the

³⁹ Megan Brenan Americans’ strong support for euthanasia persists. *Gallup*. May 31, 2018. URL: <https://news.gallup.com/poll/235145/americans-strong-support-euthanasia-persists.aspx>.

⁴⁰ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров’я» від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.

⁴¹ Цивільний кодекс України. 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

experience of ECHR with amendments of Criminal Code of Ukraine at the same time”)⁴². In this case, the authors of Provision refer to the judgements of the cases *Pretty v. The United Kingdom*, No 2346/02, 29.04.2002; *Haas v. Switzerland*, No 31322/07, 20.01.2011, *Lambert and Others v. France*, No 46043/14, 05.06.2014 etc. to support such position.

CONCLUSIONS

Taking into account the provisions of international legal acts (Article 3 of Universal Declaration of Human Rights, Article 6 of International Covenant on Public and Political Rights, Article 2 of European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) that guarantee not the life, but the right to life, and determine that no one shall arbitrarily be deprived of his life, it can be concluded that the legalization of euthanasia, and especially physician-assisted suicide, does not contradict international documents. Thus, euthanasia shall not be recognized as arbitrarily deprivation of human life, because the person his or herself expressed the desire (approval given) to such attitude.

After the analysis of the experience of ECHR it can be concluded that the Court adhere to the position of letting countries freely deal with the question of legalizing euthanasia.

Without denying euthanasia in general as a phenomenon of nature human right to dispose life, it shall be emphasized that the legalization of euthanasia is possible only in a social rule of law, in which the issue of palliative-hospice care is set at the proper level and it provides lethally ill people with high-quality life and family members with psychological support. In Ukraine on its present stage of development the legalization of euthanasia is premature, as, firstly, it may lead to abuses against ill and elderly people. Besides, the right to dispose ones life shall be only used by the carrier of life, in the case of carrying out euthanasia (active) this right is used by another person, and this is restricted, as the right to life can not be transferred.

The issue of legalizing physician-assisted suicide remains open. Again, without denying that it is one of the methods for lethally ill person to painlessly pass away, stopping the suffering, we shall be aware that in Ukraine, where palliative-hospice care is on an extremely low level, such opportunity might lead to abuses from medical personnel, family members of such patient.

At the same time, it is believed that considering the deprivation of human life out of compassion as a simple murder is unacceptable.

⁴² Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2020. С. 17.

SUMMARY

The issue of the right to death, in particular in such forms as euthanasia, physician-assisted suicide is the issue of moral, ethic, professional, social and individual choice. Such choice is based on the rules of biological ethic. Besides, without legal settlement the solution of such complicated issues is impossible. The overwhelming majority of international legal acts do not answer the question about legal regulation of euthanasia and physician-assisted suicide. At the same time, according to the provision of Declaration of Venice (1983), Declaration of Madrid by WHA (1987), Declaration on Euthanasia and Physician-Assisted Suicide (2019) and Provision of Physician-Assisted Suicide (1992), passive euthanasia is allowed. According to the conclusions of European Court of Human Rights, countries are supposed to freely make decisions on the right to death and freely decide to fix or not to fix such right at the legislation level. In the modern world there is a tendency of gradual legalization of euthanasia by an increasing number of countries. Ukraine is a country, in which euthanasia is prohibited by law, regardless of the form of it, the same way as physician-assisted suicide. It is noted that today deprivation of human life out of compassion, mercy killing is recognized as usual murder, which is unacceptable.

REFERENCES

1. Active and passive euthanasia. The moral distinction between active and passive euthanasia, or between “killing” and “letting die”. Is there a real difference? *BBC*. 2014. URL: https://www.bbc.co.uk/ethics/euthanasia/overview/activepassive_1.shtml.
2. Angela Morrow Is Palliative Sedation a Form of Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/does-palliative-sedation-cause-death-1132043>.
3. Angela Morrow What Is Euthanasia? *Verywellhealth*. Updated on May 02, 2023. URL: <https://www.verywellhealth.com/what-is-euthanasia-1132209>.
4. Angela Morrow Overview of Physician Assisted Suicide Arguments. *Verywellhealth*. Updated on January 02, 2021. URL: <https://www.verywellhealth.com/opposition-to-physician-assisted-suicide-1132377>.
5. Case of Afiri and Biddarri v. France. European Court of Human Rights. 23 January 2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-5984825-7658817>.
6. Case of Sanles Sanles v. Spain. (Application no. 48335/99). European Court of Human Rights. 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-22151>.

7. Case of Gross v. Switzerland (Application no. 67810/10). European Court of Human Rights. 30 September 2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146780>.

8. Case of Pretty v. the United Kingdom (Application no. 2346/02). European Court of Human Rights. 29 April 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60448>.

9. Declaration of Venice on terminal illness : Adopted by the 35th World Medical Assembly, Venice, Italy, October 1983 and revised by the 57th WMA General Assembly, Pilanesberg, South Africa, October 2006. URL: <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-venice-on-terminal-illness/>.

10. Government of the Netherlands. Euthanasia. URL: <https://www.government.nl/topics/euthanasia/euthanasia-assisted-suicide-and-non-resuscitation-on-request>.

11. Megan Brennan Americans' strong support for euthanasia persists. *Gallup*. May 31, 2018. URL: <https://news.gallup.com/poll/235145/americans-strong-support-euthanasia-persists.aspx>.

12. Montgomery J. Health Care Law. Oxford University Press. 1998. 564 p.

13. Netherlands to broaden euthanasia rules to cover children of all ages. *The Guardian*. Fri. 14 Apr 2023. URL: <https://www.theguardian.com/society/2023/apr/14/netherlands-to-broaden-euthanasia-rules-to-cover-children-of-all-ages>.

14. Oregon Health Authority. Oregon Death with Dignity Act 2019 Data Summary. 2020.

15. Tetiana A. Pavlenko, Tetiana Ye. Dunaieva, Marina Yu. Valuiska *Wiad Lek*. 2020;73(10): 2289–2294. DOI:10.36740/WLek202010135.

16. WMA Declaration on Euthanasia and Physician-Assisted Suicide: Adopted by the 70th WMA General Assembly, Tbilisi, Georgia, October 2019. Available at: <https://www.wma.net/policies-post/declaration-on-euthanasia-and-physician-assisted-suicide/>.

17. Віткова В. С. Право на медичну допомогу та право на смерть (евтаназію). *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 356–361.

18. Декларація про евтаназію, прийнята 39-ю Всесвітньою медичною асоціацією. Мадрид, Іспанія, жовтень 1987 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

19. Евтаназія в Україні: de lege lata V de lege ferenda. *Юридичний вісник України*. 10.02.2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/evtanaziya-v-ukrayini-de-lege-lata-v-de-lege-ferenda/>.

20. Евтаназія. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D1%96%D1%8F>.

21. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
22. Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2020. 128 с.
23. Ларін М. Право на гідну смерть. *Юридичний вісник України*. 2003. № 41 (11–17 жовт.). С. 11.
24. Положенням про самогубство за допомогою лікаря. Міжнародний документ від 01.09.1992 р. № 990_048. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/151633___151633.
25. Савка Г.В. Стан, проблеми і перспективи впровадження паліативної та хоспісної допомоги в Україні. *Медсестринство*. 2019. № 2. С. 26–30. DOI 10.11603/2411-1597.2019.2.10195.
26. Седація при паліативній допомозі. *Empendium*. URL: <https://empendium.com/ua/chapter/B27.II.22.3>.
27. Трубников В.М. Павленко, Т.А. Концепція кримінально-правової охорони права людини на життя в Україні : монографія. Х. : Харків юридичний, 2009. 288с.
28. Трушкіна А. Д. Право на евтаназію: конституційно-правовий аспект. Одеса. 2019. 40 с.
29. У Бельгії дозволили евтаназію для дітей. *BBC News Україна*. 13 лютого 2014 р. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/health/2014/02/140213_belgium_euthanasia_vote_or.
30. Цивільний кодекс України. 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

Information about the author:

Pavlenko Tetiana Anatoliivna,

PhD in Law,

Associate Professor at the Department of State Law Disciplines,
Criminal Law and Procedure

H. S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University
29, Alchevskih str., Kharkiv, 61002, Ukraine

ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ДОГОВІР У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ЖИТЛА: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Павлова В. Г.

ВСТУП

Реалізація, виникнення, зміна та припинення інвестиційних правовідносин у сфері будівництва житла можлива виключно в рамках приватної договірної конструкції, якою виступає інвестиційний договір. Однак, аналізуючи чинне законодавство, слід констатувати відсутність закріплення такої дефініції як «інвестиційний договір», відсутність правових норм, які конкретно визначають сутність, істотні умови, права та обов'язки сторін, відповідальність за невиконання чи неналежне виконання умов такого договору тощо. Відтак, робимо висновок про віднесення інвестиційного договору до непоіменованих договорів. Зазначене обумовлює необхідність детального наукового дослідження інвестиційного договору, його місця в договірній системі, реалізації в цивільних правовідносинах та захисту цивільних прав сторін договору.

Слід констатувати, що правовідносини в сфері інвестування в будівництво мають алеаторний характер. Тривале затягування строків будівництва, значні затримки введення об'єкту нерухомості в експлуатацію, заміна замовників будівництва, банкрутство забудовників, оскарження права власності на майбутнє нерухоме майно інвестора, відсутність відображення факту продажу квартири в новобудові в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно тощо обумовили гостру потребу у впровадженні нових або гармонізації наявних юридичних механізмів охорони та захисту цивільних прав інвесторів.

Оновлення та гармонізація існуючих юридичних механізмів щодо функціонування процесу інвестування в будівництво нерухомого майна із запозичення європейського досвіду знайшло своє закріплення в Законі України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» № 2518-IX від 15.08.2022 (далі – ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому»), який, витримавши серйозну розробку, дослідження, критику, доопрацювання та експертизу, аби не наразитися на ризик неконституційності набрав чинності 10.10.2022 р. ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти

нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» ставить за мету вирішення широкого спектру проблем, що виникають в сфері інвестування в будівництво житла, а саме гарантування на державному рівні речових прав, особливо фізичних осіб, на об'єкти незавершеного будівництва та на майбутні об'єкти нерухомого майна та їх захист, який прирівнюється до захисту права власності на нерухомість. Завдяки ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» ринок нерухомості може стати прозорішим, що сприятиме підвищенню довіри інвесторів та попиту на новобудови, що особливо важливо для покращення економічної ситуації в Україні в умовах воєнного стану.

1. Загальна характеристика інвестиційного договору у сфері будівництва житла

Враховуючи, що Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) не передбачає усі різновиди приватних правовідносин, учасники цивільних правовідносин мають диспозитивне право самостійного утворення нових правочинів та договорів. В системі цивільно-правових договорів в залежності від законодавчого закріплення конкретного договору здійснюється поділ приватноправових договорів на поіменовані та непоіменовані. Поіменовані договори характеризуються чіткою правовою природою та регламентуються законодавчими актами. Непоіменовані договори зароджені на принципі свободи договору, є угодами контрагентів, укладені з урахуванням вимог чинного законодавства, основані на звичаях ділового обороту, принципах розумності та справедливості, однак прямо не врегульовані законодавчими актами. Відповідно до ч. 1 ст. 6 ЦК України учасникам цивільних правовідносин надається можливість укладення договорів, які хоча і не передбачені цивільним законодавством, але не суперечать загальним засадам цивільного законодавства, вимогам добросовісності, розумності, справедливості та здійснюються на засадах аналогії закону та аналогії права.

Основний закон, який регламентує інвестиційні правовідносини – Закон України «Про інвестиційну діяльність» (далі – ЗУ «Про інвестиційну діяльність») опосередковано вказує на те, що інвестиційні правовідносини реалізуються в межах договорів. Так, в ст. 18 ЗУ «Про інвестиційну діяльність» зазначено, що умови договорів, укладених між суб'єктами інвестиційної діяльності зберігають свою чинність на весь строк дії цих договорів. Також, ст. 20 зазначеного закону закріплює правило відповідно до якого при недодержанні договірних зобов'язань суб'єкти інвестиційної діяльності несуть майнову та іншу відповідальність, передбачену законодавством України і укладеними

договорами¹. Враховуючи, що основною функцією цивільно-правової відповідальності є компенсаційна функція, законодавець акцентував на обов'язку відшкодування саме майнової відповідальності за умови недодержання договірних умов.

Як було зазначено вище, інвестиційний договір слід віднести до непоіменованих договорів. Вітчизняні науковці вказують про різновиди інвестиційних договорів в залежності від сфери їх застосування. Виділяють інвестиційні договори в сфері кредитування, приватизації, будівництва, промисловості, транспорту, сільського господарства, з іноземним елементом тощо. При цьому, юридичне оформлення інвестиційних договорів можливо в формі таких приватноправових договірних конструкцій як договір спільної діяльності, договір концесії, купівлі-продажу тощо.

В юридичній літературі запропоновані авторські визначення інвестиційного договору. Так, О.Є. Сімсон досліджуючи угоди інвестиційного характеру визначив інвестиційний договір як угода про сумісну діяльність або ж будь-яка інша цивільно-правова угода, за якою одна сторона (інвестор) передає іншій стороні (одержувачу інвестицій) у власність або ж користування майно, майнові права та/або інші цінності, що мають ринкову вартість, а одержувач інвестицій, в обмін на одержане, зобов'язується сплатити інвестору частину прибутку (доходу) визначену договором, отриманого від власної підприємницької діяльності, у формі періодичних виплат чи одноразово².

Р. Б. Шишка зазначив, що головними ознаками інвестиційного правочину є здатність регулювати відносини у сфері інвестиційної діяльності та її суб'єктами як контрагентами за договором; інвестиційний правочин є видом угоди у приватній сфері³.

О.М. Вінник запропонувала авторське визначення інвестиційного договору як договору майново-організаційного характеру, що укладається інвестором або ж уповноваженою ним особою з іншими учасниками інвестування, які забезпечують виконання практичних дій щодо вкладення інвестицій певного виду у визначений договором об'єкт, із застосуванням певної форми інвестування, що в сукупності мають

¹ «Про інвестиційну діяльність»: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>

² Симон О.Є. Договори інвестиційного характеру в проєкті Цивільного кодексу України. *Вісник університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 6. С. 221–225. С. 222.

³ Шишка Р.Б. Інвестиційні договори: характеристика та спроба їх класифікації / Р.Б. Шишка // *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 118–122. С. 119.

забезпечити досягнення запланованого інвестором соціально-економічного ефекту⁴.

В.В. Кафарським також запропоноване авторське визначення інвестиційного договору як правочину між двома або ж декільком особами, за яким сторони встановлюють на певний строк права та обов'язки у відносинах між сторонами стосовно вкладення усіх видів майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності для отримання прибутку або досягнення соціального ефекту⁵.

Вдалим, на наш погляд, є визначення О.М. Вінник основних ознак інвестиційного правочину до яких відносяться наступні: правочин завжди спрямований на реалізацію інвестицій, від платність такого правочину, обов'язкова участь інвестора як сторони договору, ризиковий характер правочину, особливий зміст договору, форма договору може бути простою письмовою, так у встановлених законом випадках нотаріально посвідченою або ж із здійсненням державної реєстрації⁶.

При цьому, слід звернути увагу на специфіку інвестиційного договору в межах будівельної сфери, де мають місце такі приватно-правові договірні конструкції як договір будівельного підряду, договір про спільну діяльність, договорів про участь в фонді фінансування будівництва тощо. Інвестиційний договір у сфері будівництва має приватний та спеціальний, а не публічний та загальний характер, оскільки інвестицією виступає залучення коштів приватних фізичних та юридичних осіб. З огляду на викладене, інвестиційний договір у сфері будівництва житла слід вважати приватноправовим договором.

Приєднуємося до точки зору Т.Я. Рим, яким запропоновано концепцію цивільно-правових засад регулювання інвестиційних відносин в будівництві. «Інвестиційне законодавство у сфері будівництва можна диференціювати на загальноінвестиційне та спеціальне, що регулює особливості окремих інвестиційних відносин у будівництві. Це відповідає пандектній системі регулювання відносин у цивільному праві. Відносини в будівництві поєднують приватні та публічні чинники, основою яких є комплексний характер джерел правового регулювання. В сучасних умовах інвестиційна діяльність у будівництві на відміну від планової економіки, коли вона була

⁴ Вінник О.М. Інвестиційне право : навчальний посібник. К. : Юридична думка, 2005. 568 с., С. 67.

⁵ Кафарський В.В. Інвестиційні договори в Україні : поняття, види, зміст, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 20 с., С. 10.

⁶ Вінник О.М. Інвестиційне право : навчальний посібник. К. : Юридична думка, 2005. 568 с., С. 65.

публічно-правовою, має приватно-правову природу. В умовах переходу до ринкової економіки відбувається трансформація механізму інвестування шляхом щоразу ширшого залучення власне приватних інвестиційних коштів»⁷.

Р. Б. Шишкою здійснена кваліфікація інвестиційних угод на двосторонні та багатосторонні, синалагматичні – у випадку коли праву однієї сторони кореспондується обов'язок іншої, та несиналагматичні – не усі зобов'язання корельовано правам інших сторін договору⁸.

Т.Я. Рим здійснена кваліфікація «видів інвестування в будівництві за критерієм обраної форми: – пряме інвестування (інвестування на підставі інвестиційних договорів підрядного типу та договорів про спільну діяльність (простого товариства); – опосередковане інвестування (інвестування житлових об'єктів шляхом участі у фондах фінансування будівництва та операцій з нерухомістю; через інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди); кооперативне інвестування шляхом створення та участі в кооперативах)»⁹.

О.Є. Сімсоном також здійснена спроба кваліфікувати інвестиційні договори за критерієм їх казуальності (мети) на: договори про передачу майна у власність, оперативне управління або господарське відання; угоди із передачі майна у користування; контракти із придбання (передання) прав щодо використання об'єктів інтелектуальної власності; договори про виробничу кооперацію; угоди про спільну підприємницьку діяльність; угоди про передачу майнових прав; договори концесії; угоди про реалізацію інвестицій, в т.ч. підряд на виконання проектно-пошукових, будівельних та пов'язаних із цим робіт; угоди про розподіл продукції; договори про придбання (передання) цінних паперів, корпоративних прав; угоди про купівлю майна та/або майнових прав у власність задля здійснення інвестиційної діяльності¹⁰.

Остання класифікація знайшла своє законодавче відображення в ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому», а саме в ст. 6., в якій законодавець закріпив вичерпний перелік видів інвестування житлового та

⁷ Рим Т.Я. Правове регулювання інвестиційних відносин у сфері будівництва: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Л., 2021. 30 с., С. 5, 10.

⁸ Шишка Р.Б. Інвестиційні договори: характеристика та спроба їх класифікації. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 118–122. С. 119.

⁹ Рим Т.Я. Правове регулювання інвестиційних відносин у сфері будівництва: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Л., 2021. 30 с., С. 5.

¹⁰ Симон О.Є. Істотні умови та класифікація інвестиційних договорів. *Підприємництво, господарство, право*. 2001. № 3. С. 20–21, С. 21.

нежитлового будівництва. Залучення коштів від фізичних та юридичних осіб для спорудження об'єкта нерухомого майна замовником будівництва, девелопером будівництва, управителем фонду фінансування будівництва може здійснюватися наступними шляхами: укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва, майбутніх об'єктів нерухомості замовником будівництва, який є юридичною особою або фізичною особою-підприємцем та девелопером будівництва, який виступає юридичною особою; – укладення договорів про участь в фонді фінансування управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування будівництва; – емісії цільових корпоративних облігацій, погашення яких здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» з умовою передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до укладеного нотаріального договору між замовником будівництва та власником таких облігацій про резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва¹¹.

При цьому, слід зазначити, що залучення коштів від фізичних та юридичних осіб шляхом укладення договору емісії цільових корпоративних облігацій повинно бути здійснено з врахуванням вимог щодо договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва, майбутніх об'єктів нерухомості за умови першого продажу.

Аналізуючи чинне законодавство, слід констатувати, що укладення договорів про участь в фонді фінансування управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування будівництва та емісія цільових корпоративних облігацій регламентовані Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» та Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». Таким чином, одним з основних нововведень ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» виступає договір купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж), який закріплений у ст. 13 цього закону.

Вирішуючи проблему порушення прав інвесторів шляхом подвійного продажу об'єкта нерухомості оминаючи нотаріальне посвідчення та державну реєстрацію договорів купівлі-продажу майнових прав, законодавець закріпив чітку процедуру укладення та виконання договору

¹¹ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж).

У зв'язку з вищевикладеним, законодавець закріпив у ст. 635 ЦК України правило відповідно до якого «будь-які платежі на підтвердження зобов'язання за попереднім договором щодо купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва або майбутнього об'єкта нерухомості, а також встановлення інших фінансових зобов'язань сторін, крім штрафних санкцій, за попереднім договором купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва або майбутнього об'єкта нерухомості не допускаються»¹².

Крім закріплення чіткої процедури укладення та виконання договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» регламентує ряд нових термінів, дефініцій, яких не існувало в правовому полі.

«Спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості (далі – спеціальне майнове право) – різновид майнового права на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості»¹³. Закон роз'яснює основний зміст спеціального майнового права, який складається із володіння та розпорядження об'єктом незавершеного будівництва, майбутнім об'єктом нерухомості за своєю волею, незалежно від волі інших осіб, якщо інше не визначено законом. Крім того, Законом врегульоване важливе правило щодо виникнення спеціального майнового права лише «після отримання права на виконання будівельних робіт, але не раніше державної реєстрації такого права. Припиняється спеціальне майнове право після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та державної реєстрації права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна»¹⁴. Також законодавцем встановлено, що спеціальне майнове право полягає «праві особи, за якою зареєстровано таке право, вимагати закінчення будівництва об'єкта (у тому числі об'єкта, складовою частиною якого є майбутній об'єкт нерухомості) та прийняття його в експлуатацію, що має наслідком набуття такою особою права власності на об'єкт нерухомого майна, який відповідає зазначеним у договорі технічним характеристикам відповідного об'єкта»¹⁵.

¹² Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

«Неподільний об'єкт незавершеного будівництва – об'єкт нерухомого майна, який буде споруджено в майбутньому (будівля, споруда), щодо якого отримано право на виконання будівельних робіт та який не прийнято в експлуатацію, за умови що у складі такого об'єкта відсутні майбутні об'єкти нерухомості»¹⁶. Закон класифікує неподільні об'єкти незавершеного будівництва на «неподільні житлові об'єкти незавершеного будівництва (об'єкти, які відповідно до класифікатора відносяться до будівель житлових) та неподільні нежитлові об'єкти незавершеного будівництва (об'єкти, які відповідно до класифікатора відносяться до будівель нежитлових та інженерних споруд)»¹⁷.

«Подільний об'єкт незавершеного будівництва – об'єкт нерухомого майна, який буде споруджено в майбутньому (будівля, споруда), щодо якого отримано право на виконання будівельних робіт та який не прийнято в експлуатацію»¹⁸. Умовою віднесення такого об'єкту до подільного об'єкту незавершеного будівництва є наявність у складі такого об'єкта за проектною документацією на будівництво не менше двох майбутніх об'єктів нерухомості.

«Майбутній об'єкт нерухомості – передбачена проектною документацією на будівництво складова частина подільного об'єкта незавершеного будівництва, яка після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта стане самостійним об'єктом нерухомого майна»¹⁹. Такими самостійними об'єктами нерухомого майна Закон називає квартиру, гаражний бокс, інше житлове або нежитлове приміщення, машиномісце. Зазначений перелік не є вичерпним. Майбутні об'єкти нерухомості Закон поділяє на майбутні об'єкти житлової нерухомості, до яких відносяться квартира, інше житлове приміщення тощо та майбутні об'єкти нежитлової нерухомості – гаражний бокс, інше нежитлове приміщення, машиномісце тощо.

Девелопер будівництва, термін, який широко використовувався у інвестиційній житловій сфері наразі здобув офіційне визначення – «юридична особа, яка на підставі договору, укладеного із замовником будівництва, забезпечує організацію та/або фінансування (інвестування)

¹⁶ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

будівництва об'єкта відповідно до законодавства (у тому числі шляхом залучення коштів інших фізичних та юридичних осіб)»²⁰.

«Гарантійна частка будівництва об'єкта нерухомого майна (далі – гарантійна частка) – сукупність майбутніх об'єктів нерухомості, яка визначається для кожного подільного об'єкта незавершеного будівництва (кожної черги будівництва/кожного пускового комплексу), речові права на які обтяжуються до прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (черги/пускового комплексу) з метою гарантування добудови відповідного об'єкта іншими особами (у тому числі внаслідок банкрутства, фінансової неспроможності замовника будівництва/девелопера будівництва)»²¹.

Крім зазначених вище Закон також надає визначення таким правовим категоріям як власник спеціального майнового права на майбутній об'єкт нерухомості, власник спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва, власник спеціального майнового права на подільний об'єкт незавершеного будівництва, об'єкт незавершеного будівництва, гарантійна частка тощо.

Особлива увага зосереджена на спеціальному майновому праві на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості.

Враховуючи положення ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому» після отримання права на виконання будівельних робіт за замовником будівництва або за девелопером проводиться первинна державна реєстрація спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості. Моментом виникнення спеціального майнового права вважається його державна реєстрація у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно після отримання права на виконання будівельних робіт.

Стаття 7 закону закріплює правило укладення договору про організацію та фінансування будівництва об'єкта у тому числі шляхом інвестування, тобто залучення грошових коштів фізичних та юридичних осіб замовника будівництва з девелопером будівництва. Частина 2 ст. 7 закону прописує істотні умови договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта: «1) порядок організації та фінансування будівництва об'єкта девелопером будівництва; 2) сторона, яка забезпечує розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багатоквартирний будинок) відповідно до цього Закону; 3) розподіл майбутніх об'єктів

²⁰ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

²¹ Там само.

нерухомості, щодо яких буде здійснено первинну державну реєстрацію спеціального майнового права, між замовником будівництва та девелопером будівництва; 4) перелік майбутніх об'єктів нерухомості, що складають гарантійну частку, речові права на які обтяжуватимуться; 5) строк, протягом якого сторони повинні внести зміни до переліку майбутніх об'єктів нерухомості, визначених пунктами 3 і 4 цієї частини, у разі зміни проектної документації на будівництво, яка зумовлює необхідність таких змін; 6) порядок дій сторін для забезпечення добудови об'єкта у разі розірвання договору (передача замовнику будівництва спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості, які не відчужено; передача замовнику будівництва невикористаних коштів, залучених на будівництво об'єкта за договорами купівлі-продажу майбутніх об'єктів нерухомості (перший продаж), тощо) або втрати замовником права на земельну ділянку»²². Даний договір повинен посвідчуватися нотаріально.

Тільки після державної реєстрації спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості у замовника або девелопера виникає право першого продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості шляхом укладення договору купівлі-продажу, передбаченого ст. 13 цього закону.

Законодавець в межах даного закону надав інвестиційному договору наступне визначення. «За договором купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) продавець зобов'язується забезпечити будівництво та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (у тому числі складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості), зокрема шляхом укладення договору про організацію та фінансування будівництва об'єкта; підключення закінченого будівництвом об'єкта до інженерних мереж на постійній основі; передачу покупцю неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості шляхом державної реєстрації за покупцем спеціального майнового права на такий об'єкт; передачу відповідно до закону покупцю у власність та в натурі об'єкта нерухомого майна після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, а покупець зобов'язується: сплатити продавцю за неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості грошову суму в розмірі, визначеному договором; прийняти неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості шляхом державної реєстрації на ім'я покупця спеціального майнового права на такий об'єкт; прийняти

²² Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

у власність та в натурі об'єкт нерухомого майна після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта»²³.

Таким чином, укладення двох зазначених вище договорів є необхідною умовою для виникнення інвестиційних правовідносин. При цьому, укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) неможливо без наявності нотаріально посвідченого договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта (у тому числі шляхом інвестування).

2. Особливості державної реєстрації спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва та майбутній об'єкт нерухомості

Забезпечення належного правового регулювання приватноправових відносин в період воєнного стану, а особливо після його закінчення, є одним з головних завдань нашої держави, законодавців, правників, вчених, усієї юридичної спільноти. Українська цивілістична думка має зайняти провідне місце в європейському просторі. Розпочатий ще до війни процес рекодифікації цивільного законодавства в Україні, запропонував Концепцію оновлення Цивільного кодексу України. Враховуючи виклики сьогодення, головним завданням оновлення стає приведення у відповідність із новим рівнем розвитку приватних відносин інститутів, норм та принципів цивільного законодавства.

Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» № 2518-IX від 15.08.2022 (далі – ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»), визначає особливості цивільного обороту об'єктів незавершеного будівництва і майбутніх об'єктів нерухомості. Законодавець чітко прописує основну мету даного ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» – гарантування речових прав на об'єкти незавершеного будівництва та на майбутні об'єкти нерухомості.

ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» впроваджує оновлену правову базу для функціонування основних складових процесу інвестування, покликаний підвищити рівень безпеки інвесторів, створити перешкоди для недобросовісних девелоперів, при цьому закріпивши найкращі

²³ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

ринкові практики провідних девелоперів у якості стандарту, стимулювати додатковий попит серед покупців нерухомості на первинному ринку.

За загальним правилом, «майнове право – це обмежене речове право, за яким власник цього права наділений деякими, але не всіма правами власника майна, і яке свідчить про правомочність його власника отримати право власності на нерухоме майно або інше речове право на певне майно в майбутньому»²⁴. Ще у постанові від 30.01.2013 р. № 6-168цс12 Верховний Суд України визначив майнове право як «право очікування», яке є складовою частиною майна як об'єкта цивільних прав»²⁵. Визначення майнового права як права очікування та повноваження власника таких прав надано у висновках Верховного Суду України, викладено у чисельних постановках.

З врахуванням правових позицій Верховного суду України слід зазначити наступне. Відповідно до ст. 190 ЦК України «майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки»²⁶. Майнові права належать до виду неспоживних речей, тому їх слід віднести до речових прав. Крім того, майнові права як речові права на нерухоме майно, майбутній об'єкт нерухомості чи об'єкт інвестування не можливо ототожнювати із правами на чуже майно. Пояснюється це просто – об'єктом цих прав не є чуже майно, а виступає майно, що буде створене у майбутньому. Також, майнові права на майбутній об'єкт нерухомості не слід розуміти як право власності на таке майно, оскільки даний об'єкт не існує на час встановлення іпотеки, як виду забезпечення виконання зобов'язання цим нерухомим майном, отже не можливе і право власності на цей об'єкт.

Майновими правами слід вважати права, які відрізняються від права власності, хоча і залежать від майна, при цьому мають хоча б одне із правомочностей володільця, тобто право володіння, користування та розпорядження, а також право вимоги. Як зазначалося вище, Верховний Суд України визначив майнове право як «право очікування», яке можна вважати особливою частиною майбутньої нерухомості та віднести його до об'єкта цивільних прав.

Слід звернути увагу на проблемах захисту «права очікування». На думку Спесівцева Д.С., «проблема полягає в намаганні поєднати

²⁴ Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ: Верховний Суд України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00069>

²⁵ Судова практика щодо права власності при розгляді цивільних справ: Верховний Суд України. URL: <https://docs.dtki.ua/download/pdf/1077.5096.1>

²⁶ Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

в межах відповідного суб'єктивного цивільного права речі, що мисляться як полярно протилежні: зобов'язально-правові і речово-правові елементи суб'єктивного цивільного права. Вирішенням цієї проблеми пропонується розгляд концепції «динамічного» спеціального майнового права. У такому сенсі досліджуване право матиме зобов'язально-правовий характер, проте наповнюватиметься речово-правовим змістом залежно від виконання кожною зі сторін своїх зобов'язань. Як наслідок, на стадії будівництва інвестор матиме можливість застосовувати такі зобов'язально-правові способи захисту, як розірвання договору, переведення на себе прав і обов'язків за договором купівлі-продажу спеціальних майнових прав (якщо недобросовісний відчужувач винайде спосіб обходу встановлених проектом закону заборон), відшкодування завданих збитків, а після фактичного створення відповідної нерухомої речі – речово-правові способи, як-от усунення перешкод у володінні річчю, визнання права власності на відповідне майно. Концепція спеціального майнового права як певного «гібриду» зобов'язально-правової і речово-правової конструкції із можливістю «гнучкого» застосування зобов'язально-правових і речово-правових способів для його захисту може виступити інструментом для захисту майнового права очікування»²⁷.

При цьому, слід звернутися до загальнотеоретичних положень. Отже, захист майнових прав здійснюється в порядку, визначеному законодавством, а якщо такий спеціальний порядок не визначений, захист майнового права здійснюється на загальних підставах цивільного законодавства. Відповідно до ст. 331 ЦК України «право власності на новостворене нерухоме майно (житлові будинки, будівлі, споруди тощо) виникає з моменту завершення будівництва (створення майна). Якщо договором або законом передбачено прийняття нерухомого майна до експлуатації, право власності виникає з моменту його прийняття до експлуатації. Якщо право власності на нерухоме майно відповідно до закону підлягає державній реєстрації, право власності виникає з моменту державної реєстрації. Абзац другий ч. 3 даної статті встановлює, що «у разі необхідності особа, зазначена в абзаці першому цієї частини, може укласти договір щодо об'єкта незавершеного будівництва після проведення державної реєстрації права власності або спеціального майнового права на нього відповідно до закону»²⁸.

²⁷ Спесівцев Д.С. Спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості: проблеми правової природи та захисту. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-2/23>

²⁸ Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» ст. 4 встановив дієвий механізм захисту спеціального майнового права шляхом забезпечення гарантіями захисту, що прирівнюються до гарантій захисту права власності. Зокрема, способами захисту виступають визнання спеціального майнового права у разі його невизнання, порушення, оспорування; усунення перешкод у здійсненні спеціального майнового права; визнання права власності після прийняття в експлуатацію об'єкта тощо. Крім того, законодавець наділив власника спеціального майнового права правом звертатися до суду щодо захисту свого права з вимогами про закінчення будівництва об'єкта (у тому числі об'єкта, складовою якого є майбутній об'єкт нерухомості) та прийняття його в експлуатацію та про визнання права власності на об'єкт, щодо якого зареєстровано спеціальне майнове право, після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Окремо стаття робить зауваження щодо неможливості прийняття судами рішень про добудову об'єкта, щодо якого відсутнє право на виконання будівельних робіт внаслідок його скасування чи анулювання, до відновлення такого права. У такому разі власник спеціального майнового права має право обрати інший спосіб захисту порушеного права²⁹.

Моментом виникнення спеціального майнового права вважається його державна реєстрація у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно після отримання права на виконання будівельних робіт. ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» передбачає, що «первинна державна реєстрація спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва здійснюється за замовником будівництва»³⁰. При цьому, в разі коли замовник будівництва та/або девелопер будівництва розподілили майбутні об'єкти нерухомості, згідно з умовами договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта, первинна державна реєстрація спеціального майнового права на майбутній об'єкт нерухомості здійснюється за замовником будівництва та/або девелопером будівництва. Лише після державної реєстрації майбутній об'єкт нерухомості, наприклад, квартира, може вважатися об'єктом цивільних прав, що підлягає наступній передачі у власність інвестору. Крім того, «забороняється державна реєстрація спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва, щодо якого зареєстровано право власності. Об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт

²⁹ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

³⁰ Там само.

нерухомості належить особі, за якою зареєстровано спеціальне майнове право на такий об'єкт. Припиняється спеціальне майнове право після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та державної реєстрації права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна»³¹.

Вважаємо, викладені оновлення та доповнення Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон № 1952-IV) у зв'язку із набуттям чинності Закону, що досліджується, статтями 27-2 та 27-3 вирішить зазначені вище проблеми та зменшить судове навантаження, оскільки встановлює особливості щодо державної реєстрації спеціального майнового права.

З огляду на викладене, слід акцентувати на важливості змін, які зазнала стаття 27 Закону № 1952-IV, яка доповнена новими підставами для державної реєстрації прав та їх обтяжень. Відповідно до пункту 13-1 частини першої статті 27 Закону № 1952-IV новими підставами для державної реєстрації прав вважається «договір, яким встановлюється довірча власність на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості, та акт приймання-передачі нерухомого майна, яке є об'єктом довірчої власності»³². Згідно з пунктом 13-2 частини першої статті 27 Закону № 1952-IV до підстав для державної реєстрації прав належить «акт приймання-передачі нерухомого майна, об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості неплатоспроможного банку перехідному банку, що створюється відповідно до статті 42 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»³³.

Крім того, особливу увагу слід звернути на доповнені статті 27-2 та 27-3 Закону № 1952-IV. Зокрема, стаття 27-2 Закону № 1952-IV встановлює особливості щодо державної реєстрації спеціального майнового права на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості, яка проводиться вперше. Закон встановив, що державна реєстрація спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва, яка проводиться вперше, здійснюється за наявності низки умов. Основними є наявність в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відомостей про державну реєстрацію за замовником будівництва права власності/права користування земельною ділянкою, на якій споруджується відповідний

³¹ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

³² Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

³³ Там само.

об'єкт (у випадках, якщо законом передбачена можливість набуття права на виконання будівельних робіт без оформлення права власності/права користування земельною ділянкою, наявність діючого права на виконання будівельних робіт, наявність діючих містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки або діючого будівельного паспорта забудови земельної ділянки)³⁴.

Крім того, Закон № 1952-IV встановлює перелік умов для державної реєстрації спеціального майнового права на подільний об'єкт незавершеного будівництва, яка проводиться вперше. Отже, до них відносяться умова одночасної державної реєстрації спеціального майнового права на всі майбутні об'єкти нерухомості, які є складовими частинами такого подільного об'єкта незавершеного будівництва, умова одночасної державної реєстрації обтяження гарантійної частки, умови, визначені пунктами 1-5, 7 частини першої статті 27-2 Закону № 1952-IV, а також наявність у складі об'єкта незавершеного будівництва майбутніх об'єктів нерухомості³⁵.

Законом регламентовано дієвий принцип охорони та захисту суб'єктивних цивільних прав інвесторів, щодо одночасної державної реєстрації спеціального майнового права на подільний об'єкт незавершеного будівництва, яка проводиться вперше з державною реєстрацією обтяження речових прав на подільний об'єкт незавершеного будівництва. Крім того, «державна реєстрація спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва, яка проводиться вперше, здійснюється виключно за замовником будівництва»³⁶.

«Державна реєстрація спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості, яка проводиться вперше, здійснюється одночасно щодо всіх таких об'єктів у складі подільного об'єкта незавершеного будівництва. Одночасно з такою державною реєстрацією здійснюється державна реєстрація обтяження речових прав на майбутні об'єкти нерухомості, які включені до гарантійної частки, визначеної відповідно до Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»»³⁷. Зазначені правила також слід віднести до гарантій захисту цивільних прав інвесторів.

³⁴ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

³⁵ Там само.

³⁶ Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ: Верховний Суд України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00069>

³⁷ Там само.

Законом вводиться важливе правило щодо припинення дії обтяження речових прав на майбутні об'єкти нерухомості, включені до гарантійної частки (у подільному об'єкті незавершеного будівництва, черзі, пусковому комплексі). «Обтяження речових прав на майбутні об'єкти нерухомості, включені до гарантійної частки припиняється автоматично програмними засобами Державного реєстру речових прав на нерухоме майно у день отримання з Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва відомостей про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (черги, пускового комплексу)»³⁸.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що основною метою Закону є закріплення правил щодо договорів купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості при першому та наступних відчужувань та державної реєстрації спеціального майнового права та інших угод на ринку новобудов, що забезпечується механізмами захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб – інвесторів. Вважаємо, викладені зміни зроблять первинний ринок нерухомості більш прозорим, що особливо важливо під час економічних ризиків в умовах воєнного стану.

3. Процедура укладення, виконання та розірвання інвестиційного договору у сфері будівництва житла

10.10.2022 р. набрав чинності Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» № 2518-IX від 15.08.2022 (далі – ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»), який визначає особливості цивільного обороту об'єктів незавершеного будівництва і майбутніх об'єктів нерухомості. ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» закріпив вичерпний перелік видів інвестування житлового та нежитлового будівництва. Залучення коштів від фізичних та юридичних осіб для спорудження об'єкта нерухомого майна замовником будівництва, девелопером будівництва, управителем фонду фінансування будівництва може здійснюватися, крім іншого, шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва, майбутніх об'єктів нерухомості замовником будівництва, який є юридичною особою або фізичною особою-підприємцем та девелопером будівництва, який виступає юридичною особою.

³⁸ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» чітко регламентує два види договорів: договір щодо організації та фінансування будівництва об'єкта (у тому числі шляхом залучення коштів інших фізичних та юридичних осіб) та договір купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж). При цьому, однією з істотних умов договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) є відомості про укладення між замовником будівництва та девелопером будівництва договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта.

Перелік істотних умов договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта досліджено у параграфі 1 даної статті.

При цьому, слід окремо виділити обов'язкову умову про розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багато-квартирний будинок) як одне з основних гарантій речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому. У разі якщо будівництво об'єкта нерухомого майна (багатоквартирного будинку) здійснюється із залученням недержавних коштів фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, для подальшого набуття такими особами права власності на відповідні об'єкти нерухомого майна, замовник будівництва, девелопер будівництва (за наявності), управитель фонду фінансування будівництва (за наявності) зобов'язані розмістити на своїх веб-сайтах таку інформацію: ідентифікатор об'єкта будівництва (закінченого будівництвом об'єкта); основні технічні характеристики подільного об'єкта незавершеного будівництва; відомості про замовника будівництва, девелопера будівництва, управителя фонду фінансування будівництва; відомості про генерального підрядника або підрядника (якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників); запланований квартал, рік прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; відомості про право на виконання будівельних робіт з посиланням на відповідні відомості та документи в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва; відомості про хід будівництва (щомісячні фотографії об'єкта, графік виконання робіт та стан його виконання); відомості про майбутні об'єкти нерухомості, які продано та які продаються, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; умови придбання та ціна майбутніх об'єктів нерухомості або спосіб її визначення; проект договору купівлі-продажу майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж)/договору про участь у фонді фінансування будівництва/договору про

резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва³⁹. Даний перелік не є вичерпним.

Розміщення замовником будівництва або девелопером будівництва або управителем фонду фінансування будівництва на своєму веб-сайті детальної інформації про об'єкт будівництва до укладення першого договору щодо відчуження майбутнього об'єкта нерухомості у відповідному подільному об'єкті незавершеного будівництва відкриває інвесторам максимальне бачення процесу будівництва. Крім того, законодавець передбачив обов'язок постійного оновлення інформації протягом 10 робочих днів з дня настання відповідних змін та оновлення інформації про хід будівництва (щомісячні фотографії об'єкта, графік виконання робіт та стан його виконання) не пізніше 15-го числа кожного місяця.

Відповідно до ч.ч. 4, 5 зазначеного закону, за порушення вимог щодо розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багатоквартирний будинок), на замовника будівництва (девелопера будівництва, управителя фонду фінансування будівництва) накладається штраф у розмірі 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених законом на 1 січня календарного року, в якому накладається штраф. Одночасно з накладенням штрафу виноситься припис про усунення порушення вимог щодо розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багатоквартирний будинок), із зазначенням строку усунення порушення, що не може перевищувати 30 календарних днів з дня винесення припису.

Крім того, однією із гарантій захисту прав інвесторів є запроваджена ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» процедура перевірки розкриття інформації про багатоквартирний будинок. Перевірка проводиться відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Акт перевірки складається на кожне виявлене порушення окремо. Акт перевірки та інші матеріали, пов'язані з перевіркою є підставою для розгляду справи про порушення вимог щодо розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багатоквартирний будинок). Справи про порушення вимог щодо розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва (багатоквартирний будинок), розглядаються центральним органом

³⁹ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів⁴⁰.

Як було зазначено в попередніх параграфах, договір купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) є одним з основних нововведень у сфері фінансування будівництва фізичними особами – інвесторами, який забезпечує набуття права власності на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості лише за умови його укладення. Законодавець закріпив чітку процедуру укладення даного договору. Так, після отримання права на виконання будівельних робіт відповідно до правил ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» проводиться первинна державна реєстрація спеціального майнового права на майбутній об'єкт нерухомості за замовником або за девелопером будівництва на підставі умов договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта. Лише за наявності державної реєстрації у замовника або девелопера будівництва виникає право першого продажу майбутнього об'єкту нерухомості. Це право реалізується шляхом укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж), передбаченого ст. 13 зазначеного закону.

Якщо проаналізувати правовідносини, що виникали у сфері фінансування будівництва до прийняття ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», слід констатувати наявність двох способів інвестування: шляхом укладення договорів купівлі-продажу майнових прав та укладення попередніх договорів купівлі-продажу нерухомого майна. При цьому, в основному інвестування здійснювалось за допомогою інституту спільного інвестування у формі корпоративного інвестиційного фонду. Зазначені форми інвестування в будівництво були предметом наукових досліджень Рима Т.Я.⁴¹, Луців М.С.⁴² та інших. Корпоративний інвестиційний фонд укладав з забудовником інвестиційний договір

⁴⁰ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

⁴¹ Рим Т.Я. Правове регулювання інвестиційних відносин у сфері будівництва: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Л., 2021. 30 с.

⁴² Луців М.С. Цивільно-правові способи захисту майнових прав інвесторів у сфері будівництва житла: автореф. дис. ... д. філософ : 081 – Право. Право / Львівський національний університет імені Івана Франка. 2021. – укр. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/aref/0821U100150>

відповідно до умов якого фонд надавав грошові кошти забудовнику отримуючи майнові права на майбутній об'єкт нерухомості. Фонд, в свою чергу, укладав договори купівлі-продажу майнових прав на майбутній об'єкт нерухомості або попередні договори купівлі-продажу нерухомого майна з фізичними особами-інвесторами, отримуючи від останніх плату за відчужені майнові права або так звані «гарантійні внески» за попередніми договорами. Зазначена плата відповідно до умов інвестиційного договору передавалася на здійснення будівництва майбутнього об'єкту нерухомості. Перевагою укладення договору купівлі-продажу майнових прав на майбутній об'єкт нерухомості було те, що даний договір не передбачав обов'язкового нотаріального посвідчення, а право власності інвестор набував одразу після введення в експлуатацію нерухомості. З попереднім договором купівлі-продажу нерухомого майна більш складна процедура: необхідність нотаріального посвідчення договору відповідно до ст. 635 ЦК України, перехід права власності на нерухоме майно після укладення основного договору купівлі-продажу нерухомого майна. Таким чином, на практиці інвестиційні правовідносини оформлювалися укладенням більш оптимального договору купівлі-продажу майнових прав на майбутній об'єкт нерухомості. При цьому, проблемним залишалося питання захисту цивільних прав інвесторів у випадку недобросовісної поведінки іншої сторони договору шляхом подвійного продажу майбутнього об'єкту нерухомості.

Проаналізував нормативні положення закону, що досліджується, слід зробити висновок, що саме укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) покликано захистити інвесторів, які за умови укладення такого договору стають власниками об'єкту інвестування. Крім цього, складна процедура укладення, широкий діапазон істотних умов даного договору, закріплена низка зобов'язань девелопера перед інвестором забезпечує не тільки повноцінне інформування інвестора стосовно об'єкта будівництва, а також захищає фізичних та юридичних осіб – інвесторів від перепродажу нерухомості забудовниками.

Також слід враховувати, що з прийняттям ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», укладення договорів купівлі-продажу майнових прав на майбутній об'єкт нерухомості або попередні договори купівлі-продажу нерухомого майна вважається такими, що суперечать закону.

Згідно зі ст. 13 ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» «за договором купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва,

майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) продавець зобов'язується забезпечити: будівництво та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (у тому числі складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості), зокрема шляхом укладення договору про організацію та фінансування будівництва об'єкта; підключення закінченого будівництвом об'єкта до інженерних мереж на постійній основі; передачу покупцю неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості шляхом державної реєстрації за покупцем спеціального майнового права на такий об'єкт; передачу відповідно до закону покупцю у власність та в натурі об'єкта нерухомого майна після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; а покупець зобов'язується: сплатити продавцю за неподільний об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості грошову суму в розмірі, визначеному договором; прийняти неподільний об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості шляхом державної реєстрації на ім'я покупця спеціального майнового права на такий об'єкт; прийняти у власність та в натурі об'єкт нерухомого майна після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта»⁴³.

Істотними умовами договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж), крім зазначених вище умов є: 1) відомості про замовника будівництва та девелопера будівництва; 2) назва неподільного об'єкта незавершеного будівництва або подільного об'єкта незавершеного будівництва, складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості, відповідно до документа, що дає право на виконання будівельних робіт; 3) вид будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт); 4) відомості про земельну ділянку, на якій розташовано неподільний об'єкт незавершеного будівництва або подільний об'єкт незавершеного будівництва, складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості; а) відомості про власника/користувача земельної ділянки: б) кадастровий номер земельної ділянки; в) номер відомостей про право власності/право користування замовника будівництва на земельну ділянку у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; 5) номер відомостей про спеціальне майнове право замовника будівництва на неподільний об'єкт незавершеного будівництва або подільний об'єкт незавершеного будівництва, складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості, у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

⁴³ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

б) основні технічні характеристики неподільного об'єкта незавершеного будівництва або подільного об'єкта незавершеного будівництва, складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості: а) функціональне призначення об'єкта; б) загальна площа об'єкта; в) кількість поверхів згідно з проектною документацією на будівництво об'єкта; г) опис основних конструктивних елементів та інженерного обладнання відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України; ґ) клас енергоефективності згідно з енергетичним сертифікатом; 7) ідентифікатор об'єкта будівництва (закінченого будівництвом об'єкта) в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва (будівлі, споруди), у тому числі складовою частиною якого є відповідний майбутній об'єкт нерухомості; 8) графічне зображення розташування неподільного об'єкта незавершеного будівництва або подільного об'єкта незавершеного будівництва на генеральному плані об'єкта будівництва (крім об'єктів, що споруджуються на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки); 9) інформація про те, що продаж неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості є першим; 10) адреса неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості тощо. Викладено лише перші 10 з 28 закріплених істотних умов договору, що є підтвердженням дієвого механізму захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб – інвесторів шляхом законодавчої деталізації такої договірної конструкції, як досліджуваний інвестиційний договір. Крім істотних умов, зазначена стаття регламентує складний зміст договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж), з чітко визначеними обов'язками сторін договору.

Результатом укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості при першому продажі в разі оплати інвестором першого платежу за ним реєструється спеціальне майнове право на даний об'єкт у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Відповідно до ч. 2 ст. 4 ЗУ «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» на спеціальне майнове право поширюються гарантії щодо захисту права власності (у тому числі усунення перешкод у здійсненні спеціального майнового права; визнання спеціального майнового права у разі його невизнання, порушення, оспорування; визнання права власності після прийняття в експлуатацію об'єкта).

Важливою новацією закону, що досліджується є запровадження поняття «гарантійної частки» – сукупності майбутніх об'єктів нерухомості в одному подільному об'єкті незавершеного будівництва

речові права на які обтяжуються з метою гарантування добудови відповідного об'єкта незавершеного будівництва іншими особами (тобто заборона відчуження спеціальних майнових прав до прийняття об'єкту незавершеного будівництва в експлуатацію). Під час первинної державної реєстрації за замовником будівництва, девелопером будівництва спеціального майнового права на подільний об'єкт незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості такий замовник будівництва зобов'язаний визначити перелік майбутніх об'єктів нерухомості, які складатимуть гарантійну частку. Постановою КМУ № 8 від 03.01.2023р. «Про визначення мінімального розміру гарантійної частки будівництва об'єктів нерухомого майна» Відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» Кабінет Міністрів України визначив мінімальний розмір гарантійної частки будівництва об'єктів нерухомого майна у відсотковому відношенні до сукупної (загальної) площі майбутніх об'єктів нерухомості у подільному об'єкті незавершеного будівництва (черзі/пусковому комплексі) відповідно до проектної документації на будівництво у розмірі: 10 відсотків – для м. Києва, Дніпра, Львова, Одеси та Харкова; 5 відсотків – для інших населених пунктів⁴⁴.

Така юридична категорія, як розірвання договору, яка уміщує в собі триєдину конструкцію, що складається з розірвання договору за згодою сторін, за рішенням суду, у порядку односторонньої відмови від договору є способом захисту цивільних прав. Отже, закріплені ст. 18 Закону підстави розірвання договору купівлі-продажу неподільного об'єкта нерухомого майна/майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) є безумовним захистом речових прав сторін договору. «Покупець має право вимагати розірвання договору купівлі-продажу неподільного об'єкта нерухомого майна, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) у разі: 1) порушення строку прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (у тому числі складовою якого є майбутній об'єкт нерухомості) більш як на шість місяців, крім випадків, якщо таке порушення зумовлено форс-мажорними обставинами (обставинами непереборної сили), що підтверджено у встановленому законом порядку. Перебіг цього строку зупиняється на період оскарження рішень, дій або бездіяльності державних органів, якщо такі рішення, дії або бездіяльність впливають на строк прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; 2) зміни без згоди покупця проектної документації на будівництво

⁴⁴ Про визначення мінімального розміру гарантійної частки будівництва об'єктів нерухомого майна : Постанова КМУ № 8 від 03.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2023-п#Text>

подільного об'єкта незавершеного будівництва, до складу якого входить майбутній об'єкт нерухомості, якщо така зміна потребує узгодження з покупцем відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"; 3) в інших встановлених законом або договором випадках. Продавець має право вимагати розірвання договору купівлі-продажу неподільного об'єкта нерухомого майна/майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) у разі: 1) прострочення внесення покупцем першого платежу більш як на 30 календарних днів; 2) прострочення внесення покупцем наступних платежів більш як на 45 календарних днів; 3) порушення покупцем встановленого договором терміну внесення платежів більше трьох разів протягом календарного року, при цьому кожне таке прострочення повинно становити не менше 14 календарних днів; 4) в інших встановлених законом випадках. Одностороннє розірвання договору є підставою для зняття обтяження речових прав, зареєстрованого на користь покупця, який сплатив частково ціну неподільного об'єкта нерухомого майна, майбутнього об'єкта нерухомості. Рішення продавця про розірвання договору в односторонньому порядку може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку. У разі розірвання договору з підстав, визначених цією статтею, продавець за договором купівлі-продажу неподільного об'єкта нерухомого майна, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) зобов'язаний повернути покупцю кошти, фактично сплачені за неподільний об'єкт нерухомого майна/майбутній об'єкт нерухомості у строки, визначені договором. Сума коштів, що підлягає поверненню покупцю, може бути змінена з урахуванням суми штрафних санкцій (якщо такі санкції передбачені договором). У разі недосягнення згоди між продавцем та покупцем з питань розірвання договору купівлі-продажу неподільного об'єкта нерухомого майна, майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) спір вирішується в судовому порядку⁴⁵.

ВИСНОВКИ

Інвестиційний договір у сфері будівництва житла має приватний, а не публічний, оскільки інвестицією виступає залучення коштів приватних фізичних та юридичних осіб. З огляду на викладене, інвестиційний договір у сфері будівництва житла слід вважати приватноправовим договором.

Укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший

⁴⁵ Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

продаж) та договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта є необхідною умовою для виникнення інвестиційних правовідносин. Особливістю процедури укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) є неможливість його укладення без наявності нотаріально посвідченого договору щодо організації та фінансування будівництва об'єкта (у тому числі шляхом інвестування). Змістовний перелік істотних умов договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) – двадцять вісім пунктів – є дієвим механізмом гарантування державою речових прав на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості.

Результатом укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості при першому продажі в разі оплати інвестором першого платежу за ним реєструється спеціальне майнове право на даний об'єкт у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

В умовах воєнного стану ринок первинної нерухомості, на жаль, майже не функціонує. Поодинокі будівельні компанії завершують розпочате ще до війни будівництво, тому нові законодавчі положення чекають своє застосування на практиці.

АНОТАЦІЯ

Монографія присвячена визначенню загальної характеристики, особливостей укладення, виконання та розірвання інвестиційного договору у сфері будівництва житла, а також особливостям державної реєстрації спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва та майбутній об'єкт нерухомості, що знайшло своє закріплення в Законі України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому», який визначає особливості цивільного обороту об'єктів незавершеного будівництва і майбутніх об'єктів нерухомості. Робиться висновок про віднесення інвестиційного договору до непоіменованих договорів. Проаналізовано перелік видів інвестування житлового та нежитлового будівництва. Досліджено особливості оновленої процедури державної реєстрації спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва та майбутній об'єкт нерухомості. Встановлено, що захист спеціального майнового права прирівнюється до гарантій захисту права власності. Особливу увагу приділено договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж). Зазначено, що вирішуючи проблему порушення прав інвесторів шляхом подвійного продажу об'єкта

нерухомості оминаючи нотаріальне посвідчення та державну реєстрацію договорів купівлі-продажу майнових прав, законодавець закріпив чітку процедуру укладення, виконання та розірвання договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж). Досліджено договір про організацію та фінансування будівництва об'єкта у тому числі шляхом інвестування, тобто залучення грошових коштів фізичних та юридичних осіб замовника будівництва з девелопером будівництва, його істотних умов. Робиться висновок, що особливістю процедури укладення договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) є неможливість його укладення без наявності нотаріально посвідченого договору щодо організацію та фінансування будівництва об'єкта (у тому числі шляхом інвестування), а змістовний перелік істотних умов договору купівлі-продажу неподільного об'єкту незавершеного будівництва, майбутнього об'єкту нерухомості (перший продаж) є дієвим механізмом захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб – інвесторів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>
3. «Про інвестиційну діяльність» : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>
5. Про визначення мінімального розміру гарантійної частки будівництва об'єктів нерухомого майна : Постанова КМУ № 8 від 03.01.2023р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2023-п#Text>
6. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ: Верховний Суд України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00069>
7. Судова практика щодо права власності при розгляді цивільних справ: Верховний Суд України. URL: <https://docs.dtkr.ua/download/pdf/1077.5096.1>
8. Вінник О.М. Інвестиційне право : навчальний посібник / О.М. Вінник. К. : Юридична думка, 2005. 568 с., С. 67.

9. Кафарський В.В. Інвестиційні договори в Україні : поняття, види, зміст, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 20 с., С. 10.
10. Луців М.С. Цивільно-правові способи захисту майнових прав інвесторів у сфері будівництва житла: автореф. дис. ... д. філософ : 081 – Право. Право / Львівський національний університет імені Івана Франка. 2021 – укр. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/aref/0821U100150>
11. Рим Т.Я. Правове регулювання інвестиційних відносин у сфері будівництва: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т.Я. Рим. Л., 2021. 30 с., С. 5, 10.
12. Симон О.Є. Договори інвестиційного характеру в проекті Цивільного кодексу України. Вісник університету внутрішніх справ. 1999. Вип. 6. С. 221–225. С. 222.
13. Симон О.Є. Істотні умови та класифікація інвестиційних договорів. *Підприємництво, господарство, право*. 2001. № 3. С. 20–21, С. 21.
14. Спесівцев Д.С. Спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості: проблеми правової природи та захисту. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-2/23>
15. Шишка Р.Б. Інвестиційні договори: характеристика та спроба їх класифікації. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 118–122. С. 119.

Information about the author:

Pavlova Viktoriia Georgiivna,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Civil Law
National University “Odesa Law Academy”
23, Fontanska doroha str., Odesa, 65009, Ukraine

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ: ОКРЕМІ НАПРЯМИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Петрова Н. О.

ВСТУП

Євроінтеграційні процеси в Україні, що полягають у виконанні міжнародних зобов'язань держави щодо гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими правилами та положеннями, особливо активізувалися з підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році (далі – Угода про асоціацію)¹, а також з отриманням Україною статусу кандидата на членство до Європейського Союзу (далі – ЄС) у 2022 році². Особливої актуалізації зближення політик ЄС та України, а також законодавства у аграрній сфері відбувається задля забезпечення стійкого успішного розвитку, конкурентоспроможності галузі сільського господарства, виробників сільськогосподарської продукції, збереження та розвитку сільських територій, забезпечення продовольчої безпеки на засадах сталого розвитку. Адже в умовах незалежності держави продовольча безпека є основою її існування та функціонування³.

Відповідно до статей 403–406 розділу 17 Угоди про асоціацію, що присвячені сільському господарству та розвитку сільських територій, передбачено співробітництво між Україною та ЄС у сфері наближення законодавства, що передбачає такі сфери як, зокрема, розвиток сільських територій; заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського

¹ Угода про асоціацію (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2470). Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

² European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

³ Natalia O. Petrova, Valentyna V. Nezhevelo, Alyona M. Klochko, Ksenia V. Blyumska-Danko and Ruslana I. Cramar. Features and Problematic Aspects of Food Safety in the Integration of Ukraine into the EU. *Journal of Engineering and Applied Sciences*. Year:2017 Volume: 12. Issue: 18. P. 4787. URL: <http://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/5228/1/Features%20and%20Problematic%20Aspects%20.pdf>

виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах; покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування; поширення знань шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів; сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників та ін.⁴ Важливе значення для реалізації євроінтеграційних положень міжнародних договорів, виконання міжнародних зобов'язань в аграрній сфері, реалізації встановлених планів та стратегій необхідна цілеспрямована, систематична, комплексна діяльність державних органів влади. Так, питанням державно-правового регулювання аграрної сфери присвячували свої дослідження вчені: Гафурова О.В., Дегтярьова С.В., Єрмоленко В.М., Корнієнко Г.С., Корчинський І.О., Кульчий І.М., Курило В.І., Курман Т.В., Кваша С.М., Статівка А.М. та ін. Разом з тим, у зв'язку з появою нових викликів, особливими сучасними умовами та євроінтеграційними перспективами, доцільно приділити увагу дослідженню та удосконаленню державно-правового регулювання аграрної сфери, його окремих напрямів задля досягнення євроінтеграційних правових орієнтирів, що і являється метою нашого дослідження.

Так, державно-правове регулювання сільського господарства розглядається як самостійний інститут аграрного права⁵, являє собою сукупність економіко-правових заходів із цілеспрямованого впливу держави на аграрні правовідносини. Державно-правовому регулюванню надається велике значення, сутність якого полягає у «прийнятті нормативно-правових актів, створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільського господарства»⁶. Дегтярьова С.В. акцентує увагу на необхідності державного регулювання у сільськогосподарській сфері, яке є необхідним складником сучасного механізму управління агропромисловим комплексом, являється актуальним в умовах євроінтеграційних

⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2469: додаток XXXVIII до цієї Угоди https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/38_Annex.pdf

⁵ Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчий та ін.; за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-ге, змін. Харків : Право, 2021. С. 8.

⁶ Там само.

процесів⁷. Тому надзвичайно важливо постійно досліджувати та вдосконалювати рівень державно-правового регулювання в аграрній сфері з метою приведення організаційно-правових євроінтеграційних процесів у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

Аграрна сфера є новим поняттям, яке Корчинський І. О. з економічної точки зору, порівнюючи поняття «аграрний сектор», «агропромислове виробництво», «агропромисловий комплекс» та ін., охарактеризовує, як найбільш широке за економічним змістом, організаційно складне і суспільно вагоме, що розширює межі аграрного сектора економіки за рахунок долучення до нього соціальної сфери та інфраструктури сільської місцевості, що забезпечує соціальні умови і відтворення людського капіталу для потреб сільськогосподарського виробництва і розвитку сільських територій⁸. Курило В.І., розглядаючи співвідношення понять «аграрна сфера» та «аграрний сектор економіки» вважає, що дані поняття співвідносяться як ціле й часткове, оскільки за змістовим навантаженням поняття «сфера» є ширшим за поняття «сектор». Поняття «аграрна сфера» є всеохоплюючим для сільської місцевості та включає усі процеси людської життєдіяльності у сільській місцевості: як аграрно-виробничу, так і соціальну в усій широті її прояву⁹. Використання поняття «аграрна сфера» пов'язана з посиленням фокусування в дослідницьких науково-практичних розробках на сталому розвитку сільськогосподарського виробництва. Курман Т.В. пропонує розуміти сталий розвиток сільськогосподарського виробництва як стабільний процес прогресивних цілеспрямованих змін на основі досягнень науки і техніки в агросфері при веденні сільськогосподарського виробництва в напрямі, який забезпечує успішне її функціонування в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь людей¹⁰. Таким чином, за умови розвитку сільського господарства на засадах сталості, агросфера як система, що поєднує виробничу, соціальну і екологічну

⁷ Дегтярьова С.В. До характеристики сутності та змісту державного регулювання в агропромисловій сфері. *Юридичний бюлетень*. Випуск 11. Ч. 1. 2019. С. 161.

⁸ Корчинський І.О. Аграрна сфера: суспільно-економічний та організаційно-технологічний конструкт з позицій архітектоники. *Економічний вісник*. 2018, № 1. С. 79. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2018/1/EV20181_074-081.pdf

⁹ Курило В.І. Про зміст та співвідношення деяких аграрних дефініцій. *Економіка АПК*. 2014. № 2. С. 91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2014_2_14.

¹⁰ Курман Т.В. Поняття та ознаки сталого розвитку сільськогосподарського виробництва як аграрно-правової категорії. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2016. Вип. 243. С. 78. URL: <http://surl.li/iqzh>

складову, забезпечить можливість задовольнити зростаючі потреби у продовольстві у поєднанні зі збереженням і примноженням агро-ресурсного потенціалу, а отже сприятиме досягненню стратегічних цілей державної аграрної політики України¹¹.

Глобальна ідея сталого розвитку передбачає досягнення збалансованого розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер життєдіяльності людства, за якого забезпечуються потреби нинішнього покоління, не завдаючи шкоди можливостям майбутніх поколінь задовольняти власні потреби¹².

Тобто, державно-правовим регулюванням аграрної сфери в сучасних умовах є комплекс євроінтеграційних, організаційно-правових, управлінських, економіко-правових, соціально спрямованих та еколого-орієнтованих заходів, що базуються на засадах сталого розвитку й спрямовані на досягнення конкурентоспроможності галузі сільського господарства, сільськогосподарської продукції, сільських територій, гарантування зайнятості сільського населення, підвищення рівня якості життя людей без шкоди для майбутніх поколінь та організовуються та реалізуються державою. Поряд з цим, важливим є досягнення результативності державно-правового регулювання аграрної сфери. Мірилом такої результативності є досягнення встановлених цілей та вирішення економічних, соціальних, екологічних та правових проблем в аграрній сфері.

1. Організаційно-правове вдосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: інноваційні напрями державно-правового регулювання у світлі євроінтеграції

Визначальним фактором актуалізації дослідження правового регулювання аграрної сфери є досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, які були визначені в Указі Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, що є орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів. Цілі сталого розвитку орієнтують, зокрема, на: подолання бідності; подолання голоду; досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; забезпечення здорового способу життя та сприяння

¹¹ Курман Т. В. Агросфера як основа сталого розвитку сільськогосподарського виробництва *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(2). С. 53. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2014_197\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2014_197(2))

¹² Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчій та ін. ; за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-ге, змін. Харків : Право, 2021. С. 390.

благополуччю для всіх у будь-якому віці; забезпечення доступу до водних ресурсів, санітарії, а також до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх; сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; створення стійкої інфраструктури, сприяння інноваціям; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів; забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва; вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками; збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку; захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття; сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях; зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку тощо¹³. Досягнення визначених цілей, безумовно, є важливим ціннісною базовою метою задля «забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України»¹⁴.

Саме аграрна сфера є одним з осередків прогресивних змін та полем реалізації й досягнення стратегічно встановлених Цілей сталого розвитку через визначення системних, комплексних, узгоджених заходів державно-правового регулювання в перспективних напрямках. Варто звернути увагу на один з важливих напрямів державно-правового регулювання – це організаційно-правове удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, що є одним із засобів досягнення цілей сталого розвитку. Разом з тим, слід врахувати останні важливі тенденції та шляхи для реалізації цілей сталого розвитку, в тому числі й під час надання державної підтримки агровиробникам.

Курман Т.В. обґрунтовано вбачає наступні напрями подолання проблем реалізації цілей сталого розвитку агросфери: по-перше, потреба в аналізі й суттєвому доопрацюванні аграрного законодавства з метою запровадження норм, спрямованих на забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, його екологізації, сталого

¹³ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

¹⁴ Там само.

сільського розвитку, сталою земле- та природокористування в агросфері тощо. По-друге: модернізація державної аграрної політики (розробка єдиного стратегічного документу – Концепції сталою розвитку агросфери на період до 2030 року) тощо. Третім напрямом вчена вказує на необхідність інноватизації, цифровізації і діджиталізації відносин в агросфері¹⁵. Слід зазначити, що даний напрям важливий не тільки у сфері виробництва сільськогосподарської продукції, а й для державно-правового регулювання аграрної сфери загалом.

Панасенко Н.Л. вказує на важливу роль діджиталізації в підвищенні ефективності управління в аграрній сфері на всіх рівнях: державному, регіональному, галузевому, місцевому та на рівні підприємств. Вчена дає визначення діджиталізації в управлінні як цифрову обробку даних в поєднанні з розвинутим інструментарієм підтримки прийняття управлінських рішень¹⁶. Дійсно, діджиталізація в державному управлінні аграрної сфери є системним процесом, за допомогою якого здійснюється швидке перетворення інформації в цифровий, електронний формат з подальшим спрощенням її опрацювання та обміну.

В аграрній сфері активно застосовують інструменти діджиталізації, зокрема, в реформуванні Держгеокадастру, управлінні земельними ресурсами (моніторинг земельних відносин, сфера земельних торгів, розбудова національної інфраструктури геопросторових даних^{17,18,19}), а також в інших напрямках аграрної сфери – створення Державного аграрного реєстру та інших реєстрів, зокрема, реєстру аграрних розписок, у сфері органічного виробництва – реєстр операторів, реєстр органів сертифікації, реєстр органічного насіння і садивного матеріалу

¹⁵ Курман Т.В. Аграрне право і законодавство України: синергетичні засади й перспективи розвитку в умовах глобальних загроз. Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку : колективна монографія / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків : Юрайт, 2022. С. 30.

¹⁶ Панасенко Н. Л. Діджиталізація в аграрній сфері та тенденції її розвитку. Електронне наукове видання. *Науковий вісник Міжнародної асоціації науковців. Серія: економіка, управління, безпека, технології*, 1(3). 2022. URL: <https://doi.org/10.56197/2786-5827/2022-1-3-5>

¹⁷ Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

¹⁸ Про публічний моніторинг земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 474. Порядок здійснення публічного моніторингу земельних відносин та моніторингу ринку земель у його складі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2023-%D0%BF#Text>

¹⁹ Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України 13 квітня 2020 року № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

та інших електронних баз^{20,21,22}. Діджиталізація є ефективним та швидким інструментом прийняття управлінських рішень від державного рівня – до рівня виробника сільськогосподарської продукції, являється необхідним засобом реалізації завдань Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства цифрової трансформації України^{23,24}.

Інноваційним інструментом, проявом діджиталізації в аграрній сфері, платформою для надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції, як було зазначено, є Державний аграрний реєстр. Відповідно до п. 2.27 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», Державний аграрний реєстр є державною автоматизованою інформаційною системою збирання, обліку, накопичення, оброблення та надання інформації про виробників сільськогосподарської продукції та сільськогосподарську діяльність, яку вони здійснюють²⁵. Держателем та адміністратором Державного аграрного реєстру, власником та володільцем інформації є Міністерство аграрної політики та продовольства України²⁶, розробка та

²⁰ Про функціонування Державного аграрного реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 червня 2021 року № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2021-%D0%BF#Text>

²¹ Про затвердження Порядку ведення Реєстру аграрних розписок: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2013-%D0%BF#Text>

²² Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції, Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2020-%D0%BF#Text>

²³ Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#n11>

²⁴ Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. Положення про Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>

²⁵ Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>

²⁶ Порядок ведення та адміністрування Державного аграрного реєстру: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 р. № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2021-%D0%BF#n12>

впровадження якого відбулося завдяки технічній та фінансовій допомозі ЄС²⁷. Здійснивши електронну реєстрацію в даній автоматизованій електронній системі за допомогою інтегрованої системи електронної ідентифікації, виробник сільськогосподарської продукції завдяки Державному аграрному реєстру, має можливість отримати доступ до інформації про актуальні програми державної підтримки (доступні, потенційно доступні, інші програми підтримки, в тому числі гранти), які відразу відображаються в особистому електронному кабінеті та подати онлайн заявку на їх отримання, оминувши можливі складні та довготривалі бюрократичні процедури. В даний реєстр можна завантажити чи внести дані про виробника сільськогосподарської продукції, частина інформації (земельні ділянки, дані з єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, аграрні розписки та ін.) після реєстрації автоматично підвантажується та відображається в особистому електронному кабінеті. Державний аграрний реєстр є електронною платформою доступною для усіх виробників сільськогосподарської продукції, в тому числі й для фізичних осіб, що не мають статусу суб'єкта підприємницької діяльності, зокрема, що займаються веденням особистого селянського господарства, що цілком вбачається вірним, адже відповідно до п. 2.26. ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», виробниками сільськогосподарської продукції є сільськогосподарські товаровиробники, фізичні особи (у тому числі домогосподарства, фізичні особи, які здійснюють діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю²⁸.

Таким чином, інноваційний підхід в адмініструванні державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції зі застосуванням діджиталізації надало свої позитивні результати. Відповідно до інформації, розміщеної на електронному порталі Державного аграрного реєстру на початок 2023 року, «упродовж 5,5 місяців функціонування Державного аграрного реєстру, в системі зареєструвалося понад 95 000 аграріїв. Найбільша кількість – 75% зареєстрованих – є селянами-

²⁷ За сприяння ЄС Україна запустила Державний аграрний реєстр, онлайн платформу для підтримки фермерів. Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: <http://surl.li/iktox>

²⁸ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>

одноосібниками, у той час як 25% – це ФОПи та юридичні особи»²⁹. Разом з тим, вважаємо, що законодавство щодо надання державної підтримки в аграрній сфері повинно бути удосконаленим, з урахуванням євроінтеграційних тенденцій, що насамперед пов'язано з необхідністю надавати комплексну, відкриту та всеохоплюючу інформацію громадськості про державну підтримку виробникам сільськогосподарської продукції задля максимально ефективного використання державних ресурсів, які надаються в якості державної підтримки, в тому числі й підтримки, що надходить у вигляді міжнародних грантів, міжнародної гуманітарної допомоги, міжнародної фінансової допомоги.

Дотримання принципу публічності та прозорості при наданні інформації щодо використання державних ресурсів, в тому числі і в якості державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції є важливим імплементаційним кроком міжнародного законодавства ЄС у вітчизняне. Важливим є дотримання положень п. 2(1).1 ст. 2(1) Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», відповідно до яких встановлюються принципи державної підтримки сільського господарства України: прозорість та публічність, прогнозованість та послідовність, справедливість та ефективність, цільове спрямування державної підтримки³⁰. Адже відкритість, прозорість, підзвітність влади та участь в управлінні громадян стають основою для належного врядування, а технології забезпечують доступність та простоту цих процесів³¹.

Принцип прозорості зобов'язує публічну адміністрацію таким чином організувати своє функціонування, щоб процеси та належне інформаційне забезпечення були доступними приватним особам для ознайомлення. Це може досягатися шляхом інформування суб'єктами публічної адміністрації населення через засоби масової інформації, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди тощо про поточні справи, заплановані заходи та прийняті рішення. Прозорість діяльності суб'єктів публічної адміністрації має сприяти підвищенню її ефективності,

²⁹ Державний аграрний реєстр. Новини. Понад 95 тис. агровиробників уже зареєструвалися у Державному аграрному реєстрі. URL: <https://www.dar.gov.ua/news-list/ponad-95-tis-agrovirobnikiv-uzhe-zareiestruvalisya-u-derzhavnomu-agrarnomu-reiestri>

³⁰ Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>

³¹ Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / А. Ємельянова, М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход ; за ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. К., 2017. С. 3.

оскільки вона надає учасникам відповідних відносин можливість краще оцінити контекст рішень, які приймаються, що призводить до підвищення рівня їх передбачуваності³².

Запара С.І., Роговенко О.В., у своєму дослідженні стосовно шляхів та напрямків удосконалення публічного адміністрування надання державної допомоги суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування за рахунок місцевих ресурсів, звертають увагу, що оприлюднення повної, достовірної та об'єктивної інформації щодо державної допомоги органами місцевого самоврядування, виконуючи інформаційну функцію, прозорість прийняття рішень, відкритість напрямків та форм витрачання ресурсів стане запорукою ефективного публічного адміністрування місцевих ресурсів, сприятиме підвищенню довіри громадян, суспільства в цілому³³.

Тому, необхідно передбачити в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» та в Порядку ведення та адміністрування Державного аграрного реєстру положення щодо необхідності розміщення в Державному аграрному реєстрі інформації, що стосується обсягу наданої державної підтримки, стосовно суб'єктів державної підтримки (зокрема, надавачів та отримувачів такої підтримки: найменування, організаційно-правові форми, обсяги надання по кожному суб'єкту-отримувачу, вид діяльності, вид підтримки, правова підстава надання державної підтримки, цільове її використання тощо) задля попередження корупційних проявів, безконтрольного, нецільового використання та витрачання державних ресурсів, нерівномірного їх розподілу. Такі доповнення до законодавства, що спрямовані на дотримання принципів публічності та прозорості забезпечуть довіру суспільства до державних інституцій, що надають державну підтримку, підвищать ефективність державно-правового регулювання в аграрній сфері.

Прикладом удосконалення правового регулювання у сфері державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції може стати законодавство у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон України № 1555-VII), державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі суб'єктів

³² Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. С. 84.

³³ Запара С.І., Роговенко О.В. Публічне адміністрування надання державної допомоги суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: Право. Scientific notes. Series: Law.* Випуск 8. Спецвипуск. 2020. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/187-192.pdf С. 190.

господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності³⁴. Така державна допомога підлягає моніторингу та контролю, фіксується в реєстрі державної допомоги³⁵ суб'єктам господарювання, складається та ведеться Уповноваженим органом, яким є Антимонопольний комітет України, за результатами проведення моніторингу державної допомоги та на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги.

Натомість, слід зазначити, що наразі, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України № 1555-VII, дія даного Закону не поширюється на підтримку, зокрема, у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства³⁶. Це означає, що державна підтримка вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції наразі врегульовується іншими нормативно-правовими актами, а, отже, не є об'єктом моніторингу та контролю відповідно до законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання. «Таке виключення сільського господарства зі сфери правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання обумовлено тим, що до України не застосовуються правила Спільної сільськогосподарської політики ЄС»³⁷ поки Україна не набула членства ЄС.

Натомість, відповідно до ст. 31 Закону Польщі «Про провадження у справах, що стосуються державної допомоги» від 30 квітня 2004 року³⁸, моніторинг державної допомоги включає збір, обробку та передачу інформації щодо наданої державної допомоги, зокрема її видів, форм та обсягів, а також дотримання державного обмеження сукупного обсягу допомоги *de minimis* у сільському господарстві та рибному господарстві.

³⁴ Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 1 липня 2014 року № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

³⁵ Державна допомога. Реєстр. <https://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofstateaid/list>

³⁶ Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 1 липня 2014 року № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

³⁷ Петрова Н.О. Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні : дис. ... доктора філософії : 081 – «Право». Суми, 2021. С. 50.

³⁸ Про провадження у справах, що стосуються державної допомоги. Закон Республіки Польща від 30 квітня 2004 р. № 123. Журнал Законів 2004 р. ст. 1291. (Польською мовою). URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/postepowanie-w-sprawach-dotyczacych-pomocy-publicznej-17099047>

Так, відповідно до ст. 31 Закону Польщі «Про провадження у справах, що стосуються державної допомоги» від 30 квітня 2004 органом, який здійснює моніторинг за державною допомогою, є Президент Офісу конкуренції та захисту споживачів, а у сфері державної допомоги у сільському господарстві та рибному господарстві – міністр, відповідальний за сільське господарство³⁹. Як бачимо, правове регулювання моніторингу державної допомоги охоплює і сільське господарство, хоча і з певними лімітами на максимальний обсяг державної допомоги. Окрім того, моніторинг державної допомоги у сільському господарстві здійснюється шляхом співпраці з Міністерством сільського господарства та розвитку сільських територій Польщі.

В ЄС державна підтримка виробників сільськогосподарської продукції врегульована Розділом III Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) (ст. 38–44), яким передбачено державно-правове регулювання в рамках Спільної сільськогосподарської політики ЄС (Common Agricultural Policy – CAP). Деяка державна допомога виробників сільськогосподарської продукції потребує схвалення Європейською Комісією, а також існують такі положення, відповідно до яких державна допомога не потребує такого схвалення. Але вся державна допомога підлягає фіксації та прозорого надання й інформування про неї. Так, відповідно до ст. 42 ДФЄС, положення розділу, що стосуються правил конкуренції, застосовуються до виробництва та торгівлі сільськогосподарською продукцією лише в межах, визначених Європейським Парламентом і Радою⁴⁰, тобто існує можливість надавати державну підтримку в межах окремих державних, регіональних програм, із врахуванням загальних спільних цілей сільськогосподарської політики країн-членів ЄС, що передбачені спільною сільськогосподарською політикою ЄС, але з дотриманням правил єдиного європейського законодавства⁴¹.

Слід звернути увагу на Аналітичний звіт Європейської Комісії щодо відповідності законодавству Європейського Союзу та висновок стосовно

³⁹ Про провадження у справах, що стосуються державної допомоги. Закон Республіки Польща від 30 квітня 2004 р. № 123. Журнал Законів 2004 р. ст. 1291. (Польською мовою). URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/postepowanie-w-sprawach-dotyczacych-pomocy-publicznej-17099047>

⁴⁰ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁴¹ Петрова Н.О., Нежевело В.В. Особливості державно-правового регулювання допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у сучасних умовах в Україні та ЄС: порівняльний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2023. С. 421.

заявки України на членство в Європейському Союзі від 01 лютого 2023 року⁴², що показує стан відповідності вітчизняного законодавства до *acquis* ЄС, визначає його перспективні напрями удосконалення, а також робиться висновок про необхідність продовження діяльності в напрямку приведення законодавчої бази в аграрній сфері у відповідність з певними частинами *acquis* ЄС. В даному документі, серед різних розділів, розділ 5 охоплює такі блоки як: сільське господарство та розвиток сільських територій; продовольчу безпеку, ветеринарну та фітосанітарну політику; рибальство; регіональну політику та узгодження структурних інструментів; фінансово-бюджетне забезпечення.

У звіті вказується, що відповідно до законодавства, повноваження у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій переважно покладені на Міністерство аграрної політики та продовольства України. Разом з тим, зазначається, що ще належить призначити департамент або орган, що відокремлений від головного органу влади, і який буде відповідальний за управління та контроль державних витрат на сільське господарство. Таким чином, можемо дійти до висновку, що для спільної сільськогосподарської політики ЄС, до якої Україна долучиться після вступу до ЄС, важливим є розроблення законодавства у сфері контролю та моніторингу за державною підтримкою виробників сільськогосподарської продукції, яка надається із державних ресурсів (кошти, гранти, кредити, субсидії тощо), законодавчий фундамент яких вже потрібно закладати. Важливим також є створення адміністративних структур, що необхідні для Спільної сільськогосподарської політики, створення ключових елементів управління та контролю за коштами ЄС – інтегрованої системи адміністрування та контролю (Integrated Administration and Control System (IACS))⁴³, що є основним блоком управління платіжною системою. Держави-члени ЄС несуть відповідальність за адміністрування та контроль виплат фермерам у своїй країні відповідно до принципу, відомого як «спільне управління». Країни ЄС використовують відповідну технологію під час застосування IACS з метою

⁴² Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

⁴³ Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

зменшення адміністративного тягаря та забезпечення результативного та ефективного контролю⁴⁴.

Отже, враховуючи, необхідність приведення вітчизняного законодавства в аграрній сфері у відповідність із законодавством ЄС, зокрема, що стосується державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, важливим є фокусування уваги на удосконаленні правового регулювання щодо поліпшення адміністрування державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, зосередившись на забезпеченні основних принципів її надання, зокрема, прозорості та публічності, використовуючи інноваційні технології управління, цифровізації та діджиталізації відносин в аграрній сфері, не тільки під час виробництва сільськогосподарської продукції, а й, зокрема, в державно-правовому регулюванні.

2. Державно-правове регулювання сільського зеленого туризму як перспективний напрям забезпечення реалізації стратегії сталого розвитку сільських територій

Однією з пріоритетних на державному та регіональному рівнях є сфера сільського зеленого туризму, що являється частиною сталого розвитку сільських територій, про що зафіксовано в:

– Концепції розвитку сільських територій, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р, в якій одним з напрямків її виконання є диверсифікація та розвиток сільської економіки, через, зокрема, розвиток туристичної та рекреаційної діяльності у сільській місцевості⁴⁵;

– Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, що схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р., де вказані пріоритетні види туризму – екологічний (зелений), сільський туризм⁴⁶;

– Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р, яким затверджено план заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій, відповідно до якого заплановано законодавче врегулювання питання розвитку туристичної та рекреаційної діяльності

⁴⁴ Agriculture and rural development. Integrated Administration and Control System (IACS). URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/assurance-and-audit/managing-payments_en#aimsofiacs

⁴⁵ Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#n8>

⁴⁶ Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

у сільській місцевості, індикатором оцінки результативності виконання запланованого є залучення сільських домогосподарств до надання послуг у сфері сільського туризму⁴⁷;

– Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (Додаток 2 до Стратегії), де вказано на необхідність сприяння розвитку туристичної інфраструктури на сільських територіях, що є завданням за напрямом «Розвиток сільських територій»⁴⁸;

– Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р, яким затверджено план заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, серед яких вдосконалення правових умов розвитку сільського туризму; підготовка методичних рекомендацій щодо розвитку сільського туризму для юридичних та фізичних осіб, які створюють туристичний продукт та надають послуги із сільського туризму, сприяння їх імплементації шляхом організації навчання представників таких юридичних та фізичних осіб⁴⁹.

Безумовно, важливим стратегічним напрямом буде реалізація Цілей сталого розвитку на період до 2030 року, а також погоджуємося з пропозицією, щодо необхідності розроблення єдиного стратегічного програмного документу – Концепції сталого розвитку агросфери на період до 2030 року⁵⁰. Так, сталий розвиток сільських територій можливий за умов виконання прийнятих нормативних актів, збалансованого росту економіки, розширення несільськогосподарської зайнятості в сільській місцевості, основою якого є зелений туризм, поліпшення умов доступу господарських суб'єктів підприємницької

⁴⁷ Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80#Text>

⁴⁸ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (Додаток 2 до Стратегії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>

⁴⁹ Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. (план заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>

⁵⁰ Курман Т.В. Аграрне право і законодавство України: синергетичні засади й перспективи розвитку в умовах глобальних загроз. Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку : колективна монографія / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків : Юрайт, 2022. С. 30.

діяльності на селі до ринків ресурсів, де головною метою є створення умов для зростання благополуччя населення й формування сприятливого соціального та економічного середовища на селі⁵¹.

Статівка А.М. зазначає, що розвиток несільськогосподарської діяльності на сільських територіях можливий у різних напрямках, ключове місце серед яких займають: сільський туризм; організація внутрішньогосподарських підсобних виробництв та промислів; агропромислова інтеграція на сільських територіях та ін. Найбільш перспективним напрямком розвитку несільськогосподарської діяльності на сільських територіях сьогодні є сільський туризм⁵².

Звісно, що розвиток сільських територій повинен ґрунтуватися на стратегічних напрямках Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, а також на розширеній Програмі сталого розвитку аграрної сфери до 2030 року, в яку повинні бути передбачені та включені Цілі сталого розвитку сільських територій, а також різні напрями їх досягнення, одним з яких є сільський зелений туризм.

Звичайно, на сьогодні війна зміщує акценти пріоритетності виконання стратегій, найперше очікується зниження інтенсивності реалізації стратегічних планів та завдань, насамперед, пов'язаних з їх фінансуванням, попри розуміння необхідності та важливості розвитку туристичної діяльності у сфері сільського зеленого туризму. Разом з тим, вважаємо, що помірна протекціоністська місцева та загальнодержавна політика надасть змогу зберегти наявний потенціал у сфері сільського зеленого туризму в сучасних умовах та ефективно розвиватися у післявоєнний період⁵³.

В межах даного дослідження слід вказати про недоліки проаналізованого вітчизняного законодавства, що полягають у відсутності комплексного та системного врегулювання суспільних відносин у сфері сільського зеленого туризму. Так, наразі законодавство не має

⁵¹ Федуняк І. О., Підлужна О. Б. Нормативно-правове забезпечення державної підтримки сталого розвитку сільських територій та туризму. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7318> (дата звернення: 27.06.2023). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.10.48

⁵² Статівка А. М. Правове регулювання розвитку несільськогосподарських видів діяльності на сільських територіях. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні : монографія / А. П. Гетьман [та ін.] ; ред.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга. Харків : Право, 2016. Підрозд. 2.2. С. 116–137.

⁵³ Петрова Н. О., Стрельник В.В. Окремі напрями удосконалення правового регулювання діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 136.

узгодженого єдиного понятійного апарату, не відображає в повній мірі природу та сутність діяльності у сфері сільського зеленого туризму, як окремої, так і як допоміжної діяльності, в тому числі, для особистих селянських господарств, містить розбіжності у класифікації видів (типів). Так, жоден з проаналізованих нормативно-правових актів не надає визначення сільського зеленого туризму. Більше того, діюче законодавство містить різні види туризму, що ускладнює запровадження єдиного підходу до встановлення механізму правового регулювання та породжує правову невизначеність. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про туризм», в залежності від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі і відрізняються за цілями, об'єктами, що використовуються або відвідуються, окремо виділяються екологічний (зелений) туризм та сільський туризм⁵⁴. В Законі України «Про особисте селянське господарство» № 742-IV від 15 травня 2003 року особистим селянським господарствам надається можливість здійснювати діяльність у сфері сільського зеленого туризму. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» діяльність особистих селянських господарств є господарською діяльністю, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму⁵⁵. Разом з тим, слід зазначити, що в Законі України «Про особисте селянське господарство» визначається не вид туризму, а сфера діяльності, але це ще значніше посилює неузгодженість категоріального апарату та ускладнює приведення до єдності визначення та спеціальні поняття.

Дослідження вчених показують також відмінності в поняттях та визначеннях. Кульчій І.М. визначає сільський туризм як вид туризму, що полягає у відпочинку на сільських територіях із залученням відпочивальників до сільського побуту та задоволення їхніх рекреаційних потреб, який пов'язаний із використанням потенціалу регіону та (або) майна виробників сільськогосподарської продукції⁵⁶.

⁵⁴ Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁵ Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text>

⁵⁶ Кульчій, І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників: монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Юрайт, 2015. С. 132.

Романюк І.А. сільський туризм тлумачить як вид непрямой сільсько-господарської діяльності, спрямованої на надання послуг розміщення, харчування, дозвілля, відпочинку та оздоровлення населення на сільських територіях, без значного антропогенного впливу на природне середовище. Вчений виділяє важливі функції сільського туризму для сільської громади та її членів – власників особистих, фермерських, домашніх господарств: економічна, екологічна, оздоровча⁵⁷.

Статівка А.М., Кульчій І.М., в залежності від туристичного продукту (попередньо розробленого комплексу туристичних послуг) в сільському туризмі виділяють та надають характеристики наступним напрямкам: агротуризм, екологічний або зелений (за умов, якщо він провадиться на сільських територіях), етнотуризм, відпочинковий та інші, відмічаючи сільський туризм, як один з основних напрямів диверсифікації сільських територій⁵⁸. Отже, можемо відмітити наявні як відмінні так, і спільні підходи дослідників до визначень та різновидів туризму в сільській місцевості.

Законодавчими спробами врегулювання суспільних відносин у сфері сільського зеленого туризму були подання до Верховної Ради України проектів Закону «Про сільський екотуризм» № 1311 від 05.07.2002 року; Закону «Про сільський та сільський зелений туризм» № 4299 від 23.10.2003 року; проект Закону «Про сільський та сільський зелений туризм» № 5206 від 05.03.2021 року; проект Закону про внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство» щодо розвитку сільського зеленого туризму № 2232а від 02.07.2015 року (далі – Проект № 2232а). Проте, наразі зазначені законопроекти мають недоліки та зауваження відповідно до висновків профільних комітетів. Проект Закону № 5206 від 05.03.2021 року надає визначення поняттям: сільський туризм; сільський зелений туризм; екотуризм, при чому два останніх визначаються видами сільського туризму. Серед вказаних лише законопроект № 4299 від 23.10.2003 року прийнятий в першому читанні та прийнятий за основу Проект № 2232а.

Таким чином, як в законодавстві, законопроектах, так і в працях вчених відмічаємо різноманітні варіанти видів та напрямів, форм сільського туризму, які потребують приведення до єдиного спільного

⁵⁷ Романюк І. А. Системно-структурні дефініції категорій у галузі сільського зеленого туризму: узагальнення та використання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2015. Вип. 15(3). С. 30.

⁵⁸ Статівка А.М., Кульчій І.М. Правове забезпечення сільського туризму як напрямку диверсифікації сільських територій. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні : кол. мон.: 2018. С. 279–281; 283.

підходу у формуванні понятійно-категоріального апарату під час створення спеціального закону у сфері сільського зеленого туризму, про необхідність розробки та прийняття якого наголошується⁵⁹, що є важливим аспектом удосконалення правового регулювання означеної сфери.

В сільській місцевості поряд із здійсненням сільськогосподарської діяльності виробників сільськогосподарської продукції, заняття сільським зеленим туризмом може бути не тільки ефективним додатковим джерелом отримання доходів, а й забезпечить сталий розвиток сільських територій.

Разом з тим, вчені неодноразово висловлювалися з приводу проблеми забезпечення сталого розвитку сільських територій. Так, О.В. Білінська зазначає, що сталий сільський розвиток є комплексною проблемою, розв'язання якої можливе при синхронному вирішенні таких питань, як забезпечення економічно ефективного розвитку аграрного сектору, розширення несільськогосподарської зайнятості в сільській місцевості, створення наближених до міських умов отримання доходів і суспільних благ, належних умов доступу до ринків матеріальних, фінансових, інформаційних та інших видів ресурсів, покращення екологічної ситуації⁶⁰.

Дійсно, розширення несільськогосподарської діяльності, урізноманітнення видів сільськогосподарської діяльності, направлених на забезпечення сталого розвитку сільських територій надаватимуть виробникам сільськогосподарської продукції додаткової фінансово стійкості, можуть підвищити їх конкурентоспроможність. Таке урізноманітнення видів діяльності називають диверсифікацією. «Диверсифікація сільських територій – це діяльність сільськогосподарських товаровиробників щодо сталого розвитку сільських територій, яка полягає в запровадженні форм з урізноманітнення сільськогосподарської (виробничої) та (або) несільськогосподарської (промислової) діяльності, а також наданню послуг у сфері сільського туризму, які спрямовані на досягнення економічних, соціальних та екологічних цілей»⁶¹. Адже «впровадження

⁵⁹ Петрова Н. О., Стрельник В.В. Окремі напрями удосконалення правового регулювання діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 137.

⁶⁰ Білінська О.В. Правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»* № 2 (17) 2014. С. 262. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/2-256-264.pdf>

⁶¹ Кульчій І. М. Державна аграрна політика України у сфері сталого розвитку сільських територій: правовий аспект. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 136. С. 121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2017_136_14.

форм диверсифікації сільськогосподарського виробництва забезпечує економічне зростання та фінансову стабільність»⁶². Отже, сільський зелений туризм є напрямом диверсифікації сільських територій, особливою формою діяльності виробників сільськогосподарської продукції на засадах сталого розвитку, правове регулювання якої потребує удосконалення.

Потреба удосконалення правового регулювання діяльності у сфері сільського зеленого туризму полягає також і у вирішенні питання щодо розмежування підприємницької і непідприємницької діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму.

Відповідно до абз. 3 ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство», «діяльність, пов'язана з веденням особистого селянського господарства, не відноситься до підприємницької діяльності»⁶³. Тобто така діяльність повинна здійснюватися фізичними особами, на земельних ділянках для ведення особистого селянського господарства з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства; особисті селянські господарства підлягають обліку сільськими, селищними, міськими радами за місцем розташування земельної ділянки, а не державній реєстрації як суб'єктів підприємницької діяльності⁶⁴. Тобто, діяльність осіб, що зайняті веденням особистого селянського господарства не підлягає оподаткуванню. Разом з тим, існують різні думки та пропозиції серед дослідників. Про необхідність розмежування підприємницької та непідприємницької діяльності особистих селянських господарств, що повинні бути встановлені на законодавчому рівні на основі чітких критеріїв вказують фундаментальні дослідження О.В. Гафурової⁶⁵.

Тусєва О.М. вважає, що «впровадження цієї норми лише погіршить і без того скрутне економічне становище селянина, якому доведеться сплачувати податки як господарюючому суб'єкту, аргументуючи, що це

⁶² Петрова Н. О. Стратегія диверсифікації сільськогосподарського виробництва, як шлях формування конкурентоспроможності підприємств АПК. *Вісник Сумського національного аграрного ун-ту: науковий журнал. Сер. «Економіка і менеджмент»*. 2009. Вип. 4(35). С. 129–130.

⁶³ Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text>

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ Гафурова О.В. Правове регулювання послуг у сфері сільського зеленого туризму (на прикладі особистих селянських господарств). *«Право. Людина. Довкілля» «Law. Human. Environment»*. Vol. 10, No 4, 2019. С. 22.

суперечить вимогам закону, адже метою підприємницької діяльності, яка потребує державної реєстрації є прибуток, а не дохід»⁶⁶.

Черкаська Н.В., Шейкін О.І. роблять висновок, що реєстрація як суб'єкта підприємництва необхідна, якщо кількість місць для одночасного прийому становить десять і більше та (або) сумарний річний дохід від такої діяльності більше річного розміру прожиткового мінімуму у розрахунку на сільського господаря та на кожного члена родини, які постійно проживають з ним⁶⁷.

Отже, як бачимо, на теоретичному рівні відбуваються різновекторні дискусії науковців щодо необхідності закріплення в законодавстві критеріїв розмежування підприємницької та непідприємницької діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму.

Слід зазначити, що зарубіжний досвід вказує на різні підходи до оподаткування та ідентифікації діяльності у сфері сільського зеленого туризму, як підприємницької. У Німеччині, «при наданні до 8 місць для розміщення діяльність селянського господарства вважають підсобною, а більше 8 місць – підприємницькою»⁶⁸. Відповідно до ст. 6 Закону Польщі «Про підприємницьку діяльність», положення цього Закону не поширюються на оренду приміщень, продаж домашніх страв та надання інших послуг, пов'язаних із перебуванням туристів на фермах⁶⁹. Відповідно до п.43 ст. 21 Закону Польщі «Про податок на доходи фізичних осіб», доходи від оренди кімнат для гостей у житлових будинках, розташованих у сільській місцевості на фермі, особам, які проживають на фермі, а також доходи, отримані від проживання цих осіб, звільняються від оплати податку на прибуток, якщо кількість номерів, що здаються в оренду, не перевищує 5⁷⁰. В Угорщині на агротуристичні господарства не розповсюджується дія нормативних актів, що регулюють підприємницьку сферу діяльності. Доходи власників агротуристичних господарств не оподатковують, якщо вони отримані саме від використання житлового будинку для відпочинку туристів і цей будинок розташований у сільській чи

⁶⁶ Туєва О.М. Правові умови забезпечення діяльності у сфері сільського зеленого туризму. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3. 2017. С. 104.

⁶⁷ Черкаська Н.В., Шейкін О.І. Щодо умов здійснення сільського туризму в Україні. *Форум права*. 2012. № 3. С. 811.

⁶⁸ Палюх В.В., Грабар Н.С., Порока С.В. Державне регулювання зеленого туризму в Україні: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2021. С. 88.

⁶⁹ Ustawa Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-przedsiębiorców-18701388>

⁷⁰ Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-16794311>

хутірській місцевості, що не належить до санітарно-курортної зони, а також якщо для туристів пропонується не більше 10 ліжко-місць; річний дохід цієї діяльності не перевищує 10 мінімальних місячних заробітних плат; місце постійного проживання особи – нерухомість, яка використовується⁷¹.

Таким чином, зарубіжний досвід вказує на те, що діяльність виробника сільськогосподарської продукції, що пов'язана з туристичною, не підлягає оподаткуванню та не належить до підприємницької діяльності за певних встановлених законодавством спеціальних умов, що полягають у конкретизації (лімітуванні) кількості місць (номерів), які здаються для проживання туристів. Важливим також є дотримання умови проживання туристів в тому ж приміщенні, що використовується господарем та дотримання умови харчування домашньою їжею, тобто тією, якою харчуються господарі⁷².

Враховуючи специфіку діяльності що пов'язана із веденням особистого селянського господарства, діяльність у сфері сільського зеленого туризму повинна бути допоміжною, доповнюючою, а не перетворюватися в основний вид діяльності, що має на меті отримання прибутку, інакше – члени особистих селянських господарств повинні реєструватися як суб'єкти підприємницької діяльності. На сьогодні, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року № 297 Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), фізичні особи – власники або орендарі індивідуальних засобів розміщення надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) без державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності. Тобто такими суб'єктами можуть бути особисті селянські господарства. індивідуальними засобами розміщення є житло, в якому за плату або безоплатно надається обмежена кількість місць (менш як 30). У разі, якщо засоби розміщення загальною кількістю місць 30 або більше, тобто це колективні засоби розміщення (проживання), то такі особи (члени особистого селянського господарства) повинні бути зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності⁷³. Слід зазначити, що у разі постійної експлуатації індивідуального засобу розміщення (проживання) в 30 місць існує загроза переростання діяльності

⁷¹ Кудла Н. Є. Сільський туризм: основи підприємництва та гостинності [текст]: навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2015. 152 с.

⁷² Петрова Н. О., Стрельник В.В. Окремі напрями удосконалення правового регулювання діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 137.

⁷³ Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) : постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF#Text>

особистого селянського господарства у сфері сільського зеленого туризму з допоміжної в основну, що суперечить Закону України «Про особисте селянське господарство» та може поставити в нерівні умови з ін.шими суб'єктами туристичної діяльності, що зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності, доходи від діяльності яких оподатковуються⁷⁴.

Тому, під час створення спеціального закону про сільський зелений туризм слід звернути увагу на зарубіжний досвід правового регулювання діяльності в даній сфері, що дасть можливість на законодавчому рівні розмежувати підприємницьку та непідприємницьку діяльність осіб, які займаються веденням особистого селянського господарства у сфері сільського зеленого туризму. Так, з огляду на зарубіжний досвід, пропонуємо під час формування законодавства, передбачити для осіб, що здійснюють ведення особистого селянського господарства, без реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності, можливість індивідуального засобу розміщення (проживання) до 10 ліжок-місць.

Безумовно, діяльність у сфері сільського зеленого туризму повинна супроводжуватися державною підтримкою, що може проявлятися через різні заходи. Так, одним із таких організаційних заходів є застосування систем дорадництва для надання консультаційних послуг у різних сферах діяльності, надання яких спрямовано на поліпшення добробуту сільського населення та розвиток сільської місцевості. Поняття сільськогосподарської дорадчої діяльності надається в ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» і визначається як сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» серед основних завдань дорадчої діяльності, зазначається сприяння розвитку несільськогосподарського підприємництва в сільській місцевості, у тому числі сільського зеленого туризму, зайнятості сільського населення. Дорадча діяльність може проводитися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів суб'єктів господарювання⁷⁵.

⁷⁴ Петрова Н. О., Стрельник В.В. Окремі напрями удосконалення правового регулювання діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 137.

⁷⁵ Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 червня 2004 року № 1807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15#Text>

Дійсно, «вагомим чинником розвитку аграрного сектору економіки вбачається й наявність належного інформаційно-інноваційного забезпечення, підвищення рівня знань й відповідної кваліфікації у аграрних виробників, функціонування доступної бази даних інноваційних продуктів в агросфері України, а також організація ефективної взаємодії між науковими, навчальними закладами, сільськогосподарськими дорадчими службами і сільськогосподарськими товаровиробниками»⁷⁶. До того ж, «розбудова системи сільськогосподарського дорадництва в Україні є невід'ємною складовою євроінтеграційного процесу»⁷⁷, що підтверджується і Угодою про асоціацію⁷⁸.

Слід зазначити, що в Концепції розвитку сільських територій, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р та в плані заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій передбачено напрями вирішення проблем, на розв'язання яких спрямована Концепція: сприяння інноваціям шляхом просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників⁷⁹; сприяння розвитку інновацій шляхом розширення системи дорадництва у сільському господарстві; надання дорадчих послуг суб'єктам господарювання⁸⁰. Однак, дані стратегічні напрями повинні кореспондуватися зі стратегічними векторами Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року.

Організаційно-правовим заходом державно-правового регулювання сільського зеленого туризму повинно стати удосконалення правового

⁷⁶ Курман Т.В. Теоретико-правові проблеми реалізації цілей сталого розвитку в агросфері України. Scientific research of the XXI century. Vol. 2: collective monograph / compiled by V. Shpak; Chairman of the Editorial Board S. Tabachnikov. Sherman Oaks, California: GS publishing service, 2021. p. 277. DOI: 10.51587/9781-7364-13302-2021-002 С. 277.

⁷⁷ Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчій та ін. ; за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-ге, змін. Харків : Право, 2021. С. 19.

⁷⁸ Угода про асоціацію (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2470). Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

⁷⁹ Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#n8>

⁸⁰ Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80#Text>

регулювання державного та місцевого протекціонізму. Даний напрямок важливо розвивати в бік збільшення фінансової підтримки на забезпечення консультаційних заходів та прозорого, цільового їх надання для організації та ведення діяльності у сфері сільського зеленого туризму особистими селянськими господарствами та іншими виробниками сільськогосподарської продукції. Правові підстави, процедура надання державної підтримки у вигляді консультаційних заходів щодо здійснення діяльності у сфері сільського зеленого туризму за рахунок державних та місцевих ресурсів повинні бути передбачені в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», організаційно-правові орієнтири надання такої підтримки слід також передбачити в Програмі сталого розвитку аграрної сфери до 2030 року, важливість прийняття якої слушно наголошувалося в науковій спільноті. Інноваційним інструментом надання такого виду державної підтримки може стати державна автоматизована інформаційна система – Державний аграрний реєстр.

Безумовно, сільський зелений туризм потребує державно-правового регулювання в аграрній сфері, адже набуває особливої соціальної значущості для суспільства, особливо у повоєнний час, так як може бути елементом психологічної реабілітації, сприяти покращенню фізичного та емоційного стану, відчуттю захищеності та потрібності суспільству, являється позитивоутворюючим фактором сталого розвитку сільських територій, сприяє популяризації та збереженню української культури, сільського укладу та національних традицій тощо.

ВИСНОВКИ

В умовах наявності зовнішніх загроз та посилення євроінтеграційних процесів, перспектив наближення України до набуття статусу члена ЄС здійснене дослідження доводить необхідність та цінність удосконалення державно-правового регулювання аграрної сфери задля забезпечення продовольчої безпеки, з метою розвитку усіх форм господарювання в аграрній сфері на паритетних засадах, з фокусуванням на реалізації Цілей сталого розвитку з використанням інноваційних інструментів управління, цифровізації і діджиталізації не тільки у сфері виробництва сільськогосподарської продукції, а й під час здійснення державно-правового регулювання аграрної сфери.

Серед важливих напрямів державно-правового регулювання аграрної сфери слід вказати на необхідність організаційно-правового удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: передбачити в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» та в Порядку ведення та адміністрування Державного аграрного реєстру положення щодо необхідності розміщення в Державному аграрному реєстрі інформації щодо обсягу

наданої державної підтримки, стосовно суб'єктів державної підтримки (зокрема, надавачів та отримувачів такої підтримки: найменування, організаційно-правові форми, обсяги надання по кожному суб'єкту-отримувачу, вид діяльності, вид підтримки, правова підстава надання державної підтримки, цільове її використання тощо) задля попередження корупційних проявів, безконтрольного використання та витрачання державних ресурсів, нерівномірного їх розподілу, що в подальшому слугуватиме базою для моніторингу та контролю за державної підтримкою виробників сільськогосподарської продукції. Такі доповнення до законодавства, що спрямовані на дотримання принципів публічності та прозорості забезпечуть довіру суспільства до державних інституцій, що надають державну підтримку, підвищать ефективність державно-правового регулювання в аграрній сфері в напрямку, що стосується державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції.

Одним з важливих напрямів забезпечення реалізації стратегії сталого розвитку сільських територій є державно-правове регулювання сільського зеленого туризму. Розвиток сільських територій повинен ґрунтуватися на стратегічних напрямках Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, а також на розширеній Програмі сталого розвитку аграрної сфери до 2030 року, про важливість прийняття якої слушно наголошувалося в науковій спільноті, в яку повинні бути передбачені та включені цілі сталого розвитку сільських територій, а також різні напрями їх досягнення, одним з яких є сільський зелений туризм.

З метою усунення розбіжностей між чинними нормативно-правовими актами, що стосуються туристичної діяльності, зокрема, Законами України «Про туризм», «Про особисте селянське господарство» слід упорядкувати понятійно-категоріальний апарат, врахувати специфічні особливості здійснення діяльності у сфері сільського зеленого туризму особистими селянськими господарствами, прийняти спеціальний закон у сфері сільського зеленого туризму.

Організаційно-правовим заходом державно-правового регулювання сільського зеленого туризму повинно стати удосконалення правового регулювання державного та місцевого протекціонізму. За результатами дослідження, пропонуємо передбачити в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» правові підстави, процедуру надання державної підтримки у вигляді консультаційних заходів щодо здійснення діяльності у сфері сільського зеленого туризму за рахунок державних та місцевих ресурсів, в тому числі із застосуванням інноваційної інформаційної автоматизованої платформи – Державного аграрного реєстру.

АНОТАЦІЯ

У зв'язку з посиленням євроінтеграційних процесів, сучасними умовами та євроінтеграційними перспективами, особливої актуальності набувають питання удосконалення державно-правового регулювання аграрної сфери, його окремих напрямів на засадах сталого розвитку задля досягнення євроінтеграційних правових орієнтирів. Досліджено шляхи організаційно-правового удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції як інноваційні напрями державно-правового регулювання в світлі євроінтеграції. На підставі міжнародного досвіду, з метою забезпечення принципів надання державної підтримки – прозорості та публічності запропоновано під час здійснення форм державно-правового регулювання аграрної сфери використовувати інноваційні технології управління, цифровізації та діджиталізації. Досліджено напрями організаційно-правового удосконалення надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції із застосуванням інноваційного інструменту адміністрування державної підтримки – Державного аграрного реєстру.

Досліджено особливості державно-правового регулювання сільського зеленого туризму. З'ясовано, що сфера сільського зеленого туризму потребує удосконалення правового регулювання, як перспективний напрям забезпечення реалізації стратегії сталого розвитку сільських територій. Проаналізовано зарубіжне та вітчизняне законодавство у сфері сільського зеленого туризму та виявлено, що вітчизняне законодавство в досліджуваній сфері вирізняється наявністю значної кількості нормативно-правових актів, які характеризуються відсутністю узгодженого понятійного апарату, не відображається в повній мірі природа та сутність діяльності у сфері сільського зеленого туризму, як допоміжної діяльності виробника сільськогосподарської продукції – особистого селянського господарства, має місце нечіткість розмежування підприємницької і непідприємницької діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. Запропоновано організаційно-правові шляхи вирішення означених проблем: узгодити плани реалізації Концепцій розвитку сільських територій у сфері сільського зеленого туризму зі стратегічними векторами Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, передбачити в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» правові підстави, процедуру надання державної підтримки у вигляді консультативних заходів щодо здійснення діяльності у сфері сільського зеленого туризму за рахунок державних та місцевих ресурсів, в тому числі із застосуванням Державного аграрного реєстру.

ЛІТЕРАТУРА

1. Agriculture and rural development. Integrated Administration and Control System (IACS). URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/assurance-and-audit/managing-payments_en#aimsofiacs
2. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf
3. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
4. European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>
5. Natalia O. Petrova, Valentyna V. Nezhevelo, Alyona M. Klochko, Ksenia V. Blyumska-Danko and Ruslana I. Cramar. Features and Problematic Aspects of Food Safety in the Integration of Ukraine into the EU. *Journal of Engineering and Applied Sciences*. Year 2017. Vol. 12. Issue 18. P. 4787–4791. URL: <http://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/5228/1/Features%20and%20Problematic%20Aspects%20.pdf>
6. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-16794311>
7. Ustawa Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-przedsiębiorcow-18701388>
8. Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчій та ін.; за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-ге, змін. Харків : Право, 2021. 416 с.
9. Білінська О.В. Правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»* № 2 (17) 2014. С. 256–264. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/2-256-264.pdf>
10. Гафурова О.В. Правове регулювання послуг у сфері сільського зеленого туризму (на прикладі особистих селянських господарств). *«Право. Людина. Довкілля» «Law. Human. Environment»*. Vol. 10, No 4, 2019. С. 20–28.

11. Дегтярьова С.В. До характеристики сутності та змісту державного регулювання в агропромисловій сфері. *Юридичний бюлетень*. Випуск 11. Ч. 1. 2019. С. 160–166.

12. Державна допомога. Реєстр. <https://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofstateaid/list>

13. Державний аграрний реєстр. Новини. Понад 95 тис. агро-виробників уже зареєструвалися у Державному аграрному реєстрі. URL: <https://www.dar.gov.ua/news-list/ponad-95-tis-agrovirobnikiv-uzhe-zareiestruvalisya-u-derzhavnomu-agrarnomu-reiestri>

14. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#n11>

15. Деякі питання реалізації у 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. (план заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>

16. За сприяння ЄС Україна запустила Державний аграрний реєстр, онлайн платформу для підтримки фермерів. Представництво Європейського Союзу в Україні. URL: <http://surl.li/iktox>

17. Запара С.І., Роговенко О.В. Публічне адміністрування надання державної допомоги суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: Право. Scientific notes. Series: Law*. Випуск 8. Спецвипуск. 2020. URL: https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/187-192.pdf С 187-192.

18. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

19. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник. А. Ємельянова, М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход; За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. К., 2017. 58 с.

20. Корчинський І.О. Аграрна сфера: суспільно-економічний та організаційнотехнологічний конструкт з позицій архітекτονіки. *Економічний вісник*. 2018, № 1. С. 74–81. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2018/1/EV20181_074-081.pdf

21. Кудла Н. Є. Сільський туризм: основи підприємництва та гостинності [текст]: навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2015. 152 с.

22. Кульчій І. М. Державна аграрна політика України у сфері сталого розвитку сільських територій: правовий аспект. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 136. С. 116–125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2017_136_14.

23. Кульчий, І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія. Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Юрайт, 2015. 176 с.

24. Курило В.І. Про зміст та співвідношення деяких аграрних дефініцій. *Економіка АПК*. 2014. № 2. С. 87–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2014_2_14.

25. Курман Т. В. Агросфера як основа сталого розвитку сільськогосподарського виробництва *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(2). С. 48–54. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_grav_2014_197\(2\)__9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_grav_2014_197(2)__9)

26. Курман Т.В. Аграрне право і законодавство України: синергетичні засади й перспективи розвитку в умовах глобальних загроз. Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: колективна монографія / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків : Юрайт, 2022. 576с.

27. Курман Т.В. Поняття та ознаки сталого розвитку сільськогосподарського виробництва як аграрно-правової категорії. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2016. Вип. 243. С. 75–85. URL: <http://surl.li/iiqzh>

28. Курман Т.В. Теоретико-правові проблеми реалізації цілей сталого розвитку в агросфері України. Scientific research of the XXI century. Vol. 2: collective monograph / compiled by V. Shpak; Chairman of the Editorial Board S. Tabachnikov. Sherman Oaks, California: GS publishing service, 2021. p. 277. DOI: 10.51587/9781-7364-13302-2021-002. 312 с.

29. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

30. Палюх В.В., Грабар Н.С., Порока С.В. Державне регулювання зеленого туризму в Україні: монографія. Харків : НУЦЗУ, 2021. С. 88.

31. Панасенко Н. Л. Діджиталізація в аграрній сфері та тенденції її розвитку. Електронне наукове видання. *Науковий вісник Міжнародної асоціації науковців. Серія: економіка, управління, безпека, технології*, 1(3). 2022. URL: <https://doi.org/10.56197/2786-5827/2022-1-3-5>

32. Петрова Н. О. Стратегія диверсифікації сільськогосподарського виробництва, як шлях формування конкурентоспроможності підприємств АПК. *Вісник Сумського національного аграрного ун-ту: науковий журнал. Сер. «Економіка і менеджмент»*. 2009. Вип. 4(35). С. 129–130.

33. Петрова Н.О. Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Суми, 2021. 293 с.

34. Петрова Н.О., Нежевело В.В. Особливості державно-правового регулювання допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державних та місцевих ресурсів у сучасних умовах в Україні та ЄС: порівняльний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2023. С. 420–423.

35. Петрова Н. О., Стрельник В.В. Окремі напрями удосконалення правового регулювання діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського зеленого туризму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 135–139.

36. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. Положення про Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>

37. Порядок ведення та адміністрування Державного аграрного реєстру : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 р. № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2021-%D0%BF#n12>

38. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 1 липня 2014 року № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

39. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>

40. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (Додаток 2 до Стратегії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>

41. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2017-%D1%80#Text>

42. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції, Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2020-%D0%BF#Text>

43. Про затвердження Порядку ведення Реєстру аграрних розписок : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2013-%D0%BF#Text>

44. Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF#Text>

45. Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України 13 квітня 2020 року № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

46. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text>

47. Про провадження у справах, що стосуються державної допомоги : Закон Республіки Польща від 30 квітня 2004 р. № 123. Журнал Законів 2004 р. ст 1291. (Польською мовою). URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/postepowanie-w-sprawach-dotyczacych-pomocy-publicznej-17099047>

48. Про публічний моніторинг земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 474. Порядок здійснення публічного моніторингу земельних відносин та моніторингу ринку земель у його складі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2023-%D0%BF#Text>

49. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 червня 2004 року № 1807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15#Text>

50. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#n8>

51. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

52. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

53. Про функціонування Державного аграрного реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 червня 2021 року № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2021-%D0%BF#Text>

54. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

55. Романюк І. А. Системно-структурні дефініції категорій у галузі сільського зеленого туризму: узагальнення та використання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2015. Вип. 15(3). С. 29–31.

56. Статівка А. М. Правове регулювання розвитку несільсько-господарських видів діяльності на сільських територіях. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні : монографія / А. П. Гетьман [та ін.] ; ред.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга. Харків : Право, 2016. Підрозд. 2.2. С. 116–137.

57. Статівка А.М., Кульчий І.М. Правове забезпечення сільського туризму як напряду диверсифікації сільських територій. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні : кол. мон., 2018. С. 279–281; 283.

58. Туєва О.М. Правові умови забезпечення діяльності у сфері сільського зеленого туризму. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3. 2017. С. 103–106.

59. Угода про асоціацію (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2470). Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

60. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2469: додаток XXXVIII до цієї Угоди https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/38_Annex.pdf

61. Федуняк І. О., Підлужна О. Б. Нормативно-правове забезпечення державної підтримки сталого розвитку сільських територій та туризму. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7318> (дата звернення: 27.06.2023). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.10.48

62. Черкаська Н.В., Шейкін О.І. Щодо умов здійснення сільського туризму в Україні. *Форум права*. 2012. № 3. С. 808–813.

Information about the author:
Petrova Nataliia Oleksandrivna,

PhD (specialty 081 “Law”),

Associate Professor at the Department of International Relations
of the Law Faculty

Sumy National Agrarian University

160, Herasyma Kondratieva str., Sumy, 40000, Ukraine

ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Прокопенко Н. І.

ВСТУП

Обіг земель сільськогосподарського призначення є важливою складовою розвитку сільськогосподарського сектора і забезпечення продовольства. Проте в різних країнах і регіонах інші стани, проблеми та шляхи вирішення, пов'язані з обігу таких земель. Стан обігу земель сільськогосподарського призначення:

1. Нерозвинуті ринки землі: У деяких країнах відсутні розвинуті ринки землі або вони лише в обмеженому обсязі. Це може привести до обмеженого доступу до земельних ділянок для нових сільськогосподарських підприємств або молодих фермерів.

2. Фрагментація земельних ділянок: Часто сільськогосподарські землі фрагментовані на невеликі ділянки через поділ спадщини. Це ускладнює ефективне використання земель та впливає на їх конкурентоспроможність.

3. Надмірна концентрація власності: У деяких випадках сільськогосподарські землі можуть бути зосереджені в руках невеликої кількості власників, що призводить до нерівності у розподілі земельних ресурсів.

Вивчення досвіду європейських країн щодо регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення є доречним і актуальним. Це пояснюється тим, що в багатьох позитивних європейських країнах вже вдалося розробити та впровадити практику та ефективні інструменти для регулювання обігу земельних ділянок у сільському господарстві. Такий досвід може бути цінним для України, сприяючи впровадженню чіткого та ефективного законодавства, розробці правил прозорі переходу права власності на землю, а також забезпеченню стимулів для створення конкурентоспроможного та стійкого аграрного сектору. Вивчення такого досвіду допоможе знайти оптимальні рішення та засоби вирішення проблеми, з якими стикається сільське господарство України та сприятливому розвитку сільських територій.

1. Виникнення передумов проблеми та формулювання проблеми

В ході земельної реформи в Україні була спроба перейти від колективної власності на землю сільськогосподарського призначення до приватної шляхом паювання земель, які належали колективним сільськогосподарським підприємствам. Цей процес включав поділ земель колективної власності на земельні частини, відомі як паї. На те, що такий поділ відбувається в 90-ті роки, питання правового статусу невикористаних земельних часток, тобто паїв, залишається невирішеним й до цього часу.

Метою дослідження є визначення поняття невикористаної земельної частки, відмежування її від нерозподілених земель та запропонування варіантів для визначення подальшої юридичної долі таких земельних часток. Деякі дослідники, такі як О.А. Вівчаренко, О.В. Дзера, В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, Ю.С. Петлюк, В.І. Семчик, вивчали це питання, але в правовій літературі питання правового статусу невикористаних земельних часток мало висвітлене. Крім того, немає єдиної позиції щодо розгляду таких земельних часток як об'єктів ринкового обігу, що підкреслює актуальність даного дослідження.

Питання про напрями і механізми земельної політики в сільському господарстві має виключно важливе значення. Земля – основний засіб виробництва в сільському господарстві і найважливіша частина національного багатства. Так, за площею сільськогосподарських угідь на одного жителя лідером є Канада з показником 1,73 га, другу позицію займає Росія (1,51 га), третю – США (1,26 га)¹. Україна посідає четверте місце у світі за обсягом сільськогосподарських угідь у розрахунку на одного жителя з показником 0,93 га, а за обсягом ріллі на одного жителя – друге місце (0,74 га). Площа орних земель України дорівнює 30% орних земель Європейського Союзу і 2,1% –світового банку. В Україні зосереджено близько 25% найродючіших чорноземів у світі, які в умовах помірного клімату надають українським виробникам значні природні конкурентні переваги й унікальний сільськогосподарський потенціал. Але за показниками ефективності землекористування ми помітно відстаємо: розташовуючи 9% сільськогосподарських угідь світу, робимо лише 1,04% валового внутрішнього продукту світового сільського господарства. Однією з причин цього є неефективність земельних стосунків, у тому числі повільний перехід землі в руки

¹ Музика П.М., Урба С.І., Гончаренко Л.В. Аналіз стану та ефективності використання земельних ресурсів в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. Том 30 (69). № 4, 2019. С. 45–53.

відповідальних і ефективних власників і користувачів. У чому основні недоліки земельної політики в галузі?

1. Перший і головний недолік полягає в тому, що до останнього часу земельна політика взагалі не була виділена в якості самостійного напрямку, а реалізовувалася у рамках загальних механізмів регулювання земельних стосунків і обігу об'єктів нерухомості. Питання нормативно-правового забезпечення, моніторингу і використання сільськогосподарських земель знаходилися у сфері ведення різних відомств і недостатньо координувалися. Не зважало на специфіку землі як сільськогосподарського ресурсу при кадастровому обліку.

2. Незважаючи на численність нормативних правових актів, в земельному законодавстві немало пропусків і протиріч: в частині регулювання обігу земельних часток, захисту сільськогосподарських земель від нецільового і нераціонального використання, охорони особливо цінних угідь. Сільські жителі слабо інформовані про свої земельні права, чим нерідко користуються рейдери.

3. Недостатня увага приділяється землеустрою як основному інструменту управління земельними ресурсами.

4. Слабо розвинені сучасні методи моніторингу і контролю використання земель. Планово-картографічні матеріали на 80% застаріли.

5. Невеликі масштаби меліоративних робіт. Меліоровані землі займають 8% загальній площі ріллі, тоді як в Англії – 80%, в Китаї – 55%, в США – 39%.

Невживаною земельною² ділянкою сільськогосподарського призначення є землі, що знаходяться в пайовій власності, які за своїми природними властивостями і в результаті проведення меліоративних і культуртехнічних заходів придатні, але з різних причин не залучені в процес сільськогосподарського виробництва впродовж двох років і що відповідають критеріям, визначеним законодавством, таким як: угіддя, використовувані не за цільовим призначенням; угіддя, вибулі з сільськогосподарського використання внаслідок залісної і(чи) закустареності на площі понад 30%, заростання смітною рослинністю, підтоплення, вторинного заболочування, зі знищенням гумусовим(родючим) шаром в результаті ерозії або його зняття і інші. Але це тільки почало роботи.

Для вдосконалення земельної політики в сільському господарстві необхідно зробити цілий комплекс заходів короткострокового, середньострокового і довгострокового характеру. Зупинюся спочатку на невідкладних короткострокових заходах. Передусім йдеться про вдосконалення земельного законодавства по наступних напрямках:

² Заплітна І. А. Щодо проблеми визначення правової природи невитребуваних земельних часток (паїв) *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 5(20), 2017. С. 128–132

1. Особливо актуальне питання по незатребуваних паях. Невикористані земельні частини, як відомо, можуть включати наступні категорії:

- земельні частки, власники яких не оформили своє право власності або померли, а їх спадкоємці не прийняли спадщину або не вживали будь-яких дій щодо регулювання правового статусу паю;

- земельні частини, на які громадяни мають право, але не отримали відповідного документа, такого як сертифікат, який би підтверджував їх право на паю;

- земельні частини, на які громадяни вже отримали підтверджуючий документ, наприклад, сертифікат, але не завершили процес приватизації та не зареєстрували своє право власності.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питань колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зростання в Україні»³, що набув чинності з 1 січня 2019 року, прийнято з призначенням остаточного завершення процесу паювання колишніх колгоспів. відповідно до цього закону, якщо до 1 січня 2025 року власник невикористаної земельної ділянки (паю) або його спадкоємець не оформить право власності на земельну ділянку, визнано, що вони відмовилися від отримання цієї ділянки.

Зазначений закон спрямований на розв’язання проблем невикористаних земельних часток (паїв) шляхом встановлення чіткого терміну та вимог оформлення права власності на земельну ділянку. Це надає мотивацію власникам паїв або їх спадкоємцям завершити процес приватизації та реєстрації свого права на землю до певної дати.

Таким чином, за оформлення права власності на невикористану земельну ділянку (плати) до 1 січня 2025 року власник вважається таким, що відмовився від одержання земельної ділянки відповідно до встановлених законодавством умов.

В результаті природного спаду і міграції сільського населення і ряду інших причин досить значна кількості паїв залишаються незатребуваними і, як правило, не залучені в господарський оборот. За офіційними даними площа до сих пір невитребуваних паїв становить близько 390 тис. га, що у свою чергу говорить про актуальність цього процесу. Це означає також, що близько 120 тис. громадян не витребували свої

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питань колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зростання в Україні : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

земельні частки (пай), не виділили їх в натурі (на місцевості) та згідно чинного законодавства не мають права ними користуватись⁴.

Ці невикористані земельні частки становлять проблему, оскільки їхні власники не мають чіткого правового статусу або не відповідають вимогам щодо реєстрації та приватизації. Розв'язання цієї проблеми може включати усунення правових перешкод для оформлення права власності, спадщини або отримання остаточних документів, а також сприяння усвідомленню власниками важливості завершення процесу приватизації та реєстрації його права на паю.

Для вирішення цієї проблеми потрібне встановлення порядку відмови від права власності на земельні частки і одночасного виникнення права власності на них комунальної або державної власності.

2. Актуальний напрям вдосконалення законодавчої бази – заходи по стимулюванню раціонального і припиненню неналежного використання земельних ділянок. Ряд політиків і експертів пропонує в цих цілях підвищити ставку земельного податку. Проте, враховуючи, що 91,5% сільськогосподарських угідь належить пайовикам, по суті це підвищення податкового тягаря для мільйонів сільських жителів, що неприйнятно з урахуванням високого рівня бідності на селі. На наш погляд, необхідно застосовувати суворіші заходи до недбалих власників і користувачів землі. Для цього слідує, по-перше, встановити в Земельному кодексі⁵ критерії неналежного використання земельних ділянок, з правом уточнювати їх з урахуванням регіональних особливостей сільськогосподарського виробництва. Необхідно збільшити суму адміністративного штрафу, якщо землі використовуються не за цільовим призначенням або якщо їх використання призводить до істотного зниження родючості і погіршення екологічної обстановки. Доцільно встановити термін невикористання земельної ділянки за призначенням, після завершення якого припиняються права на нього, визначивши при цьому термін освоєння земельної ділянки. Раціональному землекористуванню сприятиме також більше обґрунтована диференціація ставок земельного податку.

3. Для посилення охорони і відвертання нецільового використання сільськогосподарських земель вимагається скоротити і конкретизувати підстави їх перекладу в інші категорії, а також визначити порядок встановлення і зміни виду дозволеного використання. Інституційні

⁴ Юрков М. В. Деякі правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. Том 1. С. 60–65.

⁵ Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001р. № 2768-3 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 22.06.2023)

проблеми обігу земельних часток, таких як паї, можуть включати різноманітні питання, пов'язані з правовими, організаційними та адміністративними аспектами. Ось деякі з найпоширеніших проблем, які можуть виникати:

1. Відсутність чіткого регулювання: Інституційні проблеми можуть виникати, якщо немає чітких правових норм і процедур щодо обігу земельних часток. Відсутність адекватного законодавства може створити правову несправедливість і ненадійність для власників паїв.

2. Корупція і нечесні практики: Недостатнє контролювання і недобросовісні дії можуть призвести до корупції та нечесних практик у процесі обігу земельних часток. Це може включати підробку документів, незаконне відчуження землі, неправомірне встановлення прав власності тощо.

3. Відсутність механізмів прозорості обігу: якщо відсутні механізми прозорості обігу земельних часток, це може призвести до неефективного використання землі та конфліктів між власниками паїв. Недостатня доступність інформації про об'єкти, умови продажу або оренди землі може ускладнити процес викладання угод та зменшити довіру між сторонами.

4. Проблеми спадковості: У деяких випадках власники паїв можуть мати проблеми з передачею прав на спадщину. Недостатня регуляторна база або неправильні процедури можуть ускладнити процес передачі землі від одного покоління до іншого.

5. Відсутність узгоджених стандартів оцінок.

Обіг земельних часток, таких як паї, відбувається через різні процеси, включаючи продаж, купівлю, оренду, обмін або передачу в спадщину⁶. Процедури та правила обігу земельних паїв можуть варіюватись у залежності від країни або регіону⁷. Ось кілька загальних аспектів обігу земельних часток:

1. Правове регулювання: обіг земельних часток, зокрема паїв, підпорядковується законодавству, яке встановлює правила та порядок переходу права власності на землю від одного власника до іншого.

⁶ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. База даних «Законодавство України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2178-10&skl=10 (дата звернення: 22.06.2023).

⁷ Коваленко Т.О. Право на земельну частку (пай). Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Київ, 2019. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М.В. Шульга (голова), В.В. Носік, П.Ф. Кулинич (заст. голови), та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. С. 761–771

Це може включати вимоги до оформлення документів, процедури реєстрації, умов продажу або оренди тощо. Регулювання може варіюватись у залежності від країни, регіону або окремих правових рамок.

2. Продаж і купівля: власники земельних паїв можуть продавати свої права на землю іншим особам, які мають бажання їх придбати. Цей процес включає укладення договору купівлі-продажу, визначення ціни, передачу права власності та інші умови, які обговорюються між сторонами.

3. Оренда: власники паїв можуть здавати їх в оренду іншим особам, які планують використовувати земельну ділянку для різних цілей, наприклад, сільськогосподарського виробництва. Орендні угоди тимчасово встановлюються на певний рядок та відповідно до умов, що регулюють права та обов'язки сторінки, вартість оренди та інші деталі.

4. Обмін: власники паїв можуть також використовувати обмін земельними ділянками з іншими власниками. Це може бути корисним для зміни місця або консолідації земельних ділянок. Обмін традиційним режимом на основі встановлення обох сторін та відповідей.

5. Спадщина: у разі смерті власника паю, спадкоємці можуть успадкувати його права на земельну спільноту. Процедури передачі прав спадкоємцям можуть відрізнятися у зв'язку із законодавством країни або регіону. Обов'язково це вимагає подання відповідних документів, таких як заповіт або свідоцтво про спадщину, та їх реєстрацію у відповідних органах. Права спадкоємців на земельну ділянку можуть бути обмежені або підпорядковані певним умовам, встановленим законодавством.

Крім цього, варто зазначити, що обіг земельних паїв може бути обмежений або врегульований додатковими чинниками, такими як:

1. Обмеження продажу: у деяких країнах або регіонах можуть існувати обмеження на продаж земельних паїв, зокрема щодо осіб, які можуть бути їх власниками. Наприклад, можуть бути встановлені обмеження щодо громадянства, місця або статусу сільськогосподарського товаровиробника.

2. Переважні права: у деяких випадках інші члени сільськогосподарської спільноти, які вже мають паї, можуть мати преференційне право на викуп земельної частки, яка стає доступною для продажу.

3. Регулювання цін: уряд може встановлювати регулювання щодо ціни на земельні паї, щоб забезпечити доступність землі для сільськогосподарського виробництва або заборонити спекуляцію земельними паями.

4. Умови використання: земельні паї можуть бути підпорядковані певним умовам використання, які можуть бути встановлені законодавством, правилами спілки паїв або договорами між власниками паїв.

Ці умови використання можуть включати такі аспекти:

1. Сільськогосподарське виробництво: багато земельних паїв призначені для сільськогосподарського виробництва. Умови використання можуть встановлювати обов'язково щодо зайняття сільськогосподарською діяльністю на земельній ділянці, встановлювати обмеження видів сільськогосподарських культур, які можна вирощувати, або встановлювати мінімальну площу, яку необхідно використовувати для сільськогосподарського виробництва.

2. Землекористування: умови використання паїв можуть обмежувати вид діяльності, яку можна здійснювати на земельній ділянці. Наприклад, встановлені можуть бути обмеження на будівництво нежитлових об'єктів або обмеження на зміну призначення землі.

3. Екологічні вимоги: умови використання можуть встановити екологічні вимоги, які необхідно виконати на земельній ділянці. Це може включати захист ґрунтування, водних ресурсів та природного середовища, використання екологічно безпечних методів сільськогосподарського виробництва або підтримку встановлених екологічних стандартів.

4. Збереження та реструктуризація паїв: у деяких випадках, зокрема при розвитку сільськогосподарських кооперативів або збереженні сільськогосподарського ландшафту, можуть бути встановлені умови збереження та реструктуризації.

2. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення

Україна має величезні територіальні земельні ресурси. Проте, входячи в до світових лідерів по площі ріллі на душу населення, Україна по ефективності використання сільськогосподарських угідь значно відстає від багатьох країн світу. Розташовуючи 2% площі сільськогосподарських угідь світу і 5 черноземів, ми робимо лише 1% валового внутрішнього продукту світового сільського господарства. З розрахунку на 1 га ріллі в Україні робиться продукції сільського господарства майже в 32 рази менше, ніж в Нідерландах, в 10 разів менше, ніж у ФРН, і в 2,4 разу менше, ніж в США⁸.

Світова практика показує, що ефективність аграрної економіки певною мірою пов'язана з розвитком обігу і капіталізацією землі. Здавалося б, для цього в ході земельної реформи були створені усі необхідні умови: сформована правова база, проведена масштабна приватизація сільськогосподарських угідь. Проте сільськогосподарські

⁸ Філюк Д., Шматовська Т., Борисюк О. Ефективність використання земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств в Україні. *Галицький економічний вісник*, № 2 (75) 2022. С. 30–36.

землі доки не стали надійним акумулятором капіталу в сільському господарстві і практично не використовуються як засіб забезпечення кредитів. Складна ситуація у сфері обігу земель багато в чому обумовлена відсутністю належної державної земельної політики, недооцінкою змісту і специфіки земельних перетворень в аграрному секторі. Земельна реформа в сільському господарстві проводилася у рамках загальних механізмів регулювання земельних стосунків і обігу об'єктів нерухомості. Обіг сільськогосподарських земель між фізичними особами, між фізичними особами і юридичними особами і між власне юридичними особами має суто обмежений характер.

Долі (земельні ділянки) що купувались сільгосппідприємствами і селянськими (фермерськими) господарствами земель поза населеними пунктами для цілей ведення сільськогосподарського виробництва складає соті долі відсотка. Орендними стосунками охоплено не більше 20% усієї площі земель сільськогосподарського призначення, що знаходяться в державній і комунальній власності. Всього юридичними особами в рік в середньому здійснюється близько 2 тисяч різних угод із земельними ділянками, призначеними для ведення сільськогосподарського виробництва. Площа земель, що залучаються до цих угод, не перевищує 50 тис. га. Що ж служить обмежувачем розвитку повноцінного обігу сільськогосподарських земель? Реформування земельних стосунків і становлення обігу земель невід'ємні від процесу формування сільськогосподарського землекористування нового типу, яке, у свою чергу, базується на перерозподілі земель між різними категоріями сільськогосподарських товаровиробників і правах на них. На цьому напрямі основною больовою точкою в рішенні проблем, що накопилися, було і залишається питання, пов'язане з реальною приватизацією земель. Незважаючи на те, що роздержавлення земельної власності і перерозподіл земель в сільському господарстві йшло більш високими темпами, ніж в інших галузях народного господарства.

Частина сільськогосподарських угідь, що знаходяться в приватній власності, доводиться на незатребувані земельні частки, а це означає, що земельні частки (паї) факто перейшли в розряд безгосподарного майна. Відсутність зареєстрованих прав на земельні ділянки, державного реєстру земельних ділянок і прав на них створили передумови до появи таких проблем, як невизначеність місцерозташування земельних ділянок, неконтрольована скупка, несанкціонований переклад їх в інші категорії і т. д. Структурна проблема в даному випадку полягає в тому, що в приватну власність громадян передавалися в основному найбільш продуктивні землі – сільськогосподарські угіддя. Частина площі сільськогосподарських земель нині не може бути залучена в обіг, оскільки, щоб стати повноцінним об'єктом обороту, земельна ділянка

повинна мати дієздатного власника, бути сформованою, поставлена на державний кадастровий облік, а права на неї мають бути зареєстровані. Для більшості сільськогосподарських товаровиробників із-за їх слабого фінансового стану це стає непереборною проблемою.

Великі надії покладалися на закон «Про ринок землі»⁹, який набув чинності в 2021 році. Передбачалося, що його реалізація зможе зробити ринок сільськогосподарських земель прозорим і дати старт формуванню ринкових цін на землю. Але із самого початку і по теперішній час цей закон вирішував поставлені проблеми дуже неоднозначно. Мало того, що в нім спочатку було закладено багато неясних і суперечливих положень і норм, але і внесені в нього подальші зміни і доповнення не лише не поліпшили ситуацію а навпаки, ускладнили її.

Закон не створює необхідних стимулів для організації дійсно ефективної системи обігу. Багато його позицій носять спірний характер і не закривають можливостей для соціально не виправданої концентрації землі у вузького шару громадян і несанкціонованого виведення сільськогосподарських земель з господарського використання. Відсутність законодавчо закріплених вимог до кваліфікації осіб, що мають право на придбання земельних ділянок із складу земель сільськогосподарського призначення, дає можливість придбавати сільськогосподарські угіддя особам, що мають на меті не зайняття сільськогосподарським виробництвом, а отримання прибутку із земель, що придбавалися, шляхом їх перепродажу, перепрофілювання або отримання нетрудового доходу у вигляді ренти. За рамками закону залишилось актуальне питання регулювання іпотеки(застави) земельних ділянок, з тим щоб законодавчо забезпечити необхідні умови для залучення інвестиційних ресурсів в сільське господарство. Неясним залишається і питання про те, які механізми повинні застосовуватися у разі нераціонального використання або невикористання сільськогосподарських земель за цільовим призначенням взагалі.

Як країна, що розвивається, ми знаходимося на етапі спекулятивного ринку. Соціальне розшарування в країні, порушення макроекономічних пропорцій в економіці, зачатковий стан фондового ринку і обмежені можливості накопичення фамільного капіталу класичним шляхом примушують приватний капітал вкладати кошти в землю. Комерційні структури широко використовують можливості, надані законом для прихованої концентрації земель і спекулятивних операцій із земельними ділянками. Купуючи сільськогосподарські землі, вони в основній своїй

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 30 березня 2019 р. № 552-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

масі не схильні розглядати їх як актив, що підвищує капіталізацію їх компаній. Розраховувати на швидке зростання прибутки можна, якщо тільки переводити сільськогосподарські угіддя в інші категорії, що мають більш високу інвестиційну привабливість. Для цього використовуються різні схеми – від простої скупки за заниженими цінами свідчень на земельні частки до умисних банкрутств сільськогосподарських організацій. На цьому ринку вже сформувалася своя тіньова інфраструктура, що включає численні юридичні, консалтингові, ріелторські, будівельні, землевпоряджувальні і інші компанії-посередники.

Аналіз зарубіжного досвіду¹⁰ функціонування земельного ринку в частині земель сільськогосподарського призначення дозволяє сформулювати основні принципи, на яких повинен базуватися регульований обіг земель сільськогосподарського призначення:

- визнання особливої соціальної функції власності на землі сільськогосподарського призначення;
- максимальне обмеження обігу цієї категорії земель сферою сільськогосподарського виробництва;
- строге цільове використання сільськогосподарських земель і відповідальність за їх неналежне використання;
- державний контроль над угодами із земельними ділянками і їх обігом;
- кваліфікаційні вимоги до покупців, визначальні пріоритети при купівлі земельних ділянок;
- прозорість угод із земельними ділянками через відкриті торги, зрозумілі і безпечні юридичні схеми укладення угод;
- заборона на відчуження земельних ділянок і зміну їх цільового призначення усіма способами на фіксований термін з моменту їх придбання;
- обмеження по угодах із земельними ділянками, наданими із складу державних земель на безоплатній основі;
- жорстка регламентація порядку відчуження для несільськогосподарських цілей особливо цінних сільськогосподарських земель і введення економічно значимої плати за зміну їх цільового призначення;
- безкоштовне або пільгове, – з поетапною виплатою або диференціацією відсотків, – придбання земельних ділянок із складу державних земель в регіонах, де є труднощі з їх розподілом.

За нашим твердим переконанням, жоден закон не зможе вирішити проблем, що накопичилися, якщо держава і далі займатиме вичікувальну позицію і розглядатиме земельний ресурс лише як джерело бюджетних

¹⁰ Мельник Л. Ю., Васильєв С. В., Речка К. М. Теоретичні і практичні засади ринку земель. *Агросвіт*, № 8, 2017. С. 3–11.

надходжень. В умовах перехідного періоду держава повинна грати активну роль організатора і регулятора ринкових стосунків, оскільки продовжує залишатися видатним землевласником. Ринок на всіх стадіях його розвитку вимагає чіткого і компетентного контролю, досить гнучких і ефективних економічних методів регулювання, як це прийнято в усіх економічно розвинених країнах.

Виходячи з національних інтересів держави, представляється політично, соціально і економічно доцільним відновлення державного управління землями сільськогосподарського призначення і контролю над їх використанням. Організація обігу сільськогосподарських земель і їх охорони – це не просто внутрішня соціально-економічна проблема держави. У контексті національної безпеки і продовольчої незалежності це проблема геополітичного значення. Сільськогосподарські угіддя є визначальним чинником виробництва продуктів харчування. Проте їх площа з розрахунку на душу населення має стійку тенденцію до скорочення. Тільки за 1970–2022 роки у світі вона зменшилася в 1,7 разу. Якщо в 1980 році на одного жителя планети доводилося 0,40 га орних угідь, то сьогодні цей показник складає всього 0,23 га. В той же час для стійкого забезпечення продовольством на кожного жителя планети необхідно мати 0,30–0,50 га сільськогосподарських угідь. За експертними оцінками, світова резервна площа земель, яка може бути додатково залучена в сільськогосподарське виробництво, складає всього біля 450 млн. га. Освоєння цих земель дуже проблематичне і зв'язане з великими витратами на їх облаштування із-за кліматичних умов, рельєфу, необхідності забезпечення водою і тому подібне. Таким чином, темпи зростання населення на планеті і обмеженість земельних ресурсів, придатних для сільськогосподарського виробництва, виводять проблему забезпечення продовольством в розряд найбільш термінових завдань. А це означає, що проблема збереження і організації раціонального використання сільськогосподарських угідь з кожним роком зростатиме.

На цьому фоні Україна є однією з небагатьох країн, що мають великий потенціал родючих земель, придатних для землеробства (0,74 га ріллі з розрахунку на душу населення). Світова продовольча криза, недолік продовольства власного виробництва вимагають не лише підвищення ефективності використання сільськогосподарських земель, що знаходяться в обігу, але і вжиття дієвих законодавчо закріплених заходів по їх охороні від зміни цільового призначення. Останнє особливо актуально, оскільки значущість земельних ресурсів України у виробництві продовольства з урахуванням світових потреб з кожним роком зростатиме, і тут багато що залежатиме від того, в чиїх руках вони будуть зосереджені.

Законодавче регулювання використання і охорони земель повинне виходити з того, що земля незалежно від форм власності і форм господарювання на ній залишається загальнонаціональним надбанням, що вимагає особливої охорони. У зв'язку з цим до складу заходів державної програми розвитку сільського господарства країни до 2030 року доцільно додатково включити ряд першочергових робіт по впорядкуванню сільськогосподарського землекористування і залученню сільськогосподарських земель в обіг, визначивши при цьому їх перелік, об'єми, витрати, терміни, методи і форми реалізації.

По-перше, необхідно провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення. Організацію і фінансування цієї багатопланової і невідкладної роботи повинна узяти на себе держава, тобто воно повинне довести почате до логічного кінця. Інвентаризація може бути виконана за спрощеною схемою з досить невеликими витратами. Головна її мета – отримання достовірної інформації про стан сільськогосподарського землекористування і його структуру. У результаті має бути складений загальноукраїнський реєстр земельних часток, що містить інформацію про зареєстровані права на земельні ділянки і використання земельних часток¹¹.

По-друге, потрібно здійснити заходи по вдосконаленню законодавчої бази в частині стимулювання раціонального землекористування і припинення використання земельних ділянок не за цільовим призначенням і дозволеному використанню. Для цього в Земельному кодексі України необхідно встановити основні критерії нераціонального використання земельних ділянок. Раціональному землекористуванню сприятиме також диференціація ставок земельного податку залежно від рентоутворюючих чинників.

Необхідно також:

- закріпити рішення за умовами викупу земельних ділянок, які дозволять юридичним особам переоформити права на землю на прийнятних умовах. Наприклад, при купівлі земельних ділянок з державного фонду можуть бути введені тривала розстрочка платежів (на 10–20 років), безвідсоткові кредити на придбання і т. п.;

- уточнити і спростити порядок виділу земельних часток в самостійні земельні ділянки і усунути правову невизначеність відносно невитребуваних паїв шляхом їх звернення в державну власність;

- не менш важливо встановити чіткий порядок відмови від права власності на земельні частки і земельні ділянки і одночасного

¹¹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 р. № 1952-IV XV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

виникнення права комунальної власності. Ці заходи також зможуть активізувати обіг земель.

По-третє, для вирішення проблеми земельних часток представляється доцільним, а може, і необхідним на певний період, поки не буде досягнута повна ясність з цього питання, призупинити угоди із земельними частками, окрім спадкоємства і оренди. Необхідно реально оцінити результати більш ніж 15-річного періоду земельних перетворень в сільському господарстві, визнавши помилковість земельної політики, що проводиться, і її крайню неефективність. Прикладом для ухвалення такого рішення служить досвід реформування в Німеччині, коли, проявивши політичну волю, уряд цієї країни зміг буквально на другому році перетворень визнати, що програма приватизації східних земель, що реалізовується, суперечить національним інтересам, і відповідним чином її скоректувати.

Важливим елементом цих дій, що має величезне соціальне і економічне значення, є актуалізація і виділення на місцевості земельних ділянок в рахунок земельних часток. За допомогою цього механізму практично прозоро можна розв'язати проблему переходу від умовних земельних часток до багатоукладного сільськогосподарського землекористування.

При цьому можливий наступний порядок переходу від умовних земельних часток до багатоукладного сучасного сільськогосподарського землекористування. Впродовж двох-трьох років провести всюди розробку проєктів виділення земельних часток на місцевості і консолідації земель з метою концентрації земельних часток у ефективних працівників сільськогосподарських підприємств, а також – на основі невитребуваних земельних часток – формування фондів перерозподілу для подальшого продажу земельних ділянок або їх оренди працівникам сільськогосподарських підприємств, селянським (фермерським) господарствам, сільськогосподарським організаціям.

Для стимулювання концентрації земельних часток у ефективних працівників сільськогосподарських підприємств законодавчо дозволити їм викупляти до 10 і більше земельних часток. Встановити для цієї категорії осіб ряд пільг і спрощений механізм придбання у власність земельних часток.

Одним з можливих організаційно-економічних механізмів, за допомогою якого, на нашу думку, можна досить швидко розв'язати проблему земельних часток, їх консолідації і формування обороту сільськогосподарських земель, може стати часткова соціалізація землі на основі відшкодувального звернення земельних часток в державну власність. Цей процес повинен носити суто добровільний характер і ґрунтуватися на волевиявленні власників земельних часток. Тим самим земельна

власність зможе повноцінно виконувати соціальну і економічну функції, властиві їй в умовах ринкової економіки. Власники земельних ділянок, сформованих із земельних часток, отримають юридичну можливість повною мірою розпоряджатися земельними ділянками, що належать їм.

По-четверте, необхідно на основі даних інвентаризації провести зонування земель по їх функціональному і цільовому призначенню і розробити схеми територіального облаштування земель сільськогосподарського призначення. У системі управління землями сільськогосподарського призначення комплексне планування використання земель грає первинну роль, оскільки дозволяє обґрунтовано вирішувати питання перерозподілу земель по формах власності і формах господарювання, розробляти і здійснювати заходи по охороні земель, виявляти резерви земель для розвитку сільськогосподарського виробництва. У зв'язку з цим вважаємо необхідним відмітити, що заміна робіт по плануванню використання і охорони земель проведенням робіт по містобудівній діяльності є не лише помилковою, але і украй шкідливою. Остання має відомчий характер, торкається встановлення функціональних зон розміщення об'єктів капітального будівництва і розширення територій міських і сільських населених пунктів. Зонування ж або планування використання територій в усіх країнах є обов'язковим елементом управління комунальними землями і планування розвитку територій. Як правило, воно має статус нормативного правового акту органу місцевого самоврядування і спрямоване на забезпечення балансу приватних і громадських інтересів. Тому рішення про зміну цільового призначення будь-якої категорії земель приймається тільки після внесення в нього в установленому порядку відповідних змін. Таке положення дозволяє не лише захистити цінні в господарському відношенні землі, але і певною мірою запобігти можливості спекулятивних угод із земельними ділянками.

Результат не забариться себе чекати. У економічний обіг практично відразу може бути реально залучено не менше 15 млн. га не використовуваних сьогодні земель.

По-п'яте, для посилення охорони і відвертання використання сільськогосподарських земель не за цільовим призначенням доцільно:

- розробити концепцію системи охорони земель сільськогосподарського призначення. Сьогодні діяльність в цій найважливішій галузі земельних стосунків регулюється на рівні підзаконних актів, які явно недостатньо;

- конкретизувати підстави зміни сільськогосподарських угідь в інші категорії у бік їх посилення і порядок визначення компенсаційних платежів;

– встановити критерії віднесення земель до особливо цінних і приступити до складання загальноукраїнського реєстру особливо цінних сільськогосподарських земель країни надавши суб'єктам держави право уточнювати його з урахуванням регіональних природно-кліматичних і інших умов;

– почати підготовчі роботи по класифікації сільськогосподарських угідь за мірою їх придатності для використання в сільському господарстві, а також роботи по стандартизації і паспортизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

– підготувати методичні документи по розробці схем і проектів консервації малопродуктивних, деградованих і непридатних для сільськогосподарського використання земель.

По-шосте, в цілях захисту від нелегальних тіньових угод в спекулятивних цілях потрібне введення механізмів економічного регулювання ринку сільськогосподарських земель, вироблених світовою практикою і добре себе зарекомендували. Тут може згодитися досвід Швеції, де податки з доходу від продажу земельної ділянки стягуються з суми, що перевищує оцінну вартість ділянки, або ціни, по якій він був придбаний, тобто застосовується принцип базової ціни.

Мірою, що обмежує несанкціоновану скупку земель і можливості спекуляції ними, може також послужити введення прогресивного податку з суми, отриманої при перевищенні ціни продажу понад встановлений базисний рівень. В цьому випадку базова ціна неситиме антимонопольний характер, не перешкоджаючи при цьому функціонуванню ринку. У багатьох країнах з ринковою економікою, де функціонує механізм отримання прибутку від прискореного ринкового обороту земельних ділянок, доходи від продажу землі при короткостроковому володінні обкладаються більш високими податками, ніж при довгостроковому. Наприклад, в 1930 році в США на доходи від продажу землі, що перебувала у володінні до одного року, податок складав 100%, до двох років – 80%, до п'яти років – 60%, до десяти років – 40%, понад десять років – 30%¹².

В результаті в сільському господарстві буде створена міцна територіальна база для розвитку обігу сільськогосподарських земель, у тому числі і земельно- іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників. У світі окрім купівлі-продажі і оренда використовуються і інші форми здійснення угод із земельними ділянками за допомогою різних фінансових інструментів – зокрема, цінних паперів (наприклад, застав). На думку більшості експертів ринку, перспективним

¹² Кернасюк Ю. Ринок землі: український та світові виміри. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/ekonomichnyi-hektar/item/14220-rynok-zemli-ukrainskyi-ta-svitovyi-vymiry.html> (дата звернення 25.06.23)

напрямом розвитку обігу земель, яке прийнятне для різних учасників ринку, являється земельна іпотека. Земельна іпотека, сприяючи перетворенню землі на реальний актив з відповідними вартісними характеристиками, є досить ефективним інструментом формування цивілізованого ринку землі і її ринкової вартості. Поки досить високий потенціал земельної іпотеки (15–20 млн. га), який можна використати в цілях інвестування агропромислового виробництва, залишається незадіяним.

Нарівні із загальними причинами, стримуючими обіг земель, розвиток земельної іпотеки в сільському господарстві стримується недосконалістю існуючої нормативної правової бази. Земельний кодекс України і Закон України «Про іпотеку»¹³ (2003). Проте правові механізми, що містяться в ній, головним чином орієнтовані на житлову іпотеку. Формування і розвиток земельно-іпотечного ринку в аграрному секторі має свої чітко виражені особливості, породжені специфікою землі як об'єкту нерухомості, тому пряме застосування загальних норм, що встановлюють режим іпотеки, до застави земель сільськогосподарського призначення у ряді випадків просто неможливо. Тут з очевидністю видимі наступні недоліки правового регулювання:

- недостатня урегульованість процедури звернення стягнення і порядку переходу права на земельну ділянку у разі його реалізації з торгів;

- правова невизначеність розпорядження земельною ділянкою, що перейшла до заставодержателя в порядку звернення стягнення на нього у разі невиконання заставником своїх зобов'язань;

- невизначеність відносно можливості застави частини земельної ділянки і збереження застави при зміні меж закладеної земельної ділянки;

- законодавчо не забезпечується дотримання інтересів заставника (сільськогосподарського товаровиробника) і заставодержателя (кредитної організації) у разі примусового відчуження земельної ділянки, що знаходиться в заставі, або частини його для державних і комунальних потреб. У зв'язку з цим у Законі України «Про іпотеку» доцільно внести відповідні доповнення, спрямовані на врегулювання цих питань.

Доцільно також на основі концепції підготувати спеціальну цільову програму по створенню системи земельно-іпотечного кредитування в сільському господарстві. Метою програми повинне стати створення ґрунтованої на ринкових принципах, ефективно працюючої системи забезпечення середнього і дрібнотоварного

¹³ Про іпотеку : Закон України від 08.06.2023р. № 898-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/898-15#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

сільськогосподарського бізнесу доступними довгостроковими позабюджетними фінансовими ресурсами.

ВИСНОВКИ

У рішенні більшості проблем у сфері управління землями сільськогосподарського призначення, організації їх обігу і раціонального використання, як свідчить вітчизняна і зарубіжна практика, величезна роль належить землеустрою. За допомогою землепорядних дій в комплексі ув'язуються правові, економічні, екологічні, соціальні і технічні умови формування системи сільськогосподарського землекористування і вдосконалення існуючих землекористувань, законодавче оформлення і забезпечення гарантій прав на користування землею. Без проведення необхідного комплексу землепорядних робіт не можна гарантувати достовірність земельно-кадастрової інформації і здійснити перехід до створення сучасних земельно-інформаційних систем, що кінець кінцем веде до постійного кількісного зменшення і якісного погіршення потенціалу земель сільськогосподарського призначення. Усе це говорить про наполегливу необхідність розробки і реалізації цільової програми землеустрою, на основі якої повинна здійснюватися політика держави в області проведення землеустрою земель сільськогосподарського призначення.

Вузловою економічною проблемою формування ринку сільськогосподарських земель є проблема ціноутворення на землю, оскільки сьогодні ринковий механізм, особливо ціновий, деформований. Вартість сільськогосподарської землі завжди порівнянна з розміром вкладених в неї коштів. Реальна величина ринкової вартості земельної ділянки залежить від доходу, що залишається після оплати чинників виробництва, залучених до земельної ділянки для підприємницької діяльності. Тому зменшення або збільшення обсягів виробництва в сільському господарстві означає і пропорційне зменшення або збільшення загальної величини земельної ренти, а отже, і вартості землі. Кінець кінцем потенціал збільшення вартості сільськогосподарських земель і розвиток їх обороту залежать від економічного стану сільськогосподарського виробництва і від того, наскільки інтенсивно держава захищає свій агропродовольчий ринок від експансії імпорту.

АНОТАЦІЯ

Дослідження належним чином обґрунтувало необхідність законодавчого регулювання обігу земельних ділянок власників земельних часток (паїв). Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення має вирішальне значення для забезпечення збалансованого розвитку сільських територій та запобігання неконтрольованому

розподілу земель, що може призвести до серйозних конфліктів щодо їх використання. Крім того, регулювання зміни збереження природних ресурсів, екологічної стійкості та збалансованому розвитку сільськогосподарського ландшафту.

Законодавче забезпечення обігу земель має корінні історичні передумови, а завдання земельної реформи полягало в перерозподілі земель з наданням їх у володіння та успадкування громадянам, колгоспам, радгоспам та іншим підприємствам. Цей підхід покладався в основу формування рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, сприяючи створенню багатоукладної економіки та раціональному використанню та охороні земель.

Однак питання правової природи невикористаних земельних часток (паїв) залишилося невирішеним до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», який став рушійним кроком у регулюванні обігу земель. Закон передбачає поетапне запровадження ринку земель та встановлюється останній строк до 1 січня 2025 року, які невитребувані земельні частини (паї) вважаються такими, що відмовилися від земельної ділянки.

Таке регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення має позитивні аспекти, зокрема забезпечує поступове і контрольне впровадження та враховує соціальні аспекти, такі як захист прав ринку селянського населення, підтримку сільських громад та малих і середніх аграрних підприємств. Це сприяє стабільності сільськогосподарського сектора, підвищенню життєвого рівня селян та соціальної справедливості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Музика П.М., Урба С.І., Гончаренко Л.В. Аналіз стану та ефективності використання земельних ресурсів в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. Том 30 (69). № 4, 2019. С. 45–53.

2. Заплітна І. А. Щодо проблеми визначення правової природи невитребуваних земельних часток (паїв) *Прикарпатський юридичний вісник* Випуск 5(20), 2017. С. 128–132.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питань колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання релікту та стимулювання зростання в Україні : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

4. Юрков М. В. Деякі правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. Том 1. С. 60–65.

5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-3 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 22.06.2023).

6. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. База даних «*Законодавство України*». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2178-10&skl=10 (дата звернення: 22.06.2023).

7. Коваленко Т.О. Право на земельну частку (пай). Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Київ, 2019. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М.В. Шульга (голова), В.В. Носік, П.Ф. Кулинич (заст. голови), та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. С. 761–771.

8. Філюк Д., Шматковська Т., Борисюк О. Ефективність використання земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств в Україні. *Галицький економічний вісник*, № 2 (75) 2022. С. 30–36.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 30 березня 2019 р. № 552-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

10. Мельник Л. Ю., Васильєв С. В., Речка К. М. Теоретичні і практичні засади ринку земель. *Агросвіт*, № 8, 2017. С. 3–11.

11. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 р. № 1952-IV XV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

12. Кернасюк Ю. Ринок землі: український та світові виміри. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/ekonomichniyi-hektar/item/14220-rynok-zemli-ukrainskyi-ta-svitovi-vymiry.html> (дата звернення 25.06.23)

13. Про іпотеку: Закон України від 08.06.2023р. № 898-IV/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/898-15#Text> (дата звернення: 22.06.2023).

14. Rybina, O., Inas Hasan, K., Muhammad, A., Alobaidi, Y., Goncharov, V., Prokopenko, N., Boginskaya, L. (2022). Experience of Land Use Development Planning at the Local (Municipal) Level in the European Union.

Journal of Information Technology Management, 14(2), 56–69. doi: 10.22059/jitm.2022.86927. URL: https://jitm.ut.ac.ir/article_86927.html

15. Заплітна І.А. Правова природа та характеристика земельної частки (паю). *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2016. Вип. 243. С. 117–124.

16. Заплітна І. А. Скасування заборони на відчуження земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власниками земельних часток (паїв): проблеми й перспективи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. Вип 91. С. 55–62.

17. Про оренду землі : Закон України від 06 жовтня 1998 р. № 161–14 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 22.06.2023)

18. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/720/95> (дата звернення: 22.06.2023)

19. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від 05 червня 2003 р. № 899-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/899-15> (дата звернення: 22.06.2023).

20. Про затвердження Порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000 р. № 119. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119-2000-%D0%BF> (дата звернення: 22.06.2023).

21. Skliar Yuriiia, Bohinska Liudmyla, Kapinos Nataliia, Prokopenko, Nataliia. Improvement of Land Management in Ukraine. *Journal of Optimization in Industrial Engineering*, Vol.14, Issue 1, 2021. pp. 199-207

Information about the author:

Prokopenko Nataliia Ivanivna,

Senior Lecturer at the Department of Geodesy and Land Management
Sumy National Agrarian University
160, Gerasim Kondratiev str., Sumy, 40021, Ukraine

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ В УКРАЇНІ: ЛЕГАЛЬНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА СТРУКТУРНА КОНФІГУРАЦІЯ

Проневич О. С.

ВСТУП

Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах, мають право на рівний захист від будь-яких проявів дискримінації. Сучасна ліберальна правова парадигма ґрунтується на постулаті щодо природної рівності людей та визначення соціального становища індивіда залежно від його особистих якостей і заслуг. Гендерна рівність/паритет є важливим ресурсом забезпечення сталого розвитку та об'єктивним індикатором рівня цивілізованості суспільства. Примітно, що гендерна рівність доктринально тлумачиться як досяжна мета та екзистенційний соціальний ідеал (за оцінкою Організації Об'єднаних Націй для глобального досягнення гендерної рівності знадобиться 300 років, оскільки прогрес у досягненні гендерної рівності нівелюється величезним гендерним розривом). Гендерна рівність передбачає встановлення рівних прав та обов'язків жінок і чоловіків, а також свободу вибору без обмежень, зумовлених домінуючими у традиційному суспільстві гендерними ролями. Досвід провідних демократій свідчить, що гендерний паритет не може досягатися у контексті міжстатевої конфронтації задля набуття певних преференцій шляхом обмеження прав представників протилежної статі. «Інвестиції» в гендерну рівність мають стратегічний характер, оскільки сприяють зміні соціальної дійсності, розбудові справедливого суспільства, викоріненню дискримінації та стигматизації, ствердженню культури рівних прав і можливостей, формуванню інклюзивного соціального середовища, забезпеченню паритетного гендерного представництва в органах публічної влади, налагодженню конструктивної партнерської міжособистісної взаємодії. Державна гендерна політика є системою комплексних заходів, спрямованих на утвердження гендерної рівності, подолання гендерних стереотипів та упереджених патріархальних моделей гендерної поведінки, запобігання дискримінації за ознакою статі, застосування позитивних дій у контексті здійснення гендерно збалансованого управління людськими ресурсами. Стратегічним пріоритетом людиноцентричного публічного адміністрування є

досягнення гармонійного партнерства жінок і чоловіків у різних сферах буття, створення належних матеріальних та процесуальних умов для реалізації рівних прав представників обох статей у різних видах правовідносин.

Аксіоматично, що соціальні кризи та військові конфлікти неминує спричиняють дисфункцію державної системи забезпечення гендерної рівності. Зважаючи на особливу вразливість жінок перед негативними наслідками криз і конфліктів, необхідно обов'язково враховувати їх потреби в екстраординарних ситуаціях. В умовах неспровокованої повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України постали нові «гендерні нерівності» внаслідок часткової реставрації заснованої на традиційних гендерних ролях архаїчної «картини світу», а у суспільній свідомості стверджуються асиметричні сакральні соціальні патерни «чоловіка-воїна» та «жінки-берегині». За цих умов існує об'єктивно зумовлена необхідність формування науково обґрунтованої догми забезпечення гендерної рівності в екстраординарних ситуаціях існування реальної загрози для охоронюваного державою загального блага, новелізації вітчизняного гендерного законодавства та модернізації чинного інституційного механізму забезпечення гендерної рівності у першу чергу шляхом суттєвого посилення інституційної спроможності уповноважених державних і недержавних суб'єктів, забезпечення їх належної координації та взаємодії, ангажементу недержавного сектору до забезпечення гендерного паритету на недискримінаційних засадах.

1. Артикуляція проблеми та стан її наукового дослідження

У вітчизняній адміністративно-правовій науці не сформувалася усталена традиція системного осмислення специфіки організації та функціонування національного інституційного механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків як сукупності державних і недержавних суб'єктів публічного адміністрування, уповноважених «інтегрувати гендерний підхід в усі політики в усіх сферах суспільних відносин»¹. Натомість фахівці у сфері державного управління, економісти та політологи традиційно досить еkleктично характеризують об'єктивно існуючі та/або штучні конструкти, пов'язані із забезпеченням гендерної політики/політики гендерної рівності (найперше йдеться про «механізми впровадження гендерної

¹ Гендерна політика в нормативно-правових документах. Частина 1. За заг. ред. Левченко К.Б. / Г.Г. Жуковська, К.Б. Левченко, О.О. Остапенко, О.І. Суслова. Київ, 2020. С. 38.

політики в Україні»², інституційні механізми забезпечення реалізації державної³ або публічної⁴ гендерної політики, «інституційну складову національного механізму реалізації гендерної політики»⁵, «інституційну систему механізму забезпечення гендерної рівності»⁶, «інституційне забезпечення гендерної рівності в оплаті праці»⁷, «організаційно-правовий механізм гендерної політики»⁸ тощо). Як наслідок, донині відсутнє цілісне об'єктивне уявлення щодо легальних засад, структурної конфігурації та ефективності функціонування інституційного анти-дискримінаційного механізму ствердження рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також особливостей адміністративної правосуб'єктності окремих суб'єктів забезпечення гендерної рівності в умовах воєнного стану. На нашу думку, стратегічними дослідницькими пріоритетами у межах артикульованої теми є з'ясування актуального стану імплементації міжнародних правових стандартів забезпечення гендерного паритету, уточнення переліку суб'єктів формування і реалізації державної гендерної політики, визначення інституційної спроможності профільних суб'єктів владних повноважень, встановлення адміністративної правосуб'єктності окремих уповноважених посадових осіб, аналіз правозастосовної практики забезпечення гендерної рівності в умовах воєнного стану, з'ясування стану залучення недержавних суб'єктів до вироблення та реалізації управлінських рішень у зазначеній царині, розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення координації та міжвідомчої взаємодії суб'єктів забезпечення

² Гонюкова Л.В., Педченко Н.С. Сучасний механізм упровадження гендерної політики в Україні. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 2. С. 114–120.

³ Щербак Н.В. Інституційне забезпечення реалізації державної гендерної політики в умовах реформування державного управління. *Право та державне управління*. 2020. № 3. С. 141–149.

⁴ Задосенко К. Інституційний механізм забезпечення публічної політики гендерної рівності та рівних можливостей в Україні. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2019. № 2. С. 37–43.

⁵ Краснопольська Т.М. Інституційна складова національного механізму реалізації гендерної політики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 7. С. 116–120.

⁶ Ганзицька Т.С. Інституційна система механізму забезпечення гендерної рівності в Україні. *Право і безпека*. 2012. № 5. С. 12–16.

⁷ Перегудова Т.В. Формування інституційного механізму забезпечення гендерної рівності в оплаті праці в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 4. С. 134–150.

⁸ Безбородова О.Л. Концептуальні підходи до сутності організаційно-правового механізму гендерної політики в Україні. *Державне будівництво*. 2020. № 2. С. 1–9.

гендерної рівності, аналіз судової практики розгляду справ щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Примітно, що наразі існує суспільний запит на просвітницько-інформаційні, експертні та методичні матеріали, де було б чітко виокремлено базові положення сучасної доктрини гендерної рівності, проаналізовано публічно-владні повноваження суб'єктів забезпечення гендерної рівності, запропоновано апробовані коректні правові алгоритми подолання дискримінації за ознакою статі, охарактеризовано кращі управлінські практики ствердження гендерної рівності тощо.

2. Легальне закріплення інституційних засад забезпечення гендерної рівності: міжнародно-правова та вітчизняна правова традиції

Державна гендерна політика має наскрізний та інтегративний характер. Відсутні підстави стверджувати, що лише один центральний орган виконавчої влади або один суб'єкт відповідальний за реалізацію державної гендерної політики. Наразі йдеться про необхідність максимальної залученості органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства до формування і реалізації державної/публічної гендерної політики.

У 70-х роках ХХ століття міжнародна спільнота визнала нагальну необхідність створення національних інституційних механізмів «поліпшення становища жінок». Відповідні рекомендації було прийнято на ініційованій Організацією Об'єднаних Націй I-й Всесвітній конференції зі становища жінок у Мексиці. На наступних конференціях у Копенгагені (1980 р.) та Найробі (1985 р.) послідовно наголошувалося на необхідності вжиття національними адміністраціями гендерно зумовлених системних організаційних заходів. Зазначимо, що заснована на ліберальних засадах оновлена консолідована міжнародна позиція була артикульована в Пекінській декларації та Пекінській платформі дій, ухваленій на IV-й Всесвітній конференції щодо становища жінок (м. Пекін, 1995 р.). Пекінська декларація містить низку засадничих положень щодо забезпечення прав жінок («права жінок і дівчат як невід'ємний і нероздільний складник загальних прав людини», «всебічна участь жінок на основі рівності в усіх сферах життя суспільства, включаючи участь у процесі прийняття рішень і доступ до влади», «гармонійне партнерство між жінками та чоловіками», «всебічна участь чоловіків в усіх зусиллях з досягнення рівності», «висвітлення гендерних аспектів в усіх стратегіях і програмах», «рівноправність жінок і чоловіків як умова стійкого розвитку та забезпечення соціальної справедливості» тощо). Пекінська платформа дій як «порядок денний для розширення можливостей

жінок» виходить за межі архаїчної доктрини поліпшення становища жінок, оскільки передбачає перспективу реалізації гендерної політики на недискримінаційних засадах. Показово, що у зазначеному контексті інституційні механізми розглядаються як каталізatori людиноцентричних стратегій, що передбачають обов'язковість врахування гендерного компоненту «в усіх політиках», розроблення «програм в галузі розвитку з врахуванням гендерних аспектів»⁹. У контексті прийняття Пекінської платформи дій наголошувалося на важливості створення національних інституційних механізмів у контексті здійснення координації зусиль уповноважених суб'єктів. Перспектива їх розбудови пов'язувалася зі створенням певних умов (підпорядкування члену уряду як «посадовій особі максимально високого рівня»; залучення територіальних громад та неурядових організацій; належне бюджетне фінансування і кадрове забезпечення; можливість впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію державної гендерної політики)¹⁰.

Своєрідною міжнародною інституційною рамкою інтеграції жінок до безпекового простору є резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» від 31 жовтня 2000 року, де наголошено на: особливій вразливості жінок перед негативними наслідками конфліктів; необхідності активного залучення жінок до прийняття рішень у рамках міжнародних, національних та регіональних безпекових інститутів і механізмів; обов'язковості врахування гендерного компоненту при проведенні операцій з підтримання миру та укладанні мирних угод; врахуванні особливих потреб жінок і дівчат, у тому числі вразливих категорій (зокрема біженців, внутрішньо переміщених осіб, жінок, які постраждали від насильства за ознакою статі та сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом), а також жінок-комбатантів, жінок-ветеранів при наданні послуг у сфері охорони здоров'я, психологічної та гуманітарної допомоги; забезпеченні участі жінок в економічному відновленні та перехідному правосудді в конфліктних і постконфліктних ситуаціях; цілеспрямованому ангажементі жінок до складу військових і поліцейських сил, а також активізації участі жінок на директивних рівнях Організації Об'єднаних Націй у врегулюванні конфліктів і мирних процесах, призначенні жінок на посади спеціальних представників та

⁹ Пекінська декларація: прийнята на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text.

¹⁰ Кисельова О. Інституційні механізми забезпечення гендерної рівності в Україні в контексті європейської інтеграції. *Жінки в політиці: міжнародний досвід для України: збірник наукових статей*. К, 2006. С. 145.

посланників у миротворчих місіях, польових операціях ООН, особливо серед військових спостерігачів, цивільного, поліцейського персоналу, співробітників з прав людини і гуманітарного персоналу¹¹. Зазначимо, що наразі склалася традиція прийняття урядами окремих країн національних планів дій з метою забезпечення виконання зазначеної резолюції Ради Безпеки ООН. Так, у Національному плані дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 113-р, було передбачено виконання стратегічного завдання щодо «координації діяльності суб'єктів взаємодії, які забезпечують впровадження резолюції Ради Безпеки ООН 1325», а також вжиття низки заходів уповноваженими органами виконавчої влади та міжвідомчими координаційними радами¹². Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року № 1544-р, було розроблено з метою забезпечення участі жінок у мирних процесах і постконфліктному відновленні, захисту постраждалих від наслідків збройного конфлікту, запобігання та протидії насильству за ознакою статі та сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом, врахування потреб та інтересів жінок і чоловіків у постконфліктному відновленні¹³.

Зауважимо, що європеїзація вітчизняного інституційного механізму забезпечення гендерної рівності досягається шляхом виконання відповідних міжнародних зобов'язань, імплементації європейських стандартів та апробації кращих управлінських практик. Так, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено «досягнення забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень» (п. 1 ст. 420 Угоди) та «поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, політики

¹¹ Резолюція РБ ООН 1325 «Жінки. Мир. Безпека» та суміжні резолюції. *Жінки. Мир. Безпека: Інформаційно-навчальний посібник з гендерних аспектів для фахівців соціальної сфери*. К., 2017. С. 25–29. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/386408.pdf>.

¹² Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 113-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80#Text>.

¹³ Там само.

та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди» (ст. 424)¹⁴. Примітно, що у Додатку XL до глави 21 «Співпраця у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» визначена перспектива імплементації положень семи стрижневих «директив рівності» (Директиви 2000/43/ЄС, що впроваджує принцип рівного ставлення до осіб, незалежно від расового чи етнічного походження; Директиви 2000/78/ЄС про загальні рамки рівного ставлення до роботи та занять; Директиви 2004/113/ЄС, що запроваджує принцип рівного ставлення до чоловіків та жінок у доступі до товарів та послуг та їх постачанні; Директиви Ради 96/34/ЄС про рамкову угоду про батьківські відпустки, замінена Директивою 2010/18/ЄС про імплементацію переглянутої рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної UNICE, CEEP і ETUC, та скасування Директиви 96/34/ЄС; Директиви 92/85/ЄС про введення заходів, що заохочують поліпшення безпеки та охорони праці на робочих місцях вагітних робітниць та робітниць, які нещодавно народили або годують грудьми; Директиви 79/7/ЄЕС про поступове впровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях соціального забезпечення; Директиви 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року, що забезпечує застосування принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості)¹⁵.

У Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про рівність жінок і чоловіків» від 16 листопада 1988 року своєрідним світоглядно-управлінським орієнтиром імплементації європейських стандартів забезпечення гендерної рівності як «основної умови демократії та вимоги соціальної справедливості» визначено проведення «глобальної політики із залученням органів влади, спільнот та окремих осіб». У цьому документі також передбачена можливість застосування «тимчасових спеціальних заходів» задля прискорення встановлення реальної рівноправності жінок і чоловіків, коли йдеться про: захист особистих прав; участь у політичному, економічному, соціальному та культурному

¹⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (політична частина Угоди вчинена 21 березня 2014 року; економічна частина Угоди вчинена 27 червня 2023 року): ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (Угода набула чинності у повному обсязі після завершення ратифікації 1 вересня 2017 року).

¹⁵ Скорик М.М. «Директиви рівності» як невиконані уроки європейської інтеграції України: до постановки питання. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 46-54.

житті; доступ до державних посад усіх рівнів; доступ до освіти і свободи у виборі початкової і подальшої загальноосвітньої і професійної підготовки; права у подружньому житті; викорінення насильства у сім'ї та суспільстві; права та обов'язки по відношенню до дітей; доступ до всіх професій, зайнятість роботою та заробітну плату; сприяння економічній незалежності; доступ до інформації¹⁶. Принагідно зауважимо, що згідно з ч. 1 ст. 4 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року не вважається дискримінаційним вжиття тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками та жінками (передбачено, що заходи повинні бути скасовані, коли будуть досягнуті цілі рівних можливостей і рівноправних відносин)¹⁷.

Суттєве значення для розуміння стратегічного спрямування та структурної конфігурації національних систем забезпечення гендерної рівності має Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки, ґрунтована на постулаті щодо трансверсального (наскрізного) характеру ідеї гендерної рівності та імперативі перманентної міжсекторальної взаємодії державних і недержавних суб'єктів. У цьому документі визнана необхідність «встановлення стратегічних партнерств з іншими регіональними та міжнародними організаціями та громадськістю», консолідації зусиль офіційних установ Ради Європи і допоміжних органів (консультативних органів, органів контролю), доцільність забезпечення оперативної інституціоналізації додаткових елементів (Комісії з питань гендерної рівності, доповідачів з питань гендерної рівності, групи гендерної інтеграції), а також використання досвіду профільних громадських організацій для «розроблення, імплементації та оцінювання політик, програм і діяльності». Примітно, що до «природних партнерів» з питань імплементації стратегії гендерної рівності віднесено такі суб'єкти суспільних відносин: парламенти; національні уряди; місцеві та регіональні органи влади та їх об'єднання; органи з питань гендерної рівності; правозахисні органи; професійні мережі (зокрема у галузі правосуддя, журналістики, освіти, охорони здоров'я та соціальних послуг); профспілки й об'єднання роботодавців; засоби масової інформації; приватний сектор¹⁸.

¹⁶ Про рівноправність жінок та чоловіків: декларація Комітету Міністрів Ради Європи, прийнята на 83 сесії від 16 листопада 1988 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_903#Text.

¹⁷ Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.

¹⁸ Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки. Страсбург, 2018. 59 с. С. 39–42. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4>.

В Україні визначено конфігурацію інституційного механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Відповідно до ст. 7 титульного Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 року № 2866-IV формально встановлено загальний перелік «органів, установ та організацій, наділених повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», до якого входить: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, визначені в їх складі уповноважені особи (координатори) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; громадські об'єднання¹⁹.

Зазначимо, що механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків за суб'єктним складом майже тотожний механізму забезпечення запобігання та протидії дискримінації, закріпленому Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI (щоправда, до переліку суб'єктів антидискримінаційної діяльності додано «інші державні органи», «органи влади Автономної Республіки Крим» та «фізичних і юридичних осіб»²⁰). Отже, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків має здійснюватися у широкому контексті запобігання та протидії дискримінації, а застосування комплексного гендерного підходу до формування, моніторингу та оцінки державної політики у всіх сферах життя суспільства є стратегічним імперативом²¹.

3. Суб'єкти забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: адміністративна правосуб'єктність та взаємодія

Упродовж останнього часу європейськими демократіями накопичено позитивний досвід створення інституційних механізмів забезпечення гендерної рівності як складових національних антидискримінаційних механізмів. Наразі універсального механізму не створено,

¹⁹ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.

²⁰ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

²¹ Про Національну стратегію у сфері прав людини: указ Президента України від 24 березня 2015 року № 119/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2015#n13>.

що об'єктивно зумовлено специфікою національних доктрин публічного адміністрування. Водночас є підстави для виокремлення окремих апробованих елементів інституційного механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а саме: інституціоналізації профільних комітетів/підкомітетів, заснування жіночих комітетів з питань гендерної рівності як міжфракційних об'єднань або делегування відповідних повноважень іншим парламентським комітетам на кшталт комітету з прав людини; заснування профільних міністерств з питань гендерної рівності на кшталт Міністерства з питань рівності в уряді Данії чи Міністерства з питань інтеграції та гендерної рівності в уряді Швеції; покладання обов'язків урядових гендерних уповноважених на «міністрів без портфеля»; створення спеціалізованих департаментів/комітетів/відділів у складі центральних апаратів окремих міністерств; заснування наділених відповідними мандатами незалежних від уряду суб'єктів публічного адміністрування на кшталт інституту омбудсмена з питань рівності, агентства із забезпечення гендерної рівності, національного дослідницького центру з питань рівності статей або комітету з питань рівності, наділеного публічно-владними повноваженнями ухвалювати рішення за результатами розгляду скарг щодо дискримінації за статевою ознакою; запровадження міжвідомчих координаційних органів, наділених компетенцією у сфері забезпечення гендерної рівності; заснування муніципальних консультативних центрів з питань гендерної рівності; створення спеціалізованих комітетів з питань рівності у структурі юридичних осіб приватного права (навчальних закладах, суб'єктах господарювання тощо)²². Примітно, що безумовним здобутком гендерно орієнтованої інституційної інфраструктури є автономність суб'єктів забезпечення гендерної рівності та легальне закріплення інституційних запобіжників впливу політичної кон'юнктури, перманентне лобіювання новелізації гендерно зумовленого антидискримінаційного законодавства, ініціювання і проведення інформаційно-просвітницьких заходів на національному, регіональному та локальному рівнях, реалізація пілотних проєктів та цільових програм тощо. Водночас часто належна увага не приділяється забезпеченню достатньої інституційної спроможності суб'єктів забезпечення гендерної рівності (наприклад, наділення повноваженнями щодо забезпечення гендерної рівності непрофільних суб'єктів, які реалізують державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, опікуються проблемами соціального

²² Дигал Я. Інституційні механізми забезпечення гендерної рівності у політичній сфері: європейський контекст. *Історико-політичні процеси сучасного світу: Збірник наукових статей*. 2020. Т. 42. С. 148–159.

захисту, підтримки й захисту материнства, освіти, культури тощо), системному моніторингу антидискримінаційної адміністративної практики, забезпеченню належної взаємодії та координації діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, осмисленню відповідної судової практики. Наглядним підтвердженням прагнення Європейського Союзу імплементувати гендерний політико-правовий імператив стало створення у 2010 році Європейського інституту гендерної рівності з метою вдосконалення політики гендерної рівності, включаючи врахування гендерної проблематики у всіх стратегіях Європейського Союзу, визначення Індексу гендерної рівності як універсального маркера оцінювання ефективності реалізації державної гендерної політики, підвищення обізнаності громадян держав-членів ЄС про гендерну рівність та пошуку нових засобів протидії дискримінації за ознакою статі²³.

Вітчизняний механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків функціонує на національному, регіональному та локальному рівнях. Зазначимо, що своєрідним притяжним ременем цього механізму є сталий діалог між урядом і громадянським суспільством. Вже на початковій стадії виконання положень титульного вітчизняного закону про гендерну рівність особлива увага приділялася залученню представників громадянського суспільства до складу Міжвідомчої ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми при Кабінеті Міністрів України, гендерних робочих груп при центральних органах виконавчої влади, Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі при Міністерстві соціальної політики України, координаційних рад з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми при обласних державних адміністраціях. На цій стадії було запроваджено інститут радників з гендерних питань на громадських засадах при очільниках центральних органів виконавчої влади та головах обласних державних адміністрацій, а також надано можливість здійснення консультування з питань гендерної рівності представникам громадських організацій²⁴.

²³ Барабаш О. Юридичне закріплення рівності прав чоловіків і жінок у сучасному суспільстві. Правові гарантії гендерної рівності в секторі безпеки і оборони України: збірник тез доповідей учасників круглого столу (17 червня 2021 року) / упор. І. М. Євхутич. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 10.

²⁴ Гендерна політика та інституційні механізми її реалізації в Україні. Національний огляд виконання Україною Пекінської декларації та Платформи дій і заключних документів Двадцять третьої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН / уклад. Корюкалом М. К., 2014. С. 13.

Проаналізувавши вітчизняну традицію інституційного забезпечення гендерної рівності, Грицай І.О. дійшла висновку щодо належності до «структури організаційно-правової складової механізму забезпечення принципу гендерної рівності» таких суб'єктів: Верховної Ради України, її інституцій; Президента України; Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади; Конституційного Суду України та системи судів загальної юрисдикції; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Уповноваженого Президента України з прав дитини; Урядового уповноваженого з питань гендерної політики; органів місцевого самоврядування; прокуратури; адвокатури; центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; загальних та спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб; інститутів громадянського суспільства (політичних партій, громадських організацій, благодійних та релігійних організацій, професійних і творчих спілок, організацій роботодавців, територіальних громад та органів самоорганізації населення, засобів масової інформації, невідприємницьких товариств та установ тощо); міжнародних та регіональних спеціалізованих установ, представництв, фондів та програм, акредитованих в Україні (ООН, Рада Європи, ОБСЄ); підприємств, установ та організацій різних форм власності²⁵. На нашу думку, запропонований перелік суб'єктів «забезпечення принципу гендерної рівності» є невиправдано широким, оскільки не ґрунтується на глибокому формально-правовому аналізі їх функціонального призначення та адміністративної правосуб'єктності. Вважаємо, що публічно-владні повноваження щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні фактично реалізують такі суб'єкти владних повноважень:

– **Верховна Рада України** як єдиний орган законодавчої влади в Україні. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» Верховна Рада України уповноважена визначати основні засади гендерної політики держави, застосовувати у законодавчій діяльності принцип забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, здійснювати парламентський контроль за виконанням законодавчих актів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Зазначимо, що відповідно ст. 37 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» закріплено повноваження комітету щодо створення зі свого складу підкомітетів «для забезпечення основних напрямів своєї діяльності», а також визначення

²⁵ Грицай І.О. Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика : монографія. К. : «Хай-Тек Прес», 2018. С. 122–123.

предметів відання підкомітетів²⁶. Компетенцією у сфері забезпечення гендерної рівності наділені підкомітет з питань дотримання Україною міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав людини та гендерної політики Комітету Верховної Ради України з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва та підкомітет з питань гендерної рівності і недискримінації Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин (до предмету його відання віднесено «законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»²⁷). Інституційний дуалізм на рівні підкомітетів об'єктивно зумовлений необхідністю реалізації функції законодавчого забезпечення гендерної рівності та виконання міжнародних зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

– **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини**, який здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до п. 13 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений наділений у тому числі правом «здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»²⁸. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» також передбачено, що парламентський омбудсмен розглядає звернення про випадки дискримінації за ознакою статі та насильства за ознакою статі, а також у щорічній доповіді висвітлює питання дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та насильства за ознакою статі. У складі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функціонує профільний Департамент моніторингу рівних прав і свобод, прав національних меншин, політичних та релігійних поглядів. Особливу роль у ствердженні гендерної рівності відіграє Представник Уповноваженого Верховної Ради України з рівних прав і свобод, прав національних меншин, політичних та релігійних поглядів;

²⁶ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>.

²⁷ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>.

²⁸ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

– *Кабінет Міністрів України* як «вищий орган у системі органів виконавчої влади»²⁹. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» до повноваження Уряду у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків віднесено: забезпечення проведення єдиної державної політики, спрямованої на досягнення рівних прав та рівних можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства; прийняття Національного плану дій щодо впровадження гендерної рівності, запобігання та протидії насильству за ознакою статі та забезпечує його виконання; розроблення та реалізація державних цільових програм щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі; спрямування та координування роботи міністерств, інших органів виконавчої влади щодо забезпечення гендерної рівності, запобігання та протидії насильству за ознакою статі; організація підготовки державної доповіді про виконання в Україні Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок; врахування принципу гендерної рівності при прийнятті нормативно-правових актів; затвердження порядку проведення гендерно-правової експертизи тощо. Зазначимо, що питання щодо «проведення державної політики забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» та «координації взаємодії центральних органів виконавчої влади в рамках забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, запобігання насильству в сім'ї» віднесено до компетенції *Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України*³⁰. Підпорядкований зазначені посадовій особі *Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції* забезпечує координацію заходів щодо впровадження державної політики забезпечення гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок у секторі безпеки та оборони відповідно до стандартів та рекомендацій НАТО³¹. Профільним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань забезпечення гендерної рівності є *Департамент гуманітарної та*

²⁹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

³⁰ Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віцепрем'єр-міністра України та віцепрем'єр-міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 року № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-2020-%D0%BF#Text>.

³¹ Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 року № 759. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#Text>.

соціальної політики³². Особливо значущим елементом національного інституційного механізму забезпечення гендерної рівності є *Урядовий уповноважений з гендерної політики* як «уповноважена Кабінетом Міністрів України посадова особа, на яку покладено функцію з організації здійснення Кабінетом Міністрів України повноважень у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства». Урядовий уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатуру на посаду Урядового уповноваженого вносить на розгляд Прем'єр-міністра України Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Основні завдання Урядового уповноваженого визначено таким чином: сприяння забезпеченню реалізації єдиної державної політики, спрямованої на досягнення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства; участь відповідно до компетенції у координації роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; проведення моніторингу щодо врахування Кабінетом Міністрів України принципу гендерної рівності під час прийняття нормативно-правових актів; участь у здійсненні Прем'єр-міністром України представництва Кабінету Міністрів України у міжнародних зустрічах і форумах, у тому числі з Комісією ООН із статусу жінок, Радою безпеки ООН на сесіях з порядку денного «Жінки, мир, безпека», Ради Європи, ОБСЄ тощо; співпраця та взаємодія з громадянським суспільством з питань щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства³³. Специфічним суб'єктом забезпечення гендерної рівності є *Міжвідомча рада з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання та протидії домашньому насильству та протидії торгівлі людьми* як «тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений при Кабінеті Міністрів України»³⁴.

³² Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-%D0%BF#Text>.

³³ Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2017-%D0%BF#Text>.

³⁴ Про консультативно-дорадчий орган з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання та протидії домашньому насильству та протидії торгівлі людьми: постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 1087. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-2007-%D0%BF#Text>.

– **Міністерство соціальної політики України** як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Мінсоцполітики забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, розробляє заходи, спрямовані на забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, формує Національний план дій щодо впровадження гендерної рівності³⁵. Повноваження Мінсоцполітики як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків вичерпно визначено відповідно до ст. 11 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Профільними структурними підрозділами Мінсоцполітики є *Експертна група з питань протидії торгівлі людьми, домашньому насильству та гендерної рівності Директорату розвитку соціальних послуг та захисту прав дітей* та *Відділ моніторингу за дотриманням європейських стандартів рівності*³⁶. При міністерстві функціонує *Експертна рада з питань дискримінації за ознакою статі*, основними завданнями якої є: розгляд звернень за фактами дискримінації за ознакою статі від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, громадян з метою надання експертної оцінки та вжиття відповідних заходів; розгляд питань щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні; підготовка рекомендацій центральним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям всіх форм власності, об'єднанням громадян, іншим установам та організаціям щодо усунення виявлених порушень з питань гендерної дискримінації; підготовка пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства з метою їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі³⁷. 2020 року при Мінсоцполітики було створено *Міжвідомчу робочу групу*

³⁵ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.

³⁶ Структура апарату Міністерства соціальної політики України: наказ Міністерства соціальної політики України від 19 березня 2020 року № 451 к. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/struktura-centralnogo-aparatu-ministerstva.html>.

³⁷ Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі: наказ Міністерства соціальної політики України від 8 червня 2012 року № 345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0345739-12#Text>.

з координації питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків³⁸,

– *інші центральні органи виконавчої влади* наділені згідно зі ст. 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» центральні органи виконавчої влади при формуванні та реалізації державної політики в окремій сфері суспільних відносин реалізують низку повноважень щодо забезпечення гендерної рівності (забезпечення виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань забезпечення гендерної рівності, створення умов для поєднання жінками та чоловіками професійних сімейних обов'язків; проведення просвітницької діяльності з питань гендерної рівності, взаємодія з громадськими об'єднаннями у сфері забезпечення гендерної рівності, здійснення позитивних дій тощо). *Міністерство юстиції України* уповноважено здійснювати гендерно-правову експертизу «щодо законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів» (окремо наголосимо, що гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Мін'юсту)³⁹. В центральних органах виконавчої влади визначається *уповноважена особа (координатор) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків*. Відповідно до абз. 15 ст. 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» прямо передбачено, що виконання обов'язків уповноваженої особи (координатора) покладається на одного із заступників міністра, заступника керівника іншого органу виконавчої влади. Зазначимо, що уповноваженою особою (координатором) в міністерствах зазвичай призначаються заступники міністрів з питань європейської інтеграції. Наразі закріплено імператив щодо утворення в структурі органів виконавчої влади спеціальної та загальної юрисдикції відповідальних підрозділів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків⁴⁰,

³⁸ Про утворення Міжвідомчої робочої групи з координації питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: наказ Міністерства соціальної політики України від 7 лютого 2020 року № 87. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5638.html>.

³⁹ Питання проведення гендерно-правової експертизи: постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text>.

⁴⁰ Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text>.

– *місцеві державні адміністрації*, як регіональні та місцеві елементи національного механізму забезпечення гендерної рівності. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Адміністративна правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення гендерної рівності визначена відповідно до абзаців 2–13 ст. 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок». Виконання функцій *уповноваженої особи (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків* покладаються на одного із заступників голови місцевої державної адміністрації. Повноваженнями щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків наділені окремі *структурні підрозділи обласних державних адміністрацій*, а саме: департаменти соціального захисту населення (Волинська, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Сумська, Харківська, Хмельницька та Чернівецька обласні державні адміністрації); Департамент соціальної та молодіжної політики обласної державної адміністрації Вінницької ОДА; Управління сім'ї, молоді та масових заходів національно-патріотичного виховання Донецької ОДА; Департамент праці, соціальної та сімейної політики Житомирської ОДА; Департамент соціальної політики (Івано-Франківська ОДА, виконавчий орган Київської міської ради/Київської міської державної адміністрації); Служба у справах дітей та сім'ї Київської ОДА; Відділ з питань гендерної рівності, протидії торгівлі людьми, запобігання домашньому насильству Одеської ОДА; Департамент розвитку адміністративних послуг, соціальної, молодіжної політики та спорту Рівненської ОДА; Управління сім'ї та молоді Тернопільської ОДА; Департамент соціального розвитку Херсонської ОДА; Управління у справах сім'ї, молоді та спорту Черкаської ОДА; Департамент сім'ї, молоді та спорту Чернігівської ОДА⁴¹. При місцевих державних адміністраціях можуть створюватися консультативно-дорадчі органи, запроваджуватися посади радників з питань гендерної рівності. Зазначимо, що в умовах введення правового режиму воєнного стану місцеві державні адміністрації трансформувалися у *військові адміністрації*, наділені статусом тимчасових державних органів, які

⁴¹ Відповідальні структурні підрозділи з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків обласних державних адміністрацій. Сайт Національної соціальної сервісної служби України. URL: <https://nssu.gov.ua/genderna-rivnist/vidpovidalni-strukturni-pidrozdili-z-pitan-zabezpechennya-rivnih-prav>.

«здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування»⁴²;

– **органи місцевого самоврядування** як суб’єкти владних повноважень, що представляють інтереси/спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Відповідно до абзаців 2–13 ст. 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок» органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо забезпечення гендерної рівності. В органах місцевого самоврядування призначаються координатори та радники з гендерних питань. У виконавчих органах місцевих рад функції забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків реалізують департаменти/управління/відділи соціальної політики або управління/відділи сім’ї, молоді та спорту;

– **радники з питань гендерної політики** в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Основними завданнями радника є консультування керівника органу влади та уповноваженої особи (координатора) щодо реалізації державної політики з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та внесення пропозицій щодо вжиття окремих заходів⁴³. Наразі відсутній уніфікований алгоритм призначення радників з питань гендерної політики (практикується покладання цієї функції на одного з радників керівника центрального органу виконавчої влади, призначення радником одного з працівників центрального апарату міністерства тощо);

– **громадські об’єднання** як добровільні об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Громадські об’єднання як активні суб’єкти формування і реалізації державної політики у сфері забезпечення гендерної рівності можуть брати участь у розробці рішень суб’єктів владних повноважень з питань гендерної рівності, реалізації відповідних програм, делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів, здійснення моніторингу стану дотримання гендерного законодавства тощо.

Комплексний аналіз специфіки побудови вітчизняного механізму забезпечення гендерної рівності дає підстави артикулювати такі зауваги:

1) на рівні законодавчої влади створено досить розгалужену інституційну інфраструктуру забезпечення гендерної рівності.

⁴² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁴³ Типове положення про радника з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі: постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text>.

Водночас певними викликами є потенційне виникнення конкуруючої компетенції двох профільних підкомітетів у складі різних комітетів парламенту, відсутність інституту омбудсмена з гендерної рівності як спеціалізованого наглядово-контрольного органу, недостатній експертно-аналітичний супровід розроблення відповідних законо-проектів та підзаконних нормативно-правових актів, відсутність традиції регулярного проведення парламентських слухань щодо проблем забезпечення гендерної рівності (існує практика проведення парламентських слухань не частіше одного разу упродовж скликання);

2) на рівні виконавчої влади функціонує низка суб'єктів публічного адміністрування/посадових осіб, наділених компетенцією у сфері забезпечення гендерної рівності. Децентралізація забезпечення реалізації функцій гендерної рівності об'єктивно зумовлює необхідність належної координації уповноважених суб'єктів. Зазначена проблема може бути вирішена шляхом розширення функціонально-інституційної спроможності Урядового уповноваженого з гендерної політики. Пропозиції щодо наділення цим статусом одного з віце-прем'єр-міністрів, міністрів або заступників міністрів є недостатньо аргументованими, оскільки не враховують управлінського імперативу щодо автономізації та спеціалізації цієї посадової особи, її наділення правозастосовними, контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. На нашу думку, пропозиція щодо заснування Державної служби з питань дискримінації за ознакою статі є апіорі контроверсійною, оскільки не узгоджується з конституційно-правовим імперативом комплексного викорінення будь-яких проявів дискримінації. Аналітики обґрунтовано наголошують на негативних наслідках одночасного підпорядкування двом віце-прем'єр-міністрам Міністерства соціальної політики України як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань забезпечення гендерної рівності, а також невиправданому дублюванню функцій та розпорошеності завдань на рівні структурних підрозділів центрального апарату цього міністерства (доцільним є створення профільного департаменту/директорату з гендерних питань). Конструктивною є пропозиція щодо доцільності покладання обов'язків уповноваженої особи (координатора) в міністерствах на державних секретарів, що сприятиме професіоналізації антидискримінаційної діяльності та імплементації положень концепції гендерного мейнстрімінгу. Необхідно нормативно закріпити обов'язковість призначення радників з гендерних питань;

3) нарізла необхідність уніфікації назв, організаційної побудови та функціоналу профільних структурних підрозділів місцевих державних

адміністрацій, наділених повноваженнями у сфері забезпечення гендерної рівності;

4) є достатні підстави констатувати недостатнє використання суб'єктами владних повноважень потенціалу позитивних дій як тимчасових легальних антидискримінаційних заходів публічного адміністрування при забезпеченні належного представництва жінок на різних рівнях владної ієрархії, прийняті значущих управлінських рішень, розробленні і практичній реалізації національних, регіональних та локальних програм;

5) існує необхідність створення єдиного постійного національного репрезентативного консультативно-дорадчого органу з питань гендерної рівності з обов'язковим залученням представників органів публічної влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства (наразі існує низка розрізнених колегіальних органів на кшталт Міжвідомчої ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми або Комісії з питань координації взаємодії органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України). При обласних державних адміністраціях/військових адміністраціях доцільно створити регіональні консультативно-дорадчі органи з метою здійснення моніторингу стану забезпечення гендерної рівності у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пошуку оптимальних коректних алгоритмів вирішення гендерно зумовлених колізій;

6) необхідно імплементувати «гендерну компоненту» професіоналізації публічних службовців з особливою акцентуацією уваги на формуванні компетентностей щодо формування і реалізації гендерної політики, збору та опрацювання гендерно чутливої статистики, гендерного бюджетування тощо.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження встановлено, що гендерна рівність є об'єктивним маркером рівня цивілізованості суспільства, а забезпечення паритетного становища жінок і чоловіків у різних сферах буття, – стратегічним напрямом людиноцентричного публічного адміністрування. В Україні створено розгалужену нормативно-правову базу та розвинену інституційну інфраструктуру забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Національний механізм забезпечення гендерної рівності складається з низки суб'єктів, що мають різну правову природу, адміністративну правосуб'єктність і підпорядкування. Перспектива модернізації цього

механізму полягає у посиленні інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади ефективно забезпечувати реалізацію гендерної політики, уніфікації діяльності профільних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, імплементації гендерно зумовлених управлінсько-правових стандартів діяльності органів місцевого самоврядування, координації «ініціатив з гендерної рівності», використанні потенціалу недержавних суб'єктів тощо.

АНОТАЦІЯ

Встановлено, що гендерна рівність є безумовним антидискримінаційним соціально-правовим імперативом та необхідною передумовою сталого розвитку суспільства. Державна гендерна політика має наскрізний та інтегративний характер, що зумовлено необхідністю системного ствердження гендерної рівності у всіх сферах суспільного буття, подолання гендерних стереотипів та патріархальних моделей гендерної поведінки, недопущення та/або викорінення будь-яких проявів дискримінації за ознакою статі, застосування позитивних дій тощо. Наразі в Україні створено розгалужену нормативно-правову базу та розвинену інституційну інфраструктуру забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Національний механізм забезпечення гендерної рівності складається з низки суб'єктів, що мають різну правову природу, адміністративну правосуб'єктність і підпорядкування. Перспектива модернізації механізму полягає у посиленні інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади ефективно забезпечувати реалізацію гендерної політики, уніфікації діяльності профільних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, імплементації гендерно зумовлених управлінсько-правових стандартів діяльності органів місцевого самоврядування, координації «ініціатив з гендерної рівності», використанні потенціалу недержавних суб'єктів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гендерна політика в нормативно-правових документах. Частина 1. За заг. ред Левченко К.Б. / Г.Г. Жуковська, К.Б. Левченко, О.О. Остапенко, О.І. Суслова. Київ, 2020. 186 с. С. 38.
2. Гонюкова Л.В., Педченко Н.С. Сучасний механізм упровадження гендерної політики в Україні. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 2. С. 114–120.
3. Щербак Н.В. Інституційне забезпечення реалізації державної гендерної політики в умовах реформування державного управління. *Право та державне управління*. 2020. № 3. С. 141–149.
4. Задосенко К. Інституційний механізм забезпечення публічної політики гендерної рівності та рівних можливостей в Україні. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2019. № 2. С. 37–43.

5. Краснопольська Т.М. Інституційна складова національного механізму реалізації гендерної політики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 7. С. 116–120.

6. Ганзицька Т.С. Інституційна система механізму забезпечення гендерної рівності в Україні. *Право і безпека*. 2012. № 5. С. 12–16.

7. Перегудова Т.В. Формування інституційного механізму забезпечення гендерної рівності в оплаті праці в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 4. С. 134–150.

8. Безбородова О.Л. Концептуальні підходи до сутності організаційно-правового механізму гендерної політики в Україні. *Державне будівництво*. 2020. № 2. С. 1–9.

9. Пекінська декларація: прийнята на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text.

10. Кисельова О. Інституційні механізми забезпечення гендерної рівності в Україні в контексті європейської інтеграції. *Жінки в політиці: міжнародний досвід для України: збірник наукових статей*. К, 2006. С. 144–155.

11. Резолюція РБ ООН 1325 «Жінки. Мир. Безпека» та суміжні резолюції. Жінки. Мир. Безпека: Інформаційно-навчальний посібник з гендерних аспектів для фахівців соціальної сфери. К., 2017. С. 25–29.

12. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 113-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80#Text>.

13. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року № 1544-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020-%D1%80#Text>.

14. Угода 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 від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

15. Про рівноправність жінок та чоловіків: декларація Комітету Міністрів Ради Європи, прийнята на 83 сесії від 16 листопада 1988 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_903#Text.

16. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.

17. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018-2023 роки. Страсбург, 2018. 59 с. С. 39–42. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4>.

18. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.

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

20. Про Національну стратегію у сфері прав людини: указ Президента України від 24 березня 2015 року № 119/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2015#n13>.

21. Дигал Я. Інституційні механізми забезпечення гендерної рівності у політичній сфері: європейський контекст. *Історико-політичні процеси сучасного світу: Збірник наукових статей*. 2020. Т. 42. С. 148–159.

22. Гендерна політика та інституційні механізми її реалізації в Україні. Національний огляд виконання Україною Пекінської декларації та Платформи дій і заключних документів Двадцять третьої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН / уклад. Корюкалом М. К., 2014. 122 с.

23. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

24. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>.

25. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

26. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

27. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 року № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-2020-%D0%BF#Text>.

28. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 року № 759. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#Text>.

29. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-%D0%BF#Text>.

30. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2017-%D0%BF#Text>.

31. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.

32. Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі: наказ Міністерства соціальної політики України від 8 червня 2012 року № 345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0345739-12#Text>.

33. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з координації питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: наказ Міністерства соціальної політики України від 7 лютого 2020 року № 87. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5638.html>.

34. Питання проведення гендерно-правової експертизи: постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text>.

35. Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text>.

36. Типове положення про радника з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі: постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2020-%D0%BF#Text>.

Information about the author:

Pronevych Oleksii Stanislavovych,

Doctor of Legal Sciences, Professor,

Professor at the Department of Service and Medical Law

Educational and Scientific Institute of Law

of Taras Shevchenko National University of Kyiv

60, Volodymyrska str., Kyiv, 01033, Ukraine

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ КРАФТОВОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ ЯК ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ В ПІСЛЯВОЄННОМУ РОЗВИТКУ АГРОВИРОБНИЦТВА

Рибачек В. К.

ВСТУП

Виробництво продуктів харчування історично вважається однією із спеціалізації агропромислового комплексу України. Цьому сприяють структура земельних ресурсів (адже український показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн і становить 0,9 га, у т. ч. 0,7 га ріллі проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га відповідно), тривалий історичний досвід виробництва різноманітної сільськогосподарської продукції як рослинного, так і тваринного походження (про виробництво меду, випас свиней і овець населенням славянської землі повідомляв ще у X ст. арабський письменник Ібн-Даст), значні виробничі потужності харчової промисловості, що зробили відомими на весь світ «Київський торт», згущене молоко, молочні серії «Волошкового поля» та «Данон Україна», тверді сири Шостки та Золотоноші, цукерки фабрик «Рошен», «Львівські ласощі», львівський шоколад, продукцію «Гаврилівських курчат», ковбасні вироби «Ятраня», Ковельські ковбаси тощо.

Все це, і особливо структура земельних ресурсів обумовила розвиток агровиробництва, переважно рослинництва, завдяки чому наша держава стабільно входила до лідерів провідних світових експортерів зернових і зернобобових. Так, за 2021 р. було експортовано агропродукції на загальну суму 27,8 млрд дол., що становить 41% загальноукраїнського експорту. За даними з відкритих джерел, внесок України до світового продовольчого ринку в 2021 р. був еквівалентним забезпеченню харчуванням 400 мільйонів людей¹. Навіть незважаючи на військовий стан, військові дії країни-агресора та блокування портів, Україна експортувала у 2022 р. товарів на 44,1 млрд доларів США і вагою 99,8 млн тонн (з яких 16,3 млн тонн – через зерновий коридор). Товарним

¹ Україна в 2021 році на чверть збільшила експорт агропродукції: що найбільше продавали. URL: [https:// www.unian.ua/economics/agro/ukrajina-v-2021-roci-na-chvert-zbilshila-eksport-agroprodukciji-shcho-naybilshe-prodavali-novini-11667985.html](https://www.unian.ua/economics/agro/ukrajina-v-2021-roci-na-chvert-zbilshila-eksport-agroprodukciji-shcho-naybilshe-prodavali-novini-11667985.html)

лідером як по грошак (і по обсягу) стала кукурудза, експорт якої становив 5,94 млрд дол., що на 1% більше ніж у минулому році. Олія соняшникова займає друге місце за вартістю експорту: 5,46 млрд доларів, а також насіння соняшнику, якого експортували 2,7 млн тонн загальною вартістю 1,255 млрд доларів, що в 33 рази більше, ніж минулого року. Серед інших культур – пшениця (понад 11 млн т на суму 2,6 млрд дол.), ріпак (3,12 млн т на суму 1,54 млрд дол.), сої (майже 2 млн тонн вартістю 862 млн дол.), мяса птиці (413 тис. тонн, що принесло на 19% більше виручки – 852 млн дол.)².

Не зважаючи на певні результати агровиробництва, слід зауважити, що у структурі аграрного сектора України спостерігається поляризація між дрібними аграріями та великими сільськогосподарськими підприємствами (передусім агрохолдингами), що проявляється у дедалі більшому обмеженні прав і можливостей дрібних аграріїв, їх доступі до земельних та фінансових ресурсів, логістичних систем та збуту, характерним є zdeформоване ціноутворення на базову аграрну продукцію та засоби сільськогосподарського виробництва. Так, напередодні воєнної агресії аграрні холдинги контролювали близько 15% (або 6,5 млн га сільгоспземель) і мали посередні показники результативності³. Подібні тенденції зберігаються і під час війни, що вказує на необхідність радикальних змін у структурі та способах функціонування аграрного сектора після закінчення війни. Крім того, великі агропідприємства є більш вразливими до мілітаристичних викликів в умовах бойових дій, про що свідчить руйнація їх інфраструктури. Не сприяє розвитку агрохолдингів також й те, що програми допомоги ФАО та інші передбачають максимальний розмір земельного банку одержувачів на рівні 250-1000 га⁴.

Все це вказує на необхідність радикальних змін у структурі та способах функціонування аграрного сектора після закінчення війни.

Як вважають спеціалісти та дослідники аграрного виробництва, у післявоєнному виробництві нашої держави малі та середні господарства повинні стати ядром для розвитку стійких агропродовольчих систем та відносин. Адже саме малі (у тому числі сімейні) фермери становлять близько 98% всіх сільськогосподарств у світі та обробляють понад 53% всіх сільськогосподарських угідь, виробляючи до 60% валового сільськогосподарського продукту. Малі та середні ферми, їх кооперативи

² Україна у 2022 році експортувала аграрної продукції на понад 23 млрд дол. США. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3650437-ukraina-torik-eksportovala-agroprodukcii-na-ponad-23-milardi.html>

³ Громов О. Сільське господарство під час війни: зміна пріоритетів. URL: <https://ukurie.gov.ua/uk/articles/silske-gospodarstvo-pid-chas-vsijni-zmina-prioritet>

⁴ Там само.

забезпечують самозайнятість населення, є джерелом додаткових й різноманітних робочих місць у сільській місцевості, виступають основою місцевої економіки та самодостатності сільських громад. Адже чим більш різноманітною буде система виробництва, тим стійкішою та гнучкішою вона є до зовнішніх потрясінь.

У світлі розвитку малих сільськогосподарських підприємств велике значення набуває розвиток крафтового виробництва продуктів харчування в Україні.

Вклад у дослідження проблем крафтового виробництва продуктів харчування в Україні внесли провідні технологи харчової промисловості, економісти, менеджери, консалтери, експерти з безпеки харчових продуктів тощо. Аналіз сучасного розвитку крафтового виробництва в Україні знаходимо в публікаціях В. Башинського, С. Болілої, О. Івнищевої, Л. Калініченко, В. Колодяжної, Н. Кириченко, О. Красноруцького, А. Кульчицької, І. Осадчук, Н. Петришиної, Г. Поліщук, Т. Семко та інших. Проте чимало питань правового, методичного та теоретичного спрямування потребують ґрунтовного дослідження. Зокрема, невизначеність правового узаконення самого поняття, його технологічних, організаційних, маркетингових механізмів тощо ускладнюють функціонування та виробництво крафтової продукції.

То ж основним завданням даного дослідження є узагальнення досвіду розвитку крафтової діяльності в Україні, визначення головних напрямів її харчової спеціалізації та проблем безпеки продукції, що виробляється, з урахуванням вимог національного законодавства та відповідності стандартам ЄС.

1. Сутність крафтового виробництва продуктів харчування та особливості його розвитку в Україні

Поняття «крафтовий» стрімко входить у нашу свідомість і набирає популярність, починаючи приблизно з 2012 року. Воно походить від англійського слова «craft», яке можна перекласти як «майстерна робота» або «ремесло». Так часто називають продукти, які виробляються не на заводі, а в майстерні, маленькими партіями за індивідуальними рецептами. Таким чином, синонімами до слова «крафтовий» можна назвати ремісничий, рукодільний, авторський, кустарний, тощо. В період військових дій виробництво певної продукції невеликими партіями з переробкою локальної сировини фермерами і виробництва на її основі крафтової продукції дає можливість розвитку міні-підприємств харчової промисловості, які можуть функціонувати в період військового стану, не потребують значних капіталовкладень, краще розуміються на кон'юктурі регіонального ринку і враховують всі аспекти харчових потреб населення. Мода на споживання локальних натуральних

продуктів прийшла до нас з Європи, і активно підхоплюється населенням, адже для українців надзвичайно важливі сімейні цінності, тому ідеологія виробів з родинною історією та крафтовим виробництвом набувають все більшу популярність.

Аналізуючи особливості крафтового (ремісничого) виробництва Л. Калініченко здійснює порівняння його з кустарним та фабричним, виділяючи певні його особливості.

Таблиця 1

Відмінні особливості ремісничого, кустарного та фабричного виробництва (за Л. Калініченко)⁵

Критерії порівняння	Ремісничє виробництво	Кустарне виробництво	Фабричне виробництво
Розмір	Сімейне підприємство	Сімейне підприємство	Велике підприємство
Робітники	Майстер і підмайстер	Самоук, що не досяг рівня майстра	Наймані робітники
Вироби	Кожен виріб є штучним, авторським	Робота за шаблоном без творчої ініціативи	Стандартизоване і масове виробництво
Знаряддя праці	Ручне знаряддя	Ручне знаряддя	Машинне знаряддя
Поділ праці	Поділ праці відсутній майстер виконує всю роботу	Малий розподіл праці, розпорошеність працівників, без централізації виробництва	Наймані робітники, де кожен виконує окрему операцію
Збут	Продукція вироблена на замовлення певного споживача	Дрібнотоварне виробництво на невідомий ринок	Розширення ринків збуту
Ідеологія праці	Діяльність – це можливість самовираження майстра	Діяльність – це можливість отримання прибутку	Діяльність – це можливість отримання прибутку, розширення виробництва та розвиток

⁵ Калініченко Л.Л. Проблеми розвитку крафтової діяльності в Україні. *Економіка: реалії часу* : науковий журнал. 2022. № 5 (63). С. 26–33. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2022/No5/26.pdf> . С. 27.

Отже, характерними особливостями крафтового виробництва є: особиста діяльність виробника з невеликою кількістю працівників (найчастіше членів сім'ї, родичів, друзів, однодумців), на власних виробничих потужностях, переважно із власної сировини, під замовлення або для певного кола споживачів, кількість продукції є невеликою та якісною.

Ще донедавна термін «крафтовий» асоціювалося з пивом. Вперше його застосував у 1984 році австралійський журналіст Вінс Коттоне характеризуючи «маленьку пивоварню (craft brewery), що використовує традиційні методи та сировину для виробництва ремісничого, безкомпромісного пива, котре продають локально»⁶.

Так називали пиво, зварене маленькими броварнями, в невеликих обсягах та, як правило, за авторськими рецептами. Це і не дивно, адже в Україні відбулась справжня «революція крафтового пива», яка і дала поштовх розвитку крафтового виробництва в цілому.

Сьогодні слово «крафтовий» набуло вже достатньо широкого розповсюдження. Так з'явилися крафтові сири, крафтовий шоколад, крафтове варення, крафтове в'ялене м'ясо і навіть крафтове вино та чай.

Якщо підсумувати, то крафтовим називається будь-який продукт, зроблений власноруч і, як правило, в невеликих обсягах. Найголовніше у крафтовому виробництві – це якість, починаючи з відбору сировини і закінчуючи технологією виробництва.

В інформаційних джерелах підкреслюється що: «крафтові продукти – це продукти, зроблені не на заводі, а в майстерні, маленькими партіями за індивідуальними рецептами», інколи що «Крафт – це ексклюзивні, виготовлені вручну лімітованими партіями продукти»⁷. Досліджуючи ринок крафт-продукту журналістка І. Глотова зауважує, що український крафт – це дрібне вітчизняне виробництво (без використання технологій, характерних для масового промислового виробництва) на малих потужностях із метою дати споживачам більше вибору, об'єднати й традиційні рецепти, й інноваційні підходи до виробництва, аби ці продуктами ставали потім справжніми «фішками» та «ноу-хау», що характерні саме для певної території⁸. Нині крафтові продукти згадуються частіше, ніж екологічні чи будь-які інші. Однією з головних

⁶ Калініченко Л.Л. Проблеми розвитку крафтової діяльності в Україні. *Економіка: реалії часу* : науковий журнал. 2022. № 5 (63). С. 26–33. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2022/No5/26.pdf>. С. 28.

⁷ Крафтовая продукция что это : веб-сайт. URL: <https://istalcogolya.com/other/kraftovaya-produktsiyachto-eto.html>

⁸ Глотова І. Сорго, чому агровиробники обирають цю культуру. Аграрне інформаційне агенство «Agravery». 2018. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/solo-dla-sorgo-abo-comu-agrovirobnikiobiraut-cu-kulturu>

особливостей такого підходу став авторський, творчий і фірмовий посил. Деякі помилково вважають, що така їжа ніщо інше як страва, приготована по-домашньому, що має органічне або фермерське походження. Варто вказати, що низка такої продукції завжди лімітована, її випускають обмеженим тиражем, а ціни можуть бути недоступними. Така їжа – це щось особливе, а водночас вона може нагадати споживачеві щось по домашньому близьке, рідне, яке дбайливо створили руки⁹.

За інформацією затвердженою Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, можна стверджувати, що крафтовий виробник – це оператор ринку харчових продуктів, на потужностях якого здійснюється виробництво харчових продуктів виключно за власною унікальною рецептурою та/або технологією і в обсязі не більше ніж 1000 кг або літрів на тиждень в середньому впродовж року (має не більше ніж 5 осіб робочого персоналу, використовує у виробництві не більше 20 тварин)¹⁰. Через розмитість визначення крафтового продукту, велика спокуса включити в цю категорію все, що виходить за рамки стандартного, а тому найчастіше щоб відокремити свою продукцію крафтові виробники схиляються до таких принципів визначеності свого виробництва:

1) виробництво – мале, а партії – обмежені, що дозволяє проконтролювати якість виготовлення кожної відпускаємої одиниці (за умов сертифікаційного контролю);

2) використання «жорсткого» відбору компонентів (сировини) продукту (якість сировини на вищому рівні);

3) не менше 75% капіталу належить власникам, а не стороннім інвесторам, що забезпечує підприємству незалежність;

4) продаж, як правило, відбувається у місці виробництва, лавках, пекарнях, в сімейних магазинчиках чи кафе;

5) мотивом створення бізнесу виступає любов до своєї справи, натхнення і бажання підійти до виробництва творчо (повна стилізація під ручну роботу)¹¹.

З урахуванням повноцінної картини про поняття та принципи формування «Крафт-продукту» та загалом крафтового виробництва, все рівно залишається питання про його харчову безпечність. Сертифікація в нашій країні є необов'язковою, що дає змогу багатьом підприємцям, власникам малого-бізнесу створювати велику кількість різноманітної

⁹ Крафтова їжа : веб-сайт. URL: <https://beregunya.com.ua/harchuvannya/kraftovayizha-gastronomichnyjorgazm-i-strunka-figura-gurmany-ne-tovstiyut.html>

¹⁰ Стратегічне бачення нормативного визначення «крафтового виробника» у сфері виробництва та введення в обіг харчових продуктів. Громадська рада України. 2020.

¹¹ Див. 10 і Крафт. Flex : веб-сайт. URL: <https://flex-n-roll.ru/blog/craft/>

продукції, нехтуючи якістю, як і сировини, так і готового продукту, та звісно ж викликати недовіру свідомих людей, що прагнуть якісного харчування. Враховуючі ці критерії та в загалом ставлення до «Крафт продукту», найефективнішими діями є обов'язкове впровадження сертифікації для виробництва ремісничого «крафтового» продукту. Але постає питання чи зможе вітчизняний виробник крафтового продукту зробити сертифікацію, чи все зупиниться на ціні? Згідно досліджень українських сертифікаційних служб «АЛДЕН», «УСАП» ціна ISO 9001 на продукт такий як варення з шкірок кавуна, коштуватиме приблизно 15 тис. грн, дія такого триватиме 3 роки. А ось якщо розбирати технічні умови (ТУ) то ці служби пропонують від 5 до 10 тис. грн на період від 5 років до безстрокової дії¹². Аналізуючи питання про доцільність сертифіката чи ТУ, треба зауважити, що кожний з представлених документів є необхідним для розвитку крафтового виробництва в Україні, тим самим ТУ дає змогу для виходу на внутрішній ринок, а сертифікація відповідно на зовнішній ринок збуту продукції

Оскільки зазвичай виготовленням крафтової їжі займаються на маленьких виробництвах або в домашніх умовах, придбати таку продукцію можна як правило в сімейних магазинчиках і кафе або прямо на фермі, інтернет-платформах чи в місцевих закладах харчування.

Серед найбільш розвинених напрямків діяльності аграрних підприємств, що використовують крафтові технології, можна виділити:

- козині фермерства продають натуральне козяче молоко і молочні продукти;
- кролячі ферми можуть похвалитися екологічно чистим кролячим м'ясом та виробами з нього;
- сирні фермерства пропонують смачні сири, такі як качотта, скаморца і моцарелла;
- домашні хлібопекарні випікають хліб і булочки з авторських рецептами;
- міні-заводи солінь, закаток і варення готові запропонувати масу різноманітних смаколиків, а деякі умільці готують їх з нестандартних інгредієнтів, наприклад, варять варення з шишок;
- домашні м'ясокомбінати пишаються сирокопченою ковбасою власного виробництва та сільськими ковбасками з натуральної яловичини і свинини;
- виробництво натуральної рижієвої олії поки ще не можна назвати масовим, проте продукт стрімко набирає популярність серед шанувальників здорової їжі, адже основна цінність олії з насіння рослини

¹² Сертифікат ISO 9001. АЛДЕН : веб-сайт. URL: https://adgconsulting.com/ua/services/poslugivirobnikam/312/sertifikat_iso_9001/, Сертификация систем менеджмента. УСАП : веб-сайт. URL: <https://lab.biz.ua/vnedrenie-systemiso/>

рижик полягає у високому вмісті незамінних жирних кислот, а неочищена рижієва олія перевершує по стійкості до окислення інші рослинні масла;

- алкогольні напої (популярними стають невеликі крафтові пивоварні; виноробні та інші унікальні напої місцевого виробництва, наприклад “Winecraft”);

- виробництво меду та медових продуктів (крафтова компанія «Медові брати»);

- равликові, страусові, оленячі ферми, ферми з виробництва креветок – ось невеликий перелік функціонуючих крафтових виробників в різних регіонах України. Звичайно, що природні, етнічно-культурні особливості території обумовлюють певну спеціалізацію та концентрацію крафтовиків. Так, сироварні найбільш зосереджені в Західній Україні (Закарпатська та Івано-Франківська області), де продукт виробляють із козячого молока. В центральних південних регіонах зосереджується консервування ягід, овочів та фруктів, а також сушарки для виготовлення ечочипсів. Крафтове виноробство гарно розвинуте в Одеській області, на що вказує факт, що в регіоні вирощується близько 60% винограду України, при цьому у 30% випадків виноробство є приватним¹³. Все це свідчить, що основним стратегічним принципом територіального розміщення крафтового діяльності є близькість до сировини.

Цікавим фактом є зародження в Україні тренду виробництва крафтового морозива, не зважаючи на те, що сьогодні частка невеликих виробників у загальному обсязі виробництва незначна – 4,1%, вона постійно та стрімко збільшується.

Як свідчить аналіз економіки та ринку харчових продуктів багатьох країн світу, саме продукція малих підприємств формує понад 50% ВВП країн «старої» Європи (Німеччина, Франція); понад 30–40% ВВП у країнах «нової» Європи (Чехія, Словаччина, Угорщина). Для порівняння – в Україні цей показник дорівнює 7%¹⁴. Що стосується ж виробництва трендового товару крафтовиків – пива, то його частка у США перевищує 28% від усього ринку пива, європейських країнах – 10–15%. а в Україні становить близько 3%¹⁵.

¹³ Бабаянц О. Крафтове виноробство – час вже спливає. Питання потребує термінового вирішення. *AgroONE*. 2021. № 65. URL: <https://www.agroone.info/publication/kraftove-vinorobstvo-chas-vzhe-splivaie-pitannja-potrebuie-terminovogo-virishennja/>

¹⁴ Про ремісничу діяльність в Україні: Пояснювальна записка до проекту Закону України від 14.03.2014 № 4458 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GG3FU00A?an=4>.

¹⁵ Аналіз ринку ферментованих алкогольних напоїв. Зелена книга березень 2021. URL: <https://cutt.ly/MBPzSmL>.

Таким чином, можна стверджувати, що крафтова діяльність – це особливий вид підприємницької діяльності, в якій в процесі виробництва і реалізації продукції малих підприємств та сімейних господарств спостерігається початковий функціональний розподіл праці, засоби виробництва і сировина перебувають у власності або на праві оренди, продукція виробляється в малому обсязі, переважно на індивідуальне замовлення або для місцевого споживання, пріоритетом виступає якість продукції, а цінова винагорода та прибуток є результатом всієї діяльності¹⁶. Отже, крафтове виробництво є перспективною інноваційною діяльністю, бо воно має не лише економічний, а й соціальний ефект, впливаючи та розгалужуючи рівень навантаження на довкілля.

2. Правові аспекти врегулювання крафтових виробництв на сучасному етапі розвитку аграрного сектора економіки

Як наголошує О. Красноручський, сучасний стан регулювання окремих сфер підприємницької діяльності суттєво відстає від вимог українського суспільства та не відповідає світовим тенденціям розвитку галузі. Низький рівень законодавчого регулювання саме сфери мікропідприємництва та малого підприємництва, зокрема ремісництва, не забезпечує належний рівень його розвитку, знижує рівень безпеки продукції та послуг, обумовлює відтік до інших держав кваліфікованих кадрів, бажаючих започаткувати власний малий бізнес в Україні¹⁷. Так, в Україні поки-що спостерігається відсутність відповідного законодавства щодо крафтового підприємництва.

Разом із тим до функціонування крафтової діяльності все ж таки можна віднести деякі положення законодавчих актів, зокрема, ч. 3 ст. 55 Господарського кодексу України¹⁸, в якій йдеться про приналежність до суб'єктів малого підприємництва, у тому числі суб'єктів мікропідприємництва, малого та середнього підприємництва тощо, Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»¹⁹, Закон України «Про національну програму сприяння

¹⁶ Аналіз ринку ферментованих алкогольних напоїв. Зелена книга березень 2021. URL: <https://cutt.ly/MBPzSmL>. С. 29.

¹⁷ Красноручський О.Б Рендинг та крафтові технології аграрних підприємств: стратегічний аспект. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2023. № 3. С. 20. URL: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/wp-content/uploads/2023/05/2023-316-3.pdf>.

¹⁸ Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22, ст. 144.

¹⁹ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України/ *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3, ст. 23.

розвитку малого підприємництва в Україні»²⁰, яка потребує доповнення положеннями, що стосуються державної підтримки діяльності крафтових підприємств. Сімейні крафтові ферми щодо ведення своєї діяльності можуть базуватися й на положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств»²¹ тощо.

Доцільно нагадати, що деякі економічно розвинуті країни (Велика Британія, США, Франція) мають значний та успішний досвід розробки і проведення активної державної політики щодо підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу. Напрацьованими інструментами такої підтримки виступають: надання державних гарантій по кредитах (при цьому в країнах ЄС спостерігається перехід від безпосереднього надання позик та дотацій до збільшення частки консультаційних послуг); забезпечення особливих умов щодо гарантій для стартапів; збільшення державних гарантій по експортним операціям; збільшення частки прямого фінансування підприємств; формування певних державних інституцій щодо координації розвитку сфери малого і середнього бізнесу (наприклад, Адміністрація малого бізнесу у США, Служба малого бізнесу у Великій Британії, Департамент ремісництва, малого і середнього підприємництва у Польщі)²². Цікавим є досвід підтримки малого і середнього підприємництва у Південній Кореї з її високою часткою (близько 99%) малих і середніх підприємств у загальному виробництві та експортно-орієнтованою економікою. Заходи включають: державні гарантії по експортним операціям, прямі позики на пільгових умовах, гарантії по кредитам. Також активно діють програми підтримки інноваційних стартапів, що передбачають: 1) фінансові та освітні послуги безпосередньо підприємцям; 2) підтримку бізнес-інкубаторів при ВНЗ і науково-дослідних інститутах; малому та середньому бізнесу виділяють земельні ділянки, надають експертні консультації, освітні та маркетингові послуги; 3) здійснення заходів у сфері освіти і наданні робочих місць випускникам ВНЗ; 4) програми прямого і непрямого фінансування²³.

²⁰ Про національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні : Закон України/ *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 7, ст. 35.

²¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств : Закон України.

²² Підтримка малого та середнього бізнесу у світі(огляд інструментів і політик). Інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28947.pdf>. с. 3.

²³ Підтримка малого та середнього бізнесу у світі(огляд інструментів і політик). Інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28947.pdf>. С. 5.

Деякі зрушення у сфері правового регулювання крафтового виробництва щодо деяких продуктів в останні роки відбулися і в Україні. Так, у 2016 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році»²⁴, яким було встановлено знижену вартість ліцензії на право оптової торгівлі для пивоварень з об'ємом виробництва менше 3000 гектолітрів (300 000 л.) на рік, тим самим намагаючись відокремити дрібний бізнес від великих промислових виробників пива. Також, Верховна Рада у 2021 році прийняла за основу два законопроекти, якими окремо визначаються малі виробники пива, умови їхньої роботи та пропонується зменшення акцизного податку на 50%²⁵. Так, законопроект № 5118 фіксує зміни до Податкового кодексу та встановлює акциз на пиво, виготовлене малими виробниками пива, у розмірі 1,39 грн/літр (замість 2,78 грн/літр). Водночас, законопроект № 5119 надає визначення терміну «малі виробники пива». Це підприємства, які здійснюють за повним технологічним циклом виробництво пива в об'ємі, що не перевищує 200 000 гектолітрів на рік. Для малих виробників пива впроваджені наступні зміни: встановлюється необмежений строк дії ліцензії на виробництво; скасовується обов'язкова атестація виробництва що п'ять років; скасовується необхідність отримання окремої ліцензії на оптову торгівлю у разі отримання ліцензії на виробництво пива; за наявності ліцензії, річна плата за яку встановлена в розмірі 30 тисяч гривень – виключаються норми щодо застосування фінансових санкцій у вигляді штрафів у разі оптової торгівлі пивом понад 3000 гектолітрів пива на рік; штраф у розмірі 1700 грн. для малих виробників пива та виноробної продукції за несвоєчасне подання звіту або недостовірних відомостей про обсяги виробництва. Прийняття вищезазначених законопроектів сприяє більш визначеності та полегшенню умов ведення крафтового бізнесу в Україні.

1 грудня 2022 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про географічні зазначення спиртних напоїв»²⁶, який встановлює загальні правила визначення, опису, представлення і маркування спиртних

²⁴ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 4, ст. 42.

²⁵ Виробникам крафтового пива зменшать акциз та скасують ліцензію на оптову торгівлю. URL: [https:// biz.ligazakon.net/news/203692_virobnikam-kraftovogo-piva-zmenshat-aktsiz-ta-skasuyut-ltsenzyu-na-optovu-torgvlyu](https://biz.ligazakon.net/news/203692_virobnikam-kraftovogo-piva-zmenshat-aktsiz-ta-skasuyut-ltsenzyu-na-optovu-torgvlyu)

²⁶ Про географічні зазначення спиртних напоїв: Закон України № 2800-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2800-20>

напоїв, правила використання офіційних назв спиртних напоїв. Це дасть змогу:

- гармонізувати положення національного законодавства з нормами права ЄС, які підлягають імплементації на підставі Угоди про асоціацію;
- стимулювати розвиток крафтового виробництва спиртних напоїв та створити робочі місця для населення, зокрема, в сільській місцевості;
- забезпечити додаткові можливості для переробки сільсько-господарської продукції та збільшити внутрішнє виробництво продукції з високою доданою вартістю;
- збільшити податкові надходження до бюджетів усіх рівнів.

Також з прийняттям цього Закону запроваджується комплексне регулювання відносин у сфері географічних зазначень спиртних напоїв шляхом:

- уточнення термінів у сфері географічних зазначень спиртних напоїв;
- запровадження категорій спиртних напоїв, для яких будуть реєструватися географічні зазначення;
- визначення особливостей підготовки до реєстрації географічних зазначень спиртних напоїв;
- встановлення особливих вимог щодо специфікацій спиртних напоїв з географічними зазначеннями та процедури їх погодження;
- визначення особливостей використання та захисту географічних зазначень спиртних напоїв, а також встановлення відповідальності за порушення в цій сфері;
- запровадження системи контролю щодо географічних зазначень спиртних напоїв.

Отже, це дозволяє, по-перше, захистити та дати потужний поштовх до розвитку малим виробникам, і по-друге, просуває територію виробництва, регіональний туризм тощо, що забезпечує додаткову економічну вигоду для виробника. Введення в дію цього закону відбудеться 29.12.2024 р. Доцільно, як наголошують спеціалісти, мати такі закони і для інших видів крафтової продукції, зокрема меду, варення та інших.

Важливим фактором у розвитку крафтових є підтримка з боку держави. Верховна Рада України 29.06.2023 р. прийняла законопроект № 5762 про спрощення умов виробництва дистилатів²⁷. Законопроект спрямований на підтримку малих виробників крафтових спиртних напоїв та виноробів. Це також створює умови для гарного розвитку крафтових технологій в Україні. Незважаючи на велику

²⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов виробництва дистилатів суб'єктами малого підприємництва : Закон України № 5762. URL: <https://minagro.gov.ua/news/parlament-prijnyav-zakon-yakij-sproshchuye-umovi-virobnictva-kraftovih-spirtnih-napoyiv-malimi-pidpriyemcami>

кількість перспектив для розвитку крафтових технологій, зараз продовжує існувати низка проблемних питань щодо реалізації виробництва крафтових напоїв.

Однією з проблем є відсутність законодавства, яке б чітко прописувало правила здійснення діяльності, які б забезпечували виробництво безпечних харчових продуктів для життя та здоров'я людини. Загальний Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» № 771/97-ВР²⁸ не спрощує роботу крафтовиків. А існують деякі обмеження для крафтових виробників продукції в світі. Наприклад, продаж крафтової продукції можливий лише в магазині, який розміщений у дворі або на території ферми; дозволяється продавати свою продукцію тільки особисто виробником, або членами його сім'ї; упаковка має містити маркування про реєстраційний локальний номер виробника, або штамп на пакувальному папері, а також обов'язкова наявність на пакуванні фотографії фермера (власника); крафтовому виробнику заборонено самостійно фасувати продукт без присутності покупця. Згідно інформаційних джерел найближчим часом в Україні змінять законодавство щодо крафтового виробництва харчових продуктів. Норми якості та безпечності харчових продуктів для великих харчопереробних підприємств затверджує Міністерство охорони здоров'я. Згідно внесених змін у законодавство за безпеку та якість харчових продуктів крафтових виробництв відповідатимуть товариства та асоціації. Це сприятиме розширенню асортименту крафтових продуктів за власними традиційними рецептами високої якості.

Важливою складовою розвитку крафтових виробництв є інформування споживачів про продукцію. З цією метою в Україні створюють онлайн-платформи. Так, створений маркетплейс крафтових продуктів харчування «PrivatCraft», який пропонує широкий вибір продуктів від українських виробників. Асортимент крафтових продуктів на онлайн-платформі налічує понад 500 найменувань та 40 постачальників: сир, м'ясо, мед, соуси, варення, шоколад, хліб тощо²⁹. Позитивним моментом є те, що кожен виробник крафтової продукції після проходження реєстрації може розміщувати асортимент продукції, яку виробляє, на сайті платформи. Для підтримки малого бізнесу в складних умовах війни за нашу свободу та незалежність, зареєстрована правка до законопроекту реєстр. № 8401 щодо повернення обсягів доходу по III групі платників

²⁸ Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України/ *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19, ст. 98.

²⁹ Онлайн-платформа «Дія. Бізнес». URL: <https://business.diaa.gov.ua/cases/iniciativi/privatcraft-marketplejs-kraftovih-produktiv-harcuvanna-vidukrainskih-virobnikiv>

єдиного податку до рівня, який існував до 2016 року, а саме до 20 млн грн (або до 2985 розмірів мінімальної заробітної плати)³⁰.

У 2019 році офіційно зареєстрована Громадська спілка «Асоціація крафтових дистилляторів України»³¹. Спілка взялася представляти і захищати інтереси ринку крафтових спиртних напоїв та його гравців, створювати відповідні умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Її мета об'єднати приватні винокурні, клуби та спілки регіонального та місцевого значення, запросити до співпраці міжнародні співтовариства, представників суміжних ринків та популяризувати культуру споживання напоїв.

ВИСНОВКИ

Сучасне суспільство обирає якість і екологічність, що і є основними характеристиками крафтової продукції. Харчові продукти крафтового виробництва набувають широкої популярності в Україні. Крафт – це виробництво невеликої кількості продукту на малих потужностях за власними унікальними або традиційними рецептами. Згідно існуючої інформації, крафтовий виробник – це оператор ринку харчових продуктів, на потужностях якого здійснюється виробництво харчових продуктів виключно за власною унікальною рецептурою та/або технологією і в обсязі не більше ніж 1000 кг або літрів на тиждень в середньому впродовж року (має не більше ніж 5 осіб робочого персоналу, використовує у виробництві не більше 20 тварин). Отже, відкриття бізнесу на принципах крафтових технологій є актуальним для агровиробників України, бо дозволяє нівелювати ризики продовольчої безпеки та безробіття. Крафтова продукція – не масовий товар, а продукція, яку створює конкретний виробник за власними рецептами та на малих потужностях, як правило – у конкретній місцевості. Нині в Україні це вже не лише продукти харчування, але й виробництво мила, сувенірів, меблів та інших цікавинок. Щороку в Україні проводиться велика кількість крафтових ярмарків та фестивалів. Наприклад, на свято Масниці різні крафтові виробники хизуються своїми вміннями випікати млинці, які є символом цього свята. Сьогодні вже десятки міні-броварень та приватних пивоварів беруть участь у щорічному закарпатському фестивалі «Вариське пиво». На Закарпатті запрацював пивний туристичний маршрут, який знайомить гостей краю із культурою виробництва традиційної пивної продукції, яку виробляють у певних географічних місцевостях. Пивний туризм Закарпаття – це спеціалізо-

³⁰ Ігор Марчук про необхідність державної підтримки мікро, малого та середнього бізнесу в Україні. URL: https://komprompol.rada.gov.ua/news/main_news/74522.html

³¹ Хто ми? UCDA. URL: <https://ukrainiancraftdistillers.com/about#>

ваний вид туризму, що має на меті дегустацію, споживання, купівлю пива безпосередньо у виробника (на пивоварні, у спеціалізованому магазині, дегустаційному залі, ярмаркові чи фестивалі). То ж поєднання крафтового виробництва продуктів харчування із залученням невеликих груп гастротуристичного спрямування дозволить забезпечити синергетичний ефект певній територіальній громаді, де функціонує крафтовий виробник. Гнучкість та мобільність крафтового виробництва продуктів харчування розширює та диференціює споживчий ринок, зберігає і розвиває національні культурні та виробничі традиції, примножує сімейні цінності та формує родинно-трудові зв'язки, забезпечуючи формування у підростаючого покоління навичок агровиробництва. Головними завданнями державного регулювання розвитку крафтового виробництва в Україні є: вдосконалення правової бази для збереження і розвитку крафтової підприємницької діяльності, враховуючи сучасні вимоги суспільства; створення сприятливих умов ведення крафтового бізнесу шляхом розробки організаційних, технологічних, фінансових, маркетингових заходів підтримки; підготовка кадрів для професійної діяльності у сфері організації крафтових технологій тощо.

Подальші дослідження в цьому напрямку актуальні і потребують деталізації, що дозволить визначити конкретні механізми розвитку крафтового підприємництва в Україні.

АНОТАЦІЯ

Розглядаються особливості виробництва харчових продуктів малими, сімейними підприємствами, діяльність яких отримала назву крафтової, і характеризується невеликими обсягами продукції, виготовленої із власної або екологічно чистої сировини, за унікальними сімейними (або регіональними) рецептами і реалізується, переважно, на місці. Визначені головні принципи, що відрізняють крафтовиків від інших суб'єктів, що діють на ринку пропозицій харчових товарів та основні функціонально-товарні виробники крафтового ринку харчових продуктів. Наголошується про перспективність крафтової діяльності як під час військової агресії, так і в період післявоєнного відродження агровиробництва, через незначні капіталовкладення, які здійснюються, переважно власником виробництва, залучення до переробки видів регіональної сировини, працевлаштування інших членів сімей, диференціації торговельної пропозиції на ринках певних товарів, можливостей залучення гастротуристів тощо. Визначені основні нормативно-правові документи, що являються базою правової організації крафтових видів підприємств, їх технологічних особливостей. Проаналізований досвід проведення активної державної політики щодо

підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу у провідних країнах світу. Робиться наголос на вдосконалення всього комплексу правових, управлінських, технологічних, фінансових механізмів крафтової діяльності в Україні для її подальшого розвитку. При цьому вказується на певні кроки щодо гармонізації положення національного законодавства з нормами права ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22, ст. 144.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств : Закон України № 2497 – VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 р., №№ 13–17, ст. 112.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов виробництва дистилатів суб'єктами малого підприємництва : Закон України № 5762. URL: <https://minagro.gov.ua/news/parlament-prijnyav-zakon-yakij-sproshchuye-umovi-virobnictva-kraftovih-spirtnih-napoyiv-malimi-pidpriyemcyami>.
4. Про географічні зазначення спиртних напоїв : Закон України № 2800-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2800-20>.
5. Про національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні : Закон України № 2157-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 7, ст. 35.
6. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3, ст. 23.
7. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України № 771/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 19, ст. 98)
8. Глотова Ірина. Minecraft для фермера: абетка розвитку дрібно-оптового виробництва харчів. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/minecraft-dla-fermera-abetka-rozvitku-dribnooptovogo-virobnictva-harciv>.
9. Громов О. Сільське господарство під час війни: зміна пріоритетів. URL: <https://ukurie.u.gov.ua/uk/articles/silke-gospodarstvo-pid-chas-vsjni-zmina-prioritet/>.
10. Загальний огляд впровадження стандартів з якості та безпеки харчових продуктів. URL: https://export.gov.ua/storage/PDF/Ogliad_standarti_jakosti_i_bezpeki_kharch_produktiv_v_ies.pdf.
11. Калініченко Л.Л. Проблеми розвитку крафтової діяльності в Україні. *Економіка: реалії часу*. Науковий журнал. 2022. № 5 (63). С. 26–33. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2022/No5/26.pdf>

12. Колодяжна В. Маркетинговий аналіз вітчизняного ринку крафтової аграрної продукції. *Bulletin of Sumy National Agrarian University*. 2023. 1 (93), 22–27. <https://doi.org/10.32845/bsnau.2023.1.5>
13. Красноручський О. Брендинг та крафтові технології аграрних підприємств: стратегічний аспект. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2023. № 3. URL: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/wp-content/uploads/2023/05/-316-3.pdf>.
14. Кульчицька А. Є., Царьова Т. О. Специфіка та тенденції розвитку ринку крафтової продукції в Україні. *Актуальні проблеми економіки та управління*. № 12. 2018. С. 3–14. URL: http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/24658/1/2018-12_3-14.pdf.
15. Осадчук І. В., Боліла С. Ю., Кириченко Н. В. Розвиток крафтового органічного сімейного фермерства – шлях до подолання безробіття на селі. *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7772>. DOI: 10.32702/2307-2105-2020.4.61.
16. Підтримка малого та середнього бізнесу у світі (огляд інструментів і політик). Інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28947.pdf>.

Information about the author:
Rybachek Valentin Kindratovich,

Candidate of Legal Sciences,
Senior Teacher at the Department of Constitutional,
International Law and Public Disciplines
Kyiv University of Intellectual Property and Right
of the National University “Odesa Law Academy”
210, Kharkivske shose str., Kyiv, 02121, Ukraine

ВИКОРИСТАННЯ ГІС-ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ ТА КАРТОГРАФУВАННЯ ДОСЛІДЖУВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ

Скляр Ю. Л., Капінос Н. О., Костян Д. О.

ВСТУП

В 2014 році в Україні розпочався процес децентралізації влади, в результаті якого почалося утворення територіальних громад (далі – ТГ), з низкою нових повноважень, в тому числі й у сфері земельних відносин. Таким чином держава підняла питання визнання територіальних громад як самостійного суб'єкта господарювання та цілісної інституційної одиниці яка зможе власноруч вирішувати внутрішні питання.

В той же час виникає важливе питання щодо забезпеченості територіальних громад просторовою інформацією та планово-картографічним матеріалом для ведення моніторингу динаміки змін та використання земельних ресурсів. Саме від наявності цих матеріалів залежить успішність раціонального використання земель й, відповідно, – можливість збільшення надходжень до бюджетів громад.

На тепер певна частина ТГ не зовсім ефективно реалізує земельну політику та питання пов'язані з використанням власних земельних ресурсів. В результаті чого виникає нераціональне використання земель та втрачається частина недонадходжень до місцевих бюджетів. Така проблема виникла не одразу, вона існувала завжди, однак процеси децентралізації та переходу повноважень на місця висвітлили її більш яскраво.

Отже виникає необхідність усунення існуючих «білих плям» (недоліків), серед яких: недостатнє інформаційне забезпечення громад щодо реального стану земельних угідь; застарілість та/або відсутність планово-картографічного матеріалу (який як правило не оновлювався близько 20-ти років); тіньова оренда, самовільне зайняття та розорювання земельних ділянок, що виникло внаслідок відсутності актуального інформаційного забезпечення; недостатня прозорість земельних відносин тощо.

Зволікання з усуненням цих проблем призводить до втрати мільйонів гривень, які повинні наповнювати місцеві бюджети громад, що в свою чергу не дає можливості використовувати економічний потенціал ТГ в повній мірі.

1. Загальна характеристика моніторингу земель

Важливе значення для прийняття ефективних рішень у сфері використання земельних ресурсів має моніторинг стану об'єкта землекористування.

В загальному розумінні моніторинг означає безперервне дослідження за певними явищами та/або процесами, що відбуваються в навколишньому середовищі, для визначення динаміки змін в часі, відповідності певним нормам/прогнозам, результати якого слугують для обґрунтування подальших дій для забезпечення стабільності та/або зменшення негативних наслідків для об'єктів та суб'єктів.

На сьогодні організація ефективної системи моніторингу земель є важливою ланкою не лише для органів державної влади, але й для юридичних та фізичних осіб, що здійснюють безпосередньо господарську діяльність. Матеріали зібрані в процесі моніторингу складають ключову ланку даних для аналізу існуючого стану використання тих чи інших ресурсів, які в подальшому необхідні для прийняття обґрунтованих, ефективних, управлінських рішень щодо використання, охорони, відновлення, покращення та забезпечення сталого користування цими ресурсами.

В світі існує широкий спектр моделей та методів проведення моніторингу, більшість з них спрямована на автоматизацію процесів збирання, обробки та систематизації первинної інформації. В залежності від типу дослідження процес моніторингу земель може реалізовуватися кількома способами, вибір може залежати від певних факторів¹:

а) допустима часова затримка, коливається від реального моніторингу в режимі реального часу до ручного відбору проб з подальшим лабораторним аналізом (наприклад аналіз ґрунтів);

б) контроль якості може коливатися від показників необроблених даних до повної процедури забезпечення контролю якості.

Незалежно від методів проведення, моніторинг включає в себе наступні кроки:

- обрання завдання та об'єкта для спостереження (або певного джерела інформації);
- отримання, обробка, перевірка, систематизація, форматування, коригування тощо, первинної інформації;
- зберігання інформації у певних базах даних за категоріями;
- репрезентація даних у відповідній формі користувачам (текстова, графічна, проєктна, електронна форма тощо).

¹ L. Larsen. GIS in environmental monitoring and assessment. Environmental Science. URL: https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/ch71.pdf (дата звернення: 01.09.2022)

Якщо брати моніторинг в системі управління земельними ресурсами, то він проводиться на всіх землях незалежно від форми власності та/або категорії. А отже, об'єктом такого моніторингу виступає абсолютно вся просторова інформація про землі в межах державного кордону країни або окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Саме тому класифікація видів моніторингу земельних ресурсів залежить від мети спостереження та ступеня охоплення території²:

- глобальний – пов'язаний із міжнародними науково-технічними програмами та концепціями;
- національний або загальний – комплекс заходів, які поширюються на землі в межах державного кордону;
- регіональний – комплекс заходів, що поширюються на землі, які мають спільні або подібні морфологічні ознаки (фізико-географічні, екологічні, економічні тощо);
- локальний – комплекс заходів, які здійснюються в чітко виділених межах земельних масивів (ділянок) та/або на окремих територіях ландшафтних екологічних комплексів.

Разом з тим виділяють основні завдання моніторингу земель³:

1) своєчасне виявлення змін стану використання земельних ресурсів, оцінка змін та порівняння процесів з історичними/архівними даними попередніх років, що вже відбулися, аналізу ступеня пріоритетності, прогнозування, моделювання та обґрунтування майбутніх рекомендацій про можливі наслідки та/або мінімізацію негативних наслідків у земельній сфері;

2) інформаційне забезпечення органів державної влади, що відповідають за дотримання та охорону земельних ресурсів, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, на різних інституційних рівнях з метою ведення ефективного землекористування;

3) інформаційне забезпечення населення про стан довкілля в частині стану земель, тощо.

Публічність та відкритість отриманих даних в єдиній системі є ключовою, як для органів державної влади, так і громадян, юридичних та міжнародних організацій в цілому.

² L. Larsen. GIS in environmental monitoring and assessment. Environmental Science. URL: https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/ch71.pdf (дата звернення: 01.09.2022)

³ Ширяєва В.О. Моніторинг земель на території Драгівської сільської ради. Ужгород, 2021. 71 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39419/1/%D0%A8%D0%B8%D1%80%D1%8F%D1%94%D0%B2%D0%B0%20%28%D0%91%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%29.pdf> (дата звернення: 16.10.2022).

За матеріалами моніторингу, в процесі управління земельними ресурсами, ми можемо проводити різні види аналізу^{4,5,6}:

- аналіз стану використання земельних ресурсів;
- аналіз процесів та їх динаміки в часі, які виникають внаслідок різних фізичних, хімічних, кліматичних, екологічних, природничих процесах тощо;
- аналіз стану берегових ліній водних об'єктів;
- аналіз деформаційних процесів зміни рельєфу;
- аналіз урбаністичних процесів на землях населених пунктів;
- аналіз наслідків природних катаклізмів, катастроф та антропо-генних криз;
- аналіз про стан розорення земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення;
- аналіз необґрунтованого використання земельних ресурсів;
- аналіз стану земель в межах санітарно-захисних та санітарно-епідеміологічних зон, зон відчуження тощо.

В нашій країні зазвичай моніторинг земель здійснюється органами виконавчої влади, що займаються реалізацією земельної політики у сфері земельних відносин та сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі Держгеокадастр) та Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Загалом інформація про стан земельних ресурсів уніфікується в матеріалах Держгеокадастру. Разом з тим участь у зборі необхідних відомостей можуть брати Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство економіки України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Державне агентство лісових ресурсів, Національна академія аграрних наук тощо. Однак, кожен із потенційних суб'єктів використовує власну

⁴ L. Larsen. GIS in environmental monitoring and assessment. Environmental Science. URL: https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/ch71.pdf (дата звернення: 01.09.2022)

⁵ Пахомов В.В. Моніторинг земель як важливий інструмент удосконалення системи контрольно-наглядової діяльності в Україні. Правові горизонти / Legal horizons. Суми, 2018. Випуск 12 (25). С. 16–21. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/72628/1/Pakhomov_Monitorynh_zemel.pdf; jsessionid=96B3A8B1F451F926DFD6AE5E49685A79 (дата звернення: 06.10.2022).

⁶ Ширяєва В.О. Моніторинг земель на території Драгівської сільської ради. Ужгород, 2021. 71 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39419/1/%D0%A8%D0%B8%D1%80%D1%8F%D1%94%D0%B2%D0%B0%20%28%D0%91%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%29.pdf> (дата звернення: 16.10.2022).

методологію моніторингу за станом/зміною земельних ресурсів, що очевидно породжує похибки в уподібненні інформації⁷.

Такі відомості повинні бути консолідованими, достовірними, повними та мати хронологічну послідовність для запоруки об'єктивного оцінювання стану використання земельних ресурсів. На сьогодні стрімкі темпи науково-технічного прогресу у сфері ГІС вирішують і полегшують розв'язання цих питань на всіх рівнях управління, з можливістю подальшого створення і навчання штучної нейронної мережі.

В багатьох розвинених країнах створені спеціалізовані організації, що забезпечують політику збирання та аналізу просторової інформації. На національному рівні вони сприяють розвитку інформаційної інфраструктури, як майбутньої стратегічної бази даних. Державні органи та урядові організації мають найбільшу базу просторової інформації у власних відомствах, що забезпечує державну політику і розвиток у різних сферах, як на національному, так і регіональному рівнях. Однак, разом з тим і приватний сектор володіє досить значною просторовою інформацією про земельні ресурси та здійснює власні експериментальні, комерційні, дослідження й моніторинг певних процесів та/або явищ. Нерідко бази даних саме приватного сектора можуть бути більш якісним і достовірним, та, що головне, передовими, які задають тенденції для інших. Тому уряди, в багатьох країнах, спонукають приватний сектор до активного обміну та поширення обігу комерційних баз даних для спільного розвитку галузей виробництва, та підтримки спільного інформаційного середовища консолідованої геоінформаційної інформації. Розміри глобальної індустрії геопросторової інформації коливаються в залежності від методів підрахунку та сфери застосування, але оцінюються близько 4,4 мільярдів доларів на основі геодезичної інформації та ГІС, і 400 мільярдів доларів на основі комплексного охоплення зібраної інформації. Велике відхилення в масштабах індустрії обумовлено сплеском поширення сфери застосування даних, що свідчить про економічний потенціал і подальший розвиток індустрії як ГІС, так і просторової інформації⁸.

⁷ Пахомов В.В. Моніторинг земель як важливий інструмент удосконалення системи контрольно-наглядової діяльності в Україні. Правові горизонти / Legal horizons. Суми, 2018. Випуск 12 (25). С. 16–21. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/72628/1/Pakhomov_Monitorynh_zemel.pdf;jsessionid=96B3A8B1F451F926DFD6AE5E49685A79 (дата звернення: 06.10.2022).

⁸.주요 선진국 공간정보산업 현황. 국가공간정보포털. URL: <http://www.nsdi.go.kr/lxportal/?menu=4067#2> (дата звернення: 02.11.2022)

Одним з фактичних стандартів моніторингу землекористування та земельного покриву на загальноєвропейському рівні є проєкт щодо координації інформації про навколишнє середовище та земельний покрив, більш відомий як CORINE Land Cover (Координація інформації про навколишнє середовище) (далі-CLC).

В 1985 Європейський Союз ініціював програму щодо координації інформації про навколишнє середовище (CORINE). Мета програми – створення спільної бази та забезпечення єдиними уніфікованими даними про екологічну безпеку країн ЄС.

Проєкт CLC був створений у 1980-х роках для стандартизації збору даних про стан земель в Європі та підтримки екологічної політики. Він став основним джерелом просторових даних про землю для європейської економічної зони. CLC складається з послідовності міжнародних наборів даних про землекористування та ґрунтовий покрив, створених на базі національних агентств та координованих Європейським агентством з навколишнього середовища (EEA). Набори даних створювалися відповідно до загальних стандартів та базових років 1990, 2000, 2012 та 2018. Цей часовий ряд забезпечив гармонізований опис розвитку ґрунтового покриву та землекористування в Європі за останні 30 років.

Головною метою CLC є обґрунтування необхідності загальноєвропейського моніторингу земель, однак актуальність таких даних на національному та субрегіональних рівнях є сумнівною. Оскільки просторово-територіальні відмінності мають вагомe значення, і методологія наборів даних зазвичай відрізняється на різних рівнях узгодженості. Так багато країни підтримують власні бази даних землекористування та/або ґрунтового покриву з відповідною просторовою роздільною здатністю та номенклатурою, які забезпечують конкретні національні потреби⁹.

У Франції в 2006 році спільними зусиллями Національного інституту географічної та лісової інформації (IGN) та Бюро геологічний і гірничих досліджень (BRGM), за підтримки Міністерства економіки, фінансів та промислово-цифрового суверенітету (Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique) була створена національна платформа Geoportail¹⁰.

⁹ LindaAune-Lundberg, Geir-HaraldStrand. The content and accuracy of the CORINE Land Cover dataset for Norway. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation. Volume 96, April 2021, 102266. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0303243420309090> (дата звернення: 28.10.2022)

¹⁰ 주요 선진국 공간정보산업 현황. 국가공간정보포털. URL: <http://www.nsdi.go.kr/lxportal/?menu=4067#2> (дата звернення: 02.11.2022)

Geoportail – це всебічний веб-картографічний сервіс французького уряду, який публікує карти та геофізичні аерофотознімки з понад 90 джерел Франції та її територій¹¹.

Незважаючи на те, що французьку службу іноді описують як конкурента або суперника Google Maps, вона відрізняється від картографічної служби Google (запущеної роком раніше в лютому 2005 року), оскільки вони мають інші цілі. Geoportail надає доступ до деяких незвичайних картографічних джерел, таких як відомі карти Кассіні 18-го століття та Minutes État-Major наполеонівського періоду, а також дорожні карти IGN, адміністративні, топографічні, транспортні, гідрографічні, геологічні карти, а також карти кадастрових та будівельних досліджень, комунальних послуг, атмосфери та погоди, землекористування, культурних об'єктів та багато іншого. Всі карти та аерофотознімки на Geoportail можна комбінувати та переглядати в прозорих шарах, керованих користувачем. Найвища роздільна здатність аерофотозйомки, як правило, вища, ніж доступна на Google Maps. Назви місць ідентифікуються та доступні для пошуку для найменших сіл і фізичних місць, крім того, що можна знайти на подібних сайтах¹².

Велика Британія в свою чергу активно просуває «національну просторову інформатизацію» для всієї країни, розширюючи постачання інформаційно-комунікаційних технологій у 2000-х роках. Відповідно до інформаційно-комунікаційних технологій і змін у способі життя громадян, завдяки поширенню бездротового Інтернету та появи смартфонів, були впроваджені інноваційні методи надання державних послуг, а також запроваджені та експлуатуються послуги просторової інформації. Крім того, головним пріоритетом національної інформатизації було обрано надання індивідуальних послуг для задоволення потреб громадян шляхом поєднання ГІС і державних послуг. Суть цієї системи просторової інформатизації полягає в тому, щоб будь-який бажаючий міг легко отримати якісні послуги за допомогою ГІС-технологій «Geo-Hub»¹³.

В регіонах Азії яскравим прикладом є досвід Республіки Корея. Уряд Кореї ще в кінці 1960-х років впроваджував технології аерофотозйомки для ефективного здійснення управління та моніторингу земельних ресурсів, здійснював систематичне та інтегроване управління земельними ресурсами/простором шляхом створення системи моніторингу зміни

¹¹ Contributeurs aux projets Wikimedia. Géoportail – Wikipédia. Wikipédia, l'encyclopédie libre. URL: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Géoportail> (дата звернення: 28.10.2022)

¹² Там само.

¹³ 주요 선진국 공간정보산업 현황. 국가공간정보포털. URL: <http://www.nsdi.go.kr/lxportal/?menu=4067#2> (дата звернення: 02.11.2022)

тенденцій в нерухомості, землекористуванні, кадастрових та місто-будівних системах. Так в 1995 році корейський уряд здійснив пілотний проєкт, на національному рівні, будівництва просторового базису оцифрування просторової інформації за допомогою ГІС, для підвищення ефективності здійснення моніторингу та досліджень відповідних явищ і процесів. Відтак, завдяки ефективному управлінню національними ресурсами/територією з використанням просторової інформації та ГІС, у 2009 році країна змогла в сто разів збільшити свій ВВП на душу населення, і стати 12-ю за величиною економікою світу. В даний час корейська ГІС-індустрія широко використовується у різних сферах людської діяльності, особливо активно систему використовують міністерства та органи місцевого самоврядування безпосередньо для реалізації державної політики на місцях¹⁴.

2. Геоінформаційне картографування як один зі способів проведення моніторингу земель

На сьогодні в Україні існує проблема забезпеченості планово-картографічними матеріалами використання земельних ресурсів, на сам перед територіальних громад, окремих населених пунктів, агропромислового комплексу (далі АПК), різних форм суб'єктів господарювання та власності. В більшості випадків картографічні матеріали різного масштабу були створені 15–25 років тому, а інколи можуть бути датовані минулим століттям, і вони звичайно є застарілими¹⁵.

Геоінформаційне картографування з допомогою ГІС-технологій створює основу для картографування та аналізу, що дозволяє поєднувати дані з картографічним матеріалом, інтегруючи дані про геопросторове позиціонування об'єкта та різноманітні типи просторової інформації. Таке середовище набагато зручніше в роботі при дослідженні різних процесів, веденні моніторингу, аналізу динаміки змін та встановлення закономірностей, взаємозв'язків об'єктів, зміни їх під впливом одне на одного та особливості географічного контексту. Серед переваг також можна зазначити

¹⁴ 주요 선진국 공간정보산업 현황. 국가공간정보포털. URL: <http://www.nsdi.go.kr/lxportal/?menuno=4067#2> (дата звернення: 02.11.2022)

¹⁵ Stupen N., Stupen M., Stupen O. Electronic agricultural maps formation on the basis of gis and earth remote sensing. Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development Vol. 18, Issue 4, 2018. URL: https://www.researchgate.net/profile/Valerii-Koliada/publication/337544589_USAMV_SP_volume_18_4_2018_page_173-179/links/5ddd3cef4585159aa44a423e/USAMV-SP-volume-18-4-2018-page-173-179.pdf#page=347 (дата звернення: 17.09.2022).

швидкий обмін інформацією між різними носіями та підвищення якості сприйняття інформації при прийнятті управлінських рішень¹⁶.

На відміну від традиційних паперових карт, карти на основі ГІС динамічні, компактні та інтерактивні. Вони допомагають виділити конкретні об'єкти, з десятків або сотні тисяч інших на карті, і таким чином виявляти зміни, які раніше не помічалися, а також відслідковувати динаміку змін, що відбулися протягом певного відрізка часу, відповідно до обраних параметрів.

Геоінформаційне картографування має певні завдання, які постійно удосконалюються¹⁷:

- автоматизоване створення та використання карт в програмному забезпеченні ГІС з використанням різнотипних даних, наприклад картографічних, числових, текстових, графічних, табличних тощо, а не лише картографічних даних;

- застосування системного наукового підходу до відображення та аналізу геосистем, що може відбуватися за допомогою серій географічних карт та географічних атласів різних регіональних рівнів з ціннісною характеристикою його компонентів: об'єкта, предмета, методів, завдань, сукупності засобів та чіткої послідовності проведення досліджень;

- інтерактивність картографування, що здійснюється в режимі двосторонньої діалогової взаємодії людини (користувача, картографа) і комп'ютера, обміну між ними послідовністю запитів та відповідей з метою втручання і керування обчислювальним процесом, процесом моделювання, а також тісний зв'язок методів створення та використання еколого-географічних карт;

- оперативність картографування, що дає змогу отримувати дані та проводити даний процес в реальному масштабі часу і отримувати результати для представлення користувачам в масштабі часу, що наближається до реального.

В залежності від завдань візуалізації, карти ГІС можуть поділятися на різні види і відображати, що завгодно, наприклад: густоту населення, класифікацію сільськогосподарських культур на полі, динаміку

¹⁶ Sergieieva K. GIS Mapping: Types Of Maps, Their Interactivity & Application. Earth observing system. URL: <https://eos.com/blog/gis-mapping/> (дата звернення: 16.09.2022).

¹⁷ Бондаренко Е.І. Геоінформаційне картографування як сучасна технологія автоматизованого створення картографічних творів. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/348458227_GEOINFORMATION_MAPPING_AS_MODERN_TECHNOLOGY_OF_THE_AUTOMATED_CREATION_OF_CARTOGRAPHICAL_PRODUCTS (дата звернення: 23.09.2022)

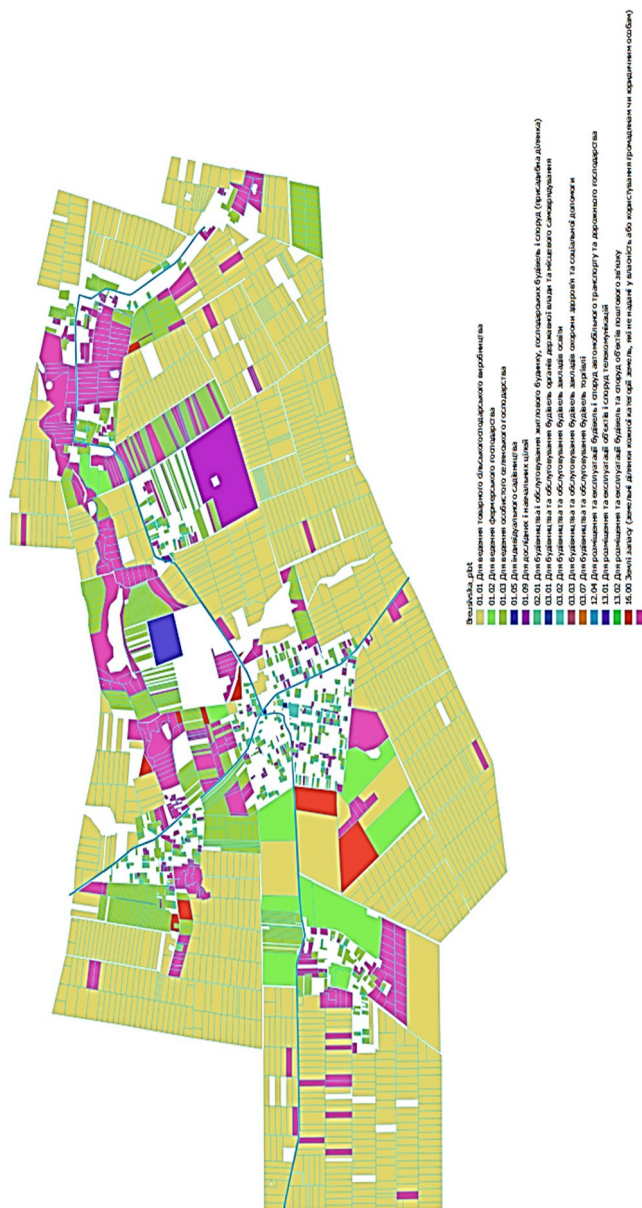


Рис. 1. Класифікація цільового призначення земельних ділянок

обробітку, об'єкти нерухомості, стихійні лиха, забрудненість атмосфери, гуманітарні катастрофи тощо.

Найбільш поширеними форматами подання інформації є¹⁸:

- **класифікаційні карти.** Один з найпоширеніших видів картування, оскільки створюється простіше за інших. Використовується коли потрібно чітко розуміти відповідність між фрагментами карти та сегментами даних. Конкретним класам чи параметрам надають певний колір. В результаті виходить зручне зображення з ділянками різних кольорів, кожен із яких відображає певну категорію (рис. 1);

- **теплові карти.** Зазвичай використовуються коли необхідно надати надзвичайно щільних та/або змішаних даних, в такому випадку концепція подачі інформації розподіляється на більш «теплі» та «холодні» зони на карті. Такий спосіб репрезентує дані не зовсім точно, проте, дає загальне уявлення про кількісний розподіл величин (рис. 2);

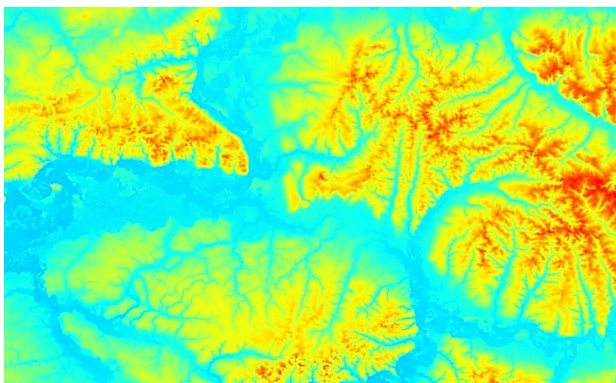


Рис. 2. Матриця рельєфу

- **кількісні карти.** Кількісна ГІС карта містить гаму відтінків кольорів, різні відтінки того самого кольору, що ілюструють кількісну різницю представлених даних. Цей тип ідеально вирішує проблему візуалізації множинних даних на великій території;

- **кластерні карти.** Використовується для поєднання різного роду інформації в один кластер. В даному випадку ефективно поєднується використання кольорової гами, форм та міток для кластеризація щільно згрупованих точок даних;

¹⁸ Sergieieva K. GIS Mapping: Types Of Maps, Their Interactivity & Application. EARTH OBSERVING SYSTEM. URL: <https://eos.com/blog/gis-mapping/> (дата звернення: 16.09.2022)

– **бульбашкові або точкові.** Така ГІС карта ілюструє, як використання форм і різниці їх розмірів, спрощуючи сприймання числової інформації. Такі карти, наприклад, використовуються коли потрібно порівняти кількість певних даних/ключових сегментів, що вживаються. Таким чином кола на карті будуть мати певний розмір і представлятимуть більші та менші групи вживання заданих параметрів.

Для прийняття будь-яких рішень спеціалістам необхідні повні та актуальні дані. Програмне забезпечення ГІС є ефективним способом візуалізувати необхідні дані з поміж інших для вирішення завдань. ГІС карти можуть: демонструвати розташування, кількість, щільність; ідентифікувати об'єкти з обраної області або за встановленими параметрами; відслідковувати динаміку змін та багато іншого.

Тисячі організацій та фахівців по всьому світі активно використовують ГІС-технології при створенні різних тематичних карт для досліджень у різних сферах діяльності. Це дозволяє автоматизувати виробничі процеси при взаємодії з різними джерелами просторової інформації, полегшує збирання та оброблення вхідної інформації, передавати та редагувати отримані дані в реальному часі. ГІС-технології поєднують в собі основні географічні елементи з інструментами для розуміння і взаємодії, а саме: цифрові карти; дані; просторовий аналіз та засоби/програми відтворення тощо.

3. Порівняння функціональних можливостей сучасних програмних засобів ГІС, які використовуються у процесі проведення моніторингу земель

На сьогоднішній день існують різноманітні програмні забезпечення, які використовуються при автоматизації та обробці географічних даних. Однак в українських реаліях мало які організації, особливо державні установи, та окремі спеціалісти в спроможні придбати дорого вартісні ліцензії комерційних програмних продуктів. Саме тому, важливо встановити доцільність практичного використання різних програмних засобів ГІС у виробничій та науковій діяльності з точки зору функціональних можливостей¹⁹.

Середовище QGIS – це вільна та безкоштовна desktop ГІС з відкритим програмним кодом, що підтримується та постійно розвивається міжнародною спільнотою ентузіастів, волонтерів та впливових стекхолдерів, які міцно інтегрували програмний продукт у свою професійну діяльність.

¹⁹ Нестерук О., Шостак А. В. Порівняння функціональних можливостей сучасних ГІС. Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «*Суспільно-географічні чинники розвитку регіонів*». URL: <https://konfgeolutsk.wordpress.com/2018/04/18/порівняння-функціональних-можливостей/> (дата звернення: 23.09.2022)

QGIS розповсюджується на умовах GNU General Public License та є проектом Open Source Geospatial Foundation (OSGeo). Це мультиплатформовий проект який підтримується Linux, BSD, Mac OSX, Windows та Android, з її допомогою можна створювати, редагувати, візуалізувати, аналізувати, обмінюватися та публікувати різного роду геопросторову інформацію^{20,21}.

Функціональне середовище дає можливість:

- перегляду векторних і растрових даних, як в 2D, так і 3D форматах, в різних проекціях без перетворення на внутрішній чи загальний формат;
- широкої інтеграції з різними типами баз даних та відкритими ГІС-пакетами таких як, PostGIS, GRASS, GeoServer, MapServer тощо;
- підтримувати просторові таблиці та переглядати з використанням PostGIS, SpatialLite та MS SQL Spatial, Oracle Spatial, векторні формати, що підтримуються встановленою бібліотекою OGR, включаючи GeoPackage, ESRI Shapefile, MapInfo, SDTS, GML та багато інших;
- підтримки різних форматів растрів та зображень, що підтримуються бібліотекою GDAL (бібліотека абстракцій геопросторових даних), такі як GeoTIFF, ERDAS IMG, ArcInfo ASCII GRID, JPEG, PNG, XML, GeoJson тощо.
- підключення або створення власних кастомних додатків-плагінів, написаних на мові програмування Python, C++ та R;
- підтримки растрових та векторних даних GRASS з БД GRASS (location/mapset);
- підтримки різних систем координат та проекцій;
- використовувати допоміжні просторові дані OGC Web Services, а саме WMS, WMTS, WCS, WFS та WFS-T;
- використовувати вбудовані інструменти GRASS, які включають в себе спектр більш ніж 400 модулів, що допомагає адаптуватися до особливих потреб за допомогою розгалуженої архітектури модулів та багато іншого. Коротка характеристика основного функціоналу QGIS представлена в таблиці 1.

QGIS також можна застосовувати для полегшення збирання, обробки та безпосереднього використання географічної інформації про стан земельних ресурсів адміністративно-територіальних одиниць. На основі проведення моніторингу та аналізу розвитку використання ресурсів, оцінки соціально-економічних, адміністративно-територіальних та природно-кліматичних факторів.

²⁰ The GNU General Public License v3.0- GNU Project – Free Software Foundation. The GNU Operating System and the Free Software Movement. URL: <https://www.gnu.org/licenses/gpl-3.0.html> (date of access: 25.09.2022)

²¹ Homepage – OSGeo. OSGeo. URL: <https://www.osgeo.org/> (date of access: 25.09.2022)

Таблиця 1

Коротка характеристика основного функціоналу QGIS^{22,23,24}

Вид робіт	Характеристика
Створення геоданих	• просторова прив'язка (геокодування); • створення та редагування векторних даних, з підтримкою топології; • створення та редагування атрибутів даних; • імпорт та експорт GPS даних; • створення та редагування таблиць просторових баз даних; • вивантаження та редагування OpenStreetMap даних.
Управління геоданими	• підтримка різних проекцій (понад 2700), а також параметрів переходу між різними системами координат; • створення проекцій; • перепроєктування «на льоту»; • перепроєктування векторних та растрових шарів; • перевірка топології; • перегляд/пошук атрибутів (SQL запитів); • визначення/вибірка об'єктів (SQL запитів).
Обробка геоданих	• функціонал геообробки: буферні зони, відсікання, об'єднання, вкраплення тощо; • просторові запити; • калькулятор полів атрибутів; • калькулятор растрів; • морфометричний аналіз; • широкий спектр аналізу геоданих надає framework геоаналізу QGIS, а саме – доступ більш ніж 500 алгоритмів інших відкритих ГІС (GRASS, SAGA, Orfeo Toolbox), скриптів. Дозволяє автоматизувати процеси завдяки можливостям пакетної геообробки і створення моделей аналізу.
Надання геоданих	• зміна символіки векторних та растрових шарів; • підписування об'єктів; • компонування карт для створення карт та атласів; • публікація карт у відкритому просторі інтернету тощо.

²² Обмір полів. Як визнати площу своїх полів максимально точно. SmartFarming – оцифровуємо агробізнес.. URL: <https://www.smartfarming.ua/obmir-poliv-yak-vyznaty-ploshchu-svoyikh-poliv-maksymal-no-tochno/> (дата звернення: 15.10.2022).

²³ Аудит земельного банку: бути чи не бути? SmartFarming – оцифровуємо агробізнес. URL: <https://www.smartfarming.ua/audyt-zemelного-banku-buty-chy-ne-buty/> (дата звернення: 15.10.2022)

²⁴ Довіряй, але обмірай: як та навіщо проводити обміри полів. SmartFarming – оцифровуємо агробізнес. URL: <https://www.smartfarming.ua/doviryay-ale-obmiryay-yak-ta-navishcho-provodyty-obmiry-poliv/> (дата звернення: 15.10.2022)

Середовище ArcGIS – це сімейство клієнтських, серверних і онлайн-програмних засобів географічної інформаційної системи, розроблених і підтримуваних Esri. ArcGIS вперше представлено в 1999 році і спочатку було випущено як ARC/INFO, ГІС-система на основі командного рядка для обробки даних. Тобто ArcGIS це геопросторове програмне забезпечення для перегляду, редагування, керування та аналізу географічних даних. Esri розробляє ArcGIS для картографування на комп'ютері та мобільному пристрої^{25,26}.

ArcGIS – комплексний набір програмного забезпечення що складається з²⁷:

- ArcMap – центральна частина набору ГІС-програм Esri, для картографування, редагування, аналізу, коригування та управління даними;

- ArcCatalog – геопросторова бібліотека даних для впорядкування та корегування метаданих ГІС;

- ArcGIS Pro – нова, краща версія ArcGIS. Головна перевага в розширеному інструментарії, що відсутні в ArcGIS, наприклад 64-розрядна обробка даних, вбудоване 3D моделювання та дозволяє зберігати створені карти проектним файлом (.APRX). Підходить для створення та редагування просторових даних, а також для створення простих і складних карт;

- ArcScene – застосовується при роботі з локальними і невеликими об'єктами;

- ArcGlobe – 3D програма для роботи зі значними областями дослідження, глобальних екстенсів.

Програмний продукт активно застосовується у сфері земельного кадастру, використання земельних ресурсів, вирішенні різних завдань землеустрою, обліку об'єктів нерухомості, систем інженерних споруд та комунікацій, геодезії та надрокористуванні тощо. Даний продукт підрозділяється як на настільні, так і серверні середовища. До основних настільних наборів відносяться ArcView, ArcEditor, ArcInfo, – кожен з яких дублює функціональні можливості інших. Також можна відокремити безкоштовні програми такі як ArcReader (дозволяє

²⁵ Нестерук О., Шостак А. В. Порівняння функціональних можливостей сучасних ГІС. Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «Суспільно-географічні чинники розвитку регіонів». URL: <https://konfgeolutsk.wordpress.com/2018/04/18/порівняння-функціональних-можливост/> (дата звернення: 23.09.2022)

²⁶ About ArcGIS. Mapping & Analytics Software and Services. GIS Mapping Software, Location Intelligence & Spatial Analytics. Esri. URL: <https://www.esri.com/en-us/arcgis/about-arcgis/overview> (date of access: 02.10.2022)

²⁷ What is ArcGIS? GIS Geography. URL: <https://gisgeography.com/what-is-arcgis/> (date of access: 02.10.2022)

переглядати дані, опубліковані за допомогою ArcGIS) та ArcGIS Explorer (спрощений настільний клієнт для ArcGIS Server)²⁸.

Середовище ArcGIS, аналогічно QGIS, дозволяє створювати та редагувати дані паралельно в 2D і 3D форматі, автоматизувати завдання і процеси, публікувати та встановлювати взаємозв'язки інформаційних середовищ в середині установи/організації, що дозволяє використовувати потенціал обчислювальних технологій в повній мірі.

Одним із програмних продуктів, що активно використовується при здійсненні земельно-кадастрових робіт в Україні є – Digitals, який забезпечує комплекс для цифрової картографії та землевпорядкування. Перевагою цього програмного продукту є недорога ліцензія на використання, зрозумілий функціонал та проста адаптація з іншими операційними системами і програмними забезпеченнями.

Digitals не можна назвати в повній мірі програмним продуктом для ГІС, оскільки програма в основному використовується при створенні кадастрової та землевпорядної документації. Однак у своєму функціоналі Digitals має значний інструментарій для отримання високоякісних топографо-геодезичних та планово-картографічних матеріалів, як з використанням двовимірного, так і тривимірного моделювання. Загалом цей програмний продукт призначений для створення/оновлення топографічних і спеціальних карт/планів/схем, видання картографічного матеріалу міського кадастру і землеустрою, вирішення інженерних і прикладних завдань.

Функціональне середовище Digitals: система містить базове картографічне ядро, що забезпечує функції редагування і друку цифрових карт, запитів і звітів, читання і запису карт в різних форматах, включає модуль для розпаювання земельних ділянок і підготовки документації.

ВИСНОВКИ

Проведення моніторингу земель з використанням електронних карт та ГІС слугує основою наповнення баз даних якісною просторовою інформацією про стан використання ресурсів, виявлення тенденції розвитку негативних процесів та явищ (таких як деградація, розвиток ерозії, необґрунтоване використання тощо).

Найважливішим завданням ефективної системи моніторингу є забезпечення якісною просторовою інформацією для наповнення національної інформаційної інфраструктури не лише органів державної влади чи/та місцевого самоврядування, але й основних гравців

²⁸ What is ArcGIS? GIS Geography. URL: <https://gisgeography.com/what-is-arcgis/> (date of access: 02.10.2022)

земельного ринку. Земельний ринок в нашій країні формують: держава, пайовики-землевласники, малі та середні фермери, великі сільсько-господарські виробники та ТГ. В кожного з перелічених гравців є власний земельний банк, який потребує актуальну та достовірну інформацію про стан земельних ресурсів, окремих ділянок. Земельний банк – базисна основа будь-якої приватної компанії чи державної організації, що беруть активну участь в сільськогосподарському виробництві. Від якості та цілісності наповнення земельного банку залежить цілий спектр параметрів виробничих процесів, а отже результат господарської діяльності і раціональне використання земельних ресурсів.

Особливо важливим це питання є в умовах обігу земель сільськогосподарського призначення. Актуальна і систематизована інформація забезпечує прийняття ефективних управлінських рішень у використанні земель, особливо такою інформацією повинні володіти місцеві землевпорядники і систематично її наповнювати та обмінюватися між відомчими органами.

Одним із шляхів вирішення зазначених проблем може бути впровадження геоінформаційного картографування та створення електронних карт земельних банків на основі ГІС-технологій і активного їх використання. Такі карти можуть вміщувати в собі величезну аналітику просторової інформації про земельні масиви (поля), та ділянки в цілому, і наочно допомагають землевласникам/землекористувачам та органам місцевої влади орієнтуватися в питаннях пов'язаних із земельними ресурсами.

АНОТАЦІЯ

В роботі проаналізовано основні теоретичні відомості про моніторинг земель та його здійснення. Розглянуто зарубіжний досвід країн, які активно впроваджують в процес моніторингу земель ГІС-технології.

Основну увагу зосереджено на аналізі ГІС-технологій та геоінформаційному картографуванні, як одному з основних сучасних інструментів проведення моніторингу земель. Світовий досвід демонструє, що ГІС-технології дозволяють оптимізувати процеси збирання, обробки та репрезентації якісної інформації при веденні не лише державного земельного кадастру, а також й при здійсненні моніторингу використання земельних ресурсів на різних територіальних рівнях.

Метою залучення ГІС при використанні земельних ресурсів є забезпечення сталого землекористування, підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, шляхом створення ефективної системи моніторингу.

ЛІТЕРАТУРА

1. L. Larsen. GIS in environmental monitoring and assessment. Environmental Science. URL: https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/gis_book_abridged/files/ch71.pdf (дата звернення: 01.09.2022)
2. Пахомов В.В. Моніторинг земель як важливий інструмент удосконалення системи контрольно-наглядової діяльності в Україні. Правові горизонти / Legal horizons. Суми, 2018. Випуск 12 (25). С. 16–21. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/72628/1/Pakhomov_Monitorynh_zemel.pdf;jsessionid=96B3A8B1F451F926DFD6AE5E49685A79 (дата звернення: 06.10.2022).
3. Ширяєва В.О. Моніторинг земель на території Драгівської сільської ради. Ужгород, 2021. 71 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39419/1/%D0%A8%D0%B8%D1%80%D1%8F%D1%94%D0%B2%D0%B0%20%28%D0%91%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%29.pdf> (дата звернення: 16.10.2022).
4. 주요 선진국 공간정보산업 현황. 국가공간정보포털. URL: <http://www.nsd.go.kr/lxportal/?menuno=4067#2> (дата звернення: 02.11.2022).
5. LindaAune-Lundberg, Geir-HaraldStrand. The content and accuracy of the CORINE Land Cover dataset for Norway. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation Volume 96, April 2021, 102266. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0303243420309090> (дата звернення: 28.10.2022).
6. Contributeurs aux projets Wikimedia. Géoportail – Wikipédia. Wikipédia, l'encyclopédie libre. URL: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Géoportail> (дата звернення: 28.10.2022).
7. Stupen N., Stupen M., Stupen O. Electronic agricultural maps formation on the basis of gis and earth remote sensing. Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development Vol. 18, Issue 4, 2018. URL: https://www.researchgate.net/profile/Valerii-Koliada/publication/337544589_USAMV_SP_volume_18_4_2018_page_173-179/links/5ddd3cef4585159aa44a423e/USAMV-SP-volume-18-4-2018-page-173-179.pdf#page=347 (дата звернення: 17.09.2022).
8. Sergieieva K. GIS Mapping: Types Of Maps, Their Interactivity & Application. EARTH OBSERVING SYSTEM. URL: <https://eos.com/blog/gis-mapping/> (дата звернення: 16.09.2022).
9. Бондаренко Е.Л. Геоінформаційне картографування як сучасна технологія автоматизованого створення картографічних творів. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/348458227_GEOINFORMATION_MAPPING_AS_MODERN_TECHNOLOGY_OF_THE_AUTOMATED_CREATION_OF_CARTOGRAPHICAL_PRODUCTS (дата звернення: 23.09.2022).
10. Нестерук О., Шостак А. В. Порівняння функціональних можливостей сучасних ГІС. Міжнародна науково-практична Інтернет-

конференція «суспільно-географічні чинники розвитку регіонів».
URL: <https://konfgeolutsk.wordpress.com/2018/04/18/порівняння-функціональних-можливост/> (дата звернення: 23.09.2022).

11. The GNU General Public License v3.0- GNU Project – Free Software Foundation. The GNU Operating System and the Free Software Movement. URL: <https://www.gnu.org/licenses/gpl-3.0.html> (date of access: 25.09.2022).

12. Homepage – OSGeo. OSGeo. URL: <https://www.osgeo.org/> (date of access: 25.09.2022).

13. Обмір полів. Як визнати площу своїх полів максимально точно. SmartFarming – оцифровуємо агробізнес. URL: <https://www.smartfarming.ua/obmir-poliv-yak-vyznaty-ploshchu-svoyikh-poliv-maksymal-no-tochno/> (дата звернення: 15.10.2022).

14. Аудит земельного банку: бути чи не бути? SmartFarming – оцифровуємо агробізнес. URL: <https://www.smartfarming.ua/audyt-zemelno-go-banku-buty-chy-ne-buty/> (дата звернення: 15.10.2022).

15. Довіряй, але обмірай: як та навщо проводити обміри полів. SmartFarming – оцифровуємо агробізнес. URL: <https://www.smartfarming.ua/doviray-ale-obmiray-yak-ta-navishcho-provodyty-obmiry-poliv/> (дата звернення: 15.10.2022).

16. About ArcGIS. Mapping & Analytics Software and Services. GIS Mapping Software, Location Intelligence & Spatial Analytics. Esri. URL: <https://www.esri.com/en-us/arcgis/about-arcgis/overview> (date of access: 02.10.2022).

17. What is ArcGIS? GIS Geography. URL: <https://gisgeography.com/what-is-arcgis/> (date of access: 02.10.2022).

Information about the authors:

Skliar Yurii Leonidovych,

Candidate of Biology Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Geodesy and Land Management
Sumy National Agrarian University
160, Gerasim Kondratiev str., Sumy, 40021, Ukraine

Kapinos Nataliia Oleksandrivna,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Geodesy and Land Management
Sumy National Agrarian University
160, Gerasim Kondratiev str., Sumy, 40021, Ukraine

Kostian Dmytro Oleksandrovych,

Master's Degree in Geodesy and Land Management,
GIS Analyst
EOS Data Analytics
2-B, Stepan Bandera lane, Kyiv, 03189, Ukraine

**ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РФ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА:
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Стрельник В. В.

ВСТУП

Військова агресія РФ матиме довгострокову негативну дію на стан навколишнього середовища як нашої держави, так і транскордонних територій. На 27-й Конференції ООН зі зміни клімату було зазначено, що РФ своїми діями створила загрози ефективності всієї світової кліматичної політики. Україна запропонувала утворити глобальну платформу для оцінки збитків, завданих клімату та навколишньому середовищу внаслідок військових дій¹. Запровадження системного незалежного процесу оцінювання стану об'єктів підвищеної екологічної небезпеки на території України, збирання й об'єктивний аналіз доказів для встановлення відповідності небезпечних видів діяльності, заходів та умов слугуватиме основою створення реєстру територій екологічно небезпечних об'єктів, дозволить у найкоротші терміни забезпечити засоби реагування на надзвичайні ситуації², зокрема в умовах збройного конфлікту. Специфіка юридичної відповідальності в екологічній сфері знаходить своє відображення в обмеженні чи зупиненні екологічно небезпечної діяльності³.

Сума шкоди навколишньому середовищу від військової агресії РФ на території нашої держави вже складає понад 46 млрд доларів. Більшу частину обрахованих збитків становить забруднення атмосферного повітря – 27 млрд доларів. Основними причинами викидів стали лісові пожежі й атаки окупантів на об'єкти енергетичної інфраструктури. Війна завдала шкоди майже третині українських лісів. Повністю вигоріло

¹ Юлія Овчинникова РФ має відповісти за та виплатити компенсацію Україні за злочини проти довкілля URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2023/03/6/253191/>

² Стрельник В. В. Екологічні загрози у зоні Операції Об'єднаних Сил. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 6, 2018. С. 179

³ Гетьман А.П. Юридична відповідальність в екологічному законодавстві: проблеми становлення та розвитку. Проблеми правової відповідальності : монографія / В.Я. Тацій та ін.; за ред. : В.Я. Тацій, А.П. Гетьман, В.І. Борисова. Харків : Право, 2014. С. 244.

понад 23,3 тис га. Шкода, завдана забрудненням ґрунтів, оцінюється у 18 млрд доларів. Загалом з початку широкомасштабного вторгнення Україна задокументувала майже 2,300 злочинів проти довкілля. Умовно екологічну шкоду оцінено у понад 50 млрд доларів, без урахування збитків, завданих на тимчасово окупованих територіях⁴. Зареєстровано понад 1000 фактів атак країни-агресора, що безпосередньо завдали шкоди навколишньому середовищу, і ця цифра зростає кожного дня.

25 січня 2023 р. Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію про негативний вплив війни на довкілля, де визначено злочин «екоцид». Екоцидом вважається масове знищення рослинного, тваринного світу, отруєння атмосфери, водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу. Результатом російської воєнної агресії в Україні стало широкомасштабне руйнування життєвого середовища, масове забруднення земель, атмосфери та водного середовища із застосуванням методів і засобів ведення воєнних дій, що мають на меті завдати великої та довготривалої шкоди природному середовищу⁵.

Резолюція визнає необхідність внесення змін до Римського статуту Міжнародному кримінальному суді (далі – МКС) шляхом додання нового складу злочинного діяння. Включення конкретного злочину екоциду в Римський статут є бажаним і необхідним, враховуючи відсутність достатнього екологічного виміру у поточних злочинах за Римським статутом, з огляду на зростаючу потребу охороняти навколишнє середовище, щоб зберегти його для майбутніх поколінь⁶. Такі зміни сформують можливість для України через МКС притягнення РФ до юридичної відповідальності за злочини, вчинені проти довкілля.

Переконані, що творення сталого майбутнього відновлення України має базуватись на пріоритетах шляху до євроінтеграції⁷. Повноцінне

⁴ Олексій Павлиш Шкода довкіллю від збройної агресії РФ перевищила \$46 мільярдів – Мінприроди URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/13/695952/>

⁵ Костицький В.В., Костицька І. О., Микитюк М. А., Суходольська А.А. До питання про юридичну відповідальність за злочинне посягання на конституційне право людини на безпечне довкілля у ході російської воєнної агресії в Україні. *Екологічне право*. Випуск 3–4, 2022 URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2022/3-4/5.pdf> DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.3-4-4.5>

⁶ Juraj Panigaj, Eva Berníková Ecocide – a new crime under international law? *Juridical Tribune*. Volume 13, Issue 1, March 2023 URL: <http://tribunajuridica.eu/arhiva/An13v1/1.%20Panigaj,%20Bernikova.pdf>

⁷ Стрельник В.В. Відбудова України на засадах сталого розвитку. *Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції*: матер. III Всеукр. наук.-метод. конф. (Суми, 18 червня 2022 р.) / ред. колегія : В.М. Завгородня, А.М. Куліш, та ін. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 182.

відновлення економіки й інфраструктури України можливе виключно після завершення масштабних воєнних дій і звільнення окупованих територій. Відповідно питання притягнення РФ до юридичної відповідальності за злочини проти довкілля України є надзвичайно актуальною, потребує детального вивчення та практичного вирішення.

1. Охорона природи під час збройного конфлікту як абсолютна цінність

З початку повномасштабного вторгнення в Україну РФ застосувала та продовжує застосовувати різноманітні заборонені методи ведення війни. Відносини у сфері міжнародно-правової охорони природи через військовий конфлікт являється предметом правового регулювання норм міжнародного права навколишнього середовища (міжнародного екологічного права), міжнародного права прав людини, права міжнародної безпеки, міжнародного гуманітарного права, міжнародного кримінального права. Кожна із зазначених галузей міжнародного права сформувала відповідні міжнародно-правові режими, що базуються на основі звичаєвих і договірних норм.

У випадку виникнення суперечностей у сфері охорони природи під час військового конфлікту між нормами міжнародного гуманітарного права й інших галузей міжнародного права силу пріоритету мають положення міжнародного гуманітарного права.

Завданням міжнародного екологічного права є запобігання можливим негативним наслідкам впливу збройних конфліктів на довкілля шляхом визначення відповідних принципів у міжнародних договорах, сторонами яких держави стають у мирний час. До таких належать принципи: запобігання та неспричинення транскордонної екологічної шкоди, оцінки впливу на довкілля, невід'ємного суверенітету над природними ресурсами, спільної, але диференційованої відповідальності, сталого розвитку, інформування у випадку надзвичайних ситуацій, перестороги, тощо⁸. Окремі із зазначених набули звичаєвого характеру. Наприклад, принцип запобігання та неспричинення транскордонної екологічної шкоди покладає на суб'єктів міжнародного права зобов'язання незалежно від їхньої участі у відповідних міжнародних природоохоронних договорах.

У своєму Консультативному висновку у справі про законність застосування ядерної зброї (1996 р.) Міжнародний суд ООН постановив, що застосування ядерної зброї може спричинити катастрофічні наслідки

⁸ Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища. Міжнародне публічне право : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. В.В. Мицика. Х. : Право, 2018. Т. 2. С. 462–465.

для навколишнього середовища. Суд визнав, що довкілля – це не абстракція, живий простір, який забезпечує якість життя та здоров'я людства, в тому числі майбутніх поколінь. Складовою частиною міжнародного права є визнання загального зобов'язання державами поваги до навколишнього середовища для забезпечення діяльності інших держав⁹.

Дослідження Міжнародного комітету Червоного Хреста описує три норми міжнародного звичаєвого права, що використовуються у сфері захисту довкілля під час збройних конфліктів: (1) до навколишнього середовища застосовуються загальні принципи ведення бойових дій; (2) вибір методів і засобів під час війни повинен враховувати захист і збереження довкілля; (3) забороняється використання методів і засобів ведення війни, що завдають широкомасштабну, довготривалу та значну шкоду природі або створюють реальну загрозу її виникнення.

Війна не являється підставою для автоматичного припинення дії міжнародних договорів, зокрема природоохоронних, сторони яких, стали учасниками збройного конфлікту¹⁰. Провідну у роль у системі міжнародних договорів, що забороняють використання певних методів і засобів ведення війни, займає Конвенція про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище (1978 р.). Використання довкілля як засобу ведення війни забороняється. Зокрема, не допустимо вдаватися до військового або будь-якого іншого використання засобів впливу на навколишнє середовище, що мають масштабні, довгострокові або значні негативні наслідки: способи руйнування, спричинення шкоди, нанесення збитків будь-якій іншій державі-учасниці¹¹.

Охорона довкілля від бойових дій регламентується ст. 55 Додаткового протоколу (Протокол I) до Женевських конвенцій про захист жертв війни (1949 р). При веденні воєнних дій має бути виявлена турботливе ставлення до навколишнього середовища від широкої, довгочасної та значної шкоди. Заборонено використання методів або засобів ведення війни, що мають на меті завдання шкоди або створення

⁹ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons : Advisory Opinion of the International Court of Justice of 8 July 1996. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. 1996. P. 241–242.

¹⁰ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries 2011. Yearbook of the International Law Commission. 2011. Vol. II, Part Two. URL: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_10_2011.pdf.

¹¹ Конвенція про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BE

реальної загрози завдання шкоди довкіллю, що спричинить заподіяння шкоди здоров'ю або життю населенню. Принципово, що заподіяння шкоди навколишньому середовищу як репресалій заборонено¹².

24 принцип Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку (1992 р.) визнає неминучість руйнівного впливу війни на процес сталого розвитку, покладає обов'язок на держави поважати міжнародне право, що забезпечує охорону довкілля під час збройних конфліктів, за необхідності співпрацювати у справі його подальшого розвитку¹³.

Норми про заборону застосування методів і засобів ведення війни, що можуть негативно вплинути на довкілля містяться у Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні ушкодження (1980 р.) та Протоколах до неї¹⁴.

У травні 2016 р. було ухвалено Асамблеєю ООН з навколишнього середовища резолюцію «Захист довкілля в районах, вражених збройними конфліктами». До резолюції, прийняття якої було ініційовано делегацією України, як співавтори приєдналися ЄС, Канада, Ліван, Норвегія, ДРК, Ірак, Південний Судан і Йорданія. У грудні 2017 р. було ухвалено нову резолюцію щодо «Пом'якшення наслідків та обмеження забруднення довкілля у районах, вражених збройними конфліктами та тероризмом». Її ухвалення було ініційовано Україною, Норвегією та Іраком¹⁵.

Аналіз міжнародно-правових норм, що спрямовані на охорону довкілля у зв'язку зі збройним конфліктом, дозволяє стверджувати, що вони мають свої особливості та відрізняються відсутністю цілісної реалізації. Загальні принципи міжнародного права вимагають від усіх сторін конфлікту максимально пом'якшувати шкоду довкіллю.

Міжнародне гуманітарне право містить низку положень, що стосуються короткострокових і довгострокових наслідків заподіяної шкоди навколишньому середовищу, так званої «спадщини» збройного конфлікту. Разом з тим, недоліками зазначеної галузі вбачається

¹² Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 08 червня 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

¹³ Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 03 червня 1992 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU92340>.

¹⁴ Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні ушкодження, 1980 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_266#Text

¹⁵ Пом'якшення наслідків та обмеження забруднення довкілля у районах, вражених збройними конфліктами та тероризмом. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oon-posilit-diyalnist-iz-zahistu-dovkillya-u-zonah-zbrojnih-konfliktiv-ta-protidiyatime-zabrudnennyu-navkolishnogo-seredovisha-vnaslidok-terorizmu>

неможливість визначення меж шкоди, заподіяному довікілью. Оскільки вона повинна відповідати наступним кумулятивним умовам: (1) великий радіус поширення, (2) довгостроковість наслідків, (3) суттєвий розмір, що оцінюється перед початком атаки.

Отже, практично виключається можливість визначити пропорційність шкоди навколишньому середовищу, що вважається непрямою шкодою.

2. Міжнародне законодавство щодо військового використання засобів впливу на навколишнє середовище

Забруднення землі залишками збройного конфлікту, такими як міни, касетні боеприпаси й інші вибухонебезпечні залишки війни, є подальшим прямим впливом на навколишнє середовище, її спадком. За даними Міжнародного координаційного центру гуманітарного розмінування ДСНС, з 24 лютого 2022 р. по 21 лютого 2023 р. в Україні знешкоджено понад 324 тис. вибухонебезпечних предметів, зокрема 2 185 авіаційних бомб. На наявність вибухівки обстежено територію площею 797 кв. км. Залишилося ще 174 тис. кв. км потенційно небезпечних територій, що становить 30% загальної площі країни. Окрім цього, агресор вдається до ядерного шантажу, обмежує доступ до безпечної питної води мільйонам людей, що відчувають брак води для задоволення санітарних і гігієнічних потреб. Через дії окупантів на Каховській ГЕС Україна щодня втрачає тисячі кубометрів води Дніпра¹⁶.

Окрім людських жертв, залишки боеприпасів вважаються однією з найбільш значущих перешкод на шляху до відновлення миру та розвитку. Це призводить до переміщення людей; затримує повернення та переселення біженців, внутрішньо переміщених осіб, блокує доступ до життєво важливих ресурсів і соціальних послуг, у тому числі сільсько-господарських угідь, води, доріг, шкіл, лікарень. Залишки конфлікту можуть викидати токсичні речовини в ґрунт, що призведе до заподіяння подальшої шкоди довікілью. Отже, відповідно до теорії справедливої війни, рішення про початок, ведення, припинення війни має бути справедливим.

У справі Албанії за пошкодження двох британських військових кораблів і вбивство персоналу Суд постановив, що країна несе відповідальність, згідно з міжнародним правом. Албанія не повідомила екіпажу про існування автоматичних мін підводних човнів, що стояли на якорі, тим самим порушила «елементарні міркування гуманності», принцип свободи морського сполучення.

¹⁶ Юлія Овчинникова РФ має відповісти за та виплатити компенсацію Україні за злочини проти довікілья URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2023/03/6/253191/>

У справі Нікарагуа проти Сполучених Штатів Суд постановив, що США порушили свої зобов'язання за міжнародним звичаєвим правом, коли в 1984 р. закладали без будь-якого публічного й офіційного попередження міни в портах Нікарагуа. Такими діями було порушено заборону міжнародного права щодо застосування сили проти іншої держави, втручання в її справи, порушення суверенітету, переривання мирної морської торгівлі.

У результаті навчань британської армії в Кенії, ряд кенійських жертв подали позов до Високого суду Лондона в 2002 р.. У позасудовому провадженні вони отримали компенсаційну виплату в розмірі 4,5 млн фунтів стерлінгів, хоча британський уряд не визнав повної відповідальності.

Претензії до держав за використання мін і касетних боєприпасів можуть ґрунтуватися на відповідальності держав за протиправні дії. Недотримання міжнародного зобов'язання, що забороняє використання мін або касетних боєприпасів, тягне за собою відповідальність держави. У разі загальної заборони протипіхотних мін і касетних боєприпасів виключно держави, не окремі особи, можуть вказувати на протиправне діяння, вчинене іншою державою.

Положення базових міжнародних договорів, на підставі яких можна притягнути державу чи приватних осіб до відповідальності за екологічну шкоду, спричинену під час збройного конфлікту, розроблялися за логікою міжнародного гуманітарного права, не враховують норм і принципів міжнародного права навколишнього середовища.

Охорона природи, під час збройного конфлікту, не визнається абсолютною цінністю. У певних випадках руйнування довкілля може виправдовуватись принципом воєнної необхідності. Такий підхід ускладнює притягнення до юридичної відповідальності за спричинення екологічної шкоди згідно з нормами міжнародного гуманітарного та кримінального права, що підтверджується міжнародною судовою практикою. До того ж, під час збройного конфлікту норми міжнародного гуманітарного права є нормами «*lex specialis*» відносно норм міжнародного екологічного права.

У разі суперечності правових норм у підзаконних нормативно-правових актах однакової юридичної сили слід керуватися правовим принципом, відомим з часів римського права: «*Lex specialis derogat generali*» («спеціальний закон відміняє (витісняє) загальний закон»). У випадку конкуренції норм загального (*generalis*) і спеціального (*specialis*) характеру перевага при тлумаченні та застосуванні повинна надаватися спеціальним нормам. При цьому під загальними зазвичай маються на увазі норми, що регулюють певний вид суспільних відносин, а під спеціальними – які регулюють вид цього роду. Принцип «*Lex*

specialis derogat generali» в доктрині розглядається як пріоритетний по відношенню до принципу переваги наступного закону перед попереднім («Lex posterior derogat lex prior»): презюмується, що наступний загальний закон не відміняє більш раннього спеціального закону аналогічної юридичної сили (lex posterior generalis non derogat priori speciali), якщо про це немає особливого застереження у самому законі¹⁷.

Таким чином, судова практика достатньо суперечлива та відрізняється залежно від держави. Якщо в мирний час притягують до відповідальності заподіювача шкоди довікллю, то під час збройного конфлікту – безвідворотності покарання не передбачає.

3. Міжнародно-правовий пошук механізмів притягнення збройного агресора до юридичної відповідальності

Нагальною потребою держави України під час повномасштабного вторгнення РФ є розробка дієвого механізму притягнення до юридичної відповідальності за шкоду, заподіяну довікллю. Важливе значення при розгляді справ у міжнародних судових інстанціях має процедура доказування. На жаль, сучасне міжнародне право не містить чіткого визначення джерел і механізмів компенсації шкоди навколишньому середовищу, зокрема завданою збройним конфліктом. Вимоги до доказів не визначені ні Статутом, ні Регламентом, лише застосовуються посилення на міжнародну судову практику.

Міжнародний суд ООН при оцінці певних видів доказів використовує відкритий, дискреційний стандарт, «рівень впевненості серйозності звинувачень». Прецедентна практика визначає стандарт доказування на основі «ad hoc», що виявляється лише на фінальній стадії процесу при винесенні рішення Судом. Судова інстанція діє за принципом широкої прийнятності доказів, що дозволяє долучати до справи майже будь-який доказ, що обирають держави-учасниці. Такий підхід зумовлено принципами державного суверенітету та рівності держав у виборі доказів. Прикладом важливості формування належної доказової бази є формулювання п. 75 Постанови Суду від 19 квітня 2017 р. стосовно звернення України про тимчасові заходи у справі «Україна проти Росії» про застосування Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму¹⁸ та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової

¹⁷ Щодо правозастосовчої практики: Лист Вищої атестаційної комісії України від 02.02.2009 р. № 02-72-05/311 URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_311330-09#Text

¹⁸ Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 12.09.2002 р. № 149-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text

дискримінації¹⁹. Міжнародний суд ООН вказав, що Україна посилаючись на: (1) напад на мирних демонстрантів у Харкові; (2) бомбардування Маріуполя; (3) напад у Волновасі та Краматорську; (4) знищення повітряного судна малайзійських авіаліній (Flight МН 17), що призвели до смерті та поранень великого числа цивільних осіб, не надала достатні докази достовірності обставин.

Важливим прецедентом у судовій міжнародній практиці є рішення у справі Нікарагуа – Коста-Ріка. 18 листопада 2010 р. Республіка Коста-Ріка звернулася до Суду із заявою про порушення справи проти Республіки Нікарагуа стосовно «вторгнення, окупації та використання армією Нікарагуа території Коста-Ріки». Такими діями Республіка Нікарагуа порушила принцип територіальної цілісності, заборони погрози чи застосування сили. У своїй заяві Коста-Ріка стверджувала, що Нікарагуа у двох окремих інцидентах окупувала територію Коста-Ріки у зв'язку з будівництвом каналу від річки Сан-Хуан до Лагуна-лос-Портільос і виконувала роботи з днопоглиблення на річці Сан-Хуан. Вчинення таких дій серйозно вплинули на потік води до річки Колорадо, завдали додаткової шкоди території Коста-Ріки, в тому числі водно-болотним угіддям, національним заповідним зонам дикої природи, розташованих у регіоні²⁰. Міжнародний суд ООН визнав право Коста-Ріка на отримання компенсації за матеріальну шкоду, вказавши на необхідність розпочати переговори з метою досягнення угоди протягом року з дати винесення рішення щодо виплат. Проте, сторони не зуміли домовитись. Коста-Ріка звернулася з проханням вирішити справу.

Враховуючи, що площа території, яка постраждала від незаконної діяльності Нікарагуа, становить 6,19 га та для її відновлення потрібен 50-річний період, Коста-Ріка вимагала близько 6,711 млн дол відшкодування збитків, а також приблизно 0,5 млн дол у вигляді відсотків за час заборгованості. Своїм рішенням Суд значно зменшив розмір компенсації відносно початкових вимог Коста-Ріки, розмежувавши компенсаційні обов'язки Нікарагуа, як частину екологічних репарацій, і власні обов'язки Коста-Ріки щодо пом'якшення екологічних наслідків за наявності передбачуваної екологічної шкоди²¹.

Зважаючи на визнання відповідальності за охорону довкілля за державами, повний розподіл екологічних репарацій, що виплачуються

¹⁹ Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text

²⁰ Визначення розміру компенсації за шкоду довкіллю у справі МС ООН «Коста-Ріка – Нікарагуа». URL: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/04/Vyznachennya-rozmiru-kompensatsiyi-za-shkodu-dovkillyu-u-spravi-MS-OON-Kosta-Rika-Nikaragua-.pdf>

²¹ Там само.

через компенсацію, не завжди покладаються на сторону, що вчинила екологічні правопорушення. Керуючись концепцією «шкода та причинно-наслідковий зв'язок», враховуючи наукову невизначеність твердження про екологічні збитки, Суд зайняв позицію, що *шкода докiллo може бути заподiяна кiлькама одночасними причинами*. Враховуючи зазначене, Мiжнародний суд ООН встановив право Коста-Рiки на отримання 120 тис. доларiв за пошкодження, втрату екологічних товарiв i послуг постраждалої територiї в перiод до вiдновлення та 2708,39 доларiв на вiдновлювальні заходи.

Отже, у питаннях компенсації шкоди докiллo, застосування методологiї оцiнки збиткiв у справi про захист навколишнього середовища позиція Суду викликає певне здивування. У рiшеннi вiдсутні аргументи дослiдження короткострокової та довгострокової оцiнки екологічних збиткiв для складних екологічних явищ, що беззаперечно матиме негативний вплив на ураженi територiї. Видається доцiльним Мiжнародному суду ООН при використаннi наукового взаємозв'язку вiдповiдальностi держави стосовно запобiгання, виправлення та пом'якшення завданих збиткiв, обгрунтувати належним чином використання методологiї обрахунку шкоди.

Враховуючи «вагу, надiйнисть i цiннiсть доказiв», Суд придiляє особливу увагу наступним моментам: (1) свiдченням осiб, що володiють безпосередньою iнформацією; (2) широко поширена iнформація про факт при детальному розглядi виявляється такою, що походить з одного джерела – такi повiдомлення, не зважаючи на їх чисельнiсть, матимуть значення доказу джерела оригiналу; (3) доказам, що пiдтверджують факти або поведiнку, несприятливу для держави, яку представляє особа, що надає докази.

Розгляд справ у МКС вимагає також детальної пiдготовки. МКС функцiонує на основi Римського статуту мiжнародного кримiнального суду. Норми Римського статуту мiстять велику кiлькiстю оцiночних понять. Враховуючи такий пiдхiд, важливим аспектом видається суспiльний iнтерес i резонанс справ у ходi їх розгляду, полiтична воля та трактування певного питання бiльшiстю цивiлізованих держав. Статут МКС передбачає високий рiвень доказування екологічних злочинiв. Разом з тим при вирiшеннi питання про вiдшкодування збиткiв потерпiлим визнається фiзична/юридична особа, якiй заподiяно шкоду внаслiдок вчинення будь-якого злочину, вiднесеного до юрисдикцiї суду. Тобто причина такої шкоди не обов'язково повинна бути наслiдком злочину проти довкiлля, вона може бути заподiяна будь-яким злочином, що пiдпадає пiд юрисдикцiю МКС. Наприклад, у разi знищений лiсу внаслiдок пожежi, що спричинило бомбардування сусiдного села, то вимога про вiдшкодування шкоди, заподiяної лiсовiй дiлянцi, допустима,

навіть якщо зазначений природний ресурс не був об'єктом збройної агресії. Отже, потерпілі мають право на відшкодування у разі винесення обвинувального вироку на підставі військового злочину проти довкілля. Таке право поширюватиметься на будь-яку особу, що зазнала шкоди.

Виключно МКС наділений повноваження визнавати допустимість доказів, приймати чи відхиляти будь-яку інформацію як доказ. Не приймаються до уваги дані, що зібрані під примусом, погрозою, із застосуванням сили; були навмисно сфальсифіковані, змінені, сфабриковані; незаконним шляхом, із застосуванням обману; отримані за фінансовим сприянням особи, що їх надала. Релевантність доказу, його доказова сила та вагомість є фундаментальними критеріями. Перед визнанням доказу як вагомим, МКС вивчає його походження.

Важливим поступом для України є ухвалення резолюції № 2433 від 28.04.2022 р. Парламентською асамблеєю Ради Європи «Наслідки продовження агресії Російської Федерації проти України: роль і відповідь Ради Європи», в якій висловила повну підтримку у розслідуванні міжнародних злочинів РФ в Україні, виступила за створення міжнародного трибуналу²². Європейським парламентом 19.01.2023 р. було ухвалено резолюцію на підтримку створення міжнародного трибуналу для засудження злочинів агресії РФ проти України²³. Спеціальний трибунал має посилити зусилля МКС, його прокурора з розслідування звинувачень у геноциді, воєнних злочинах і злочинах проти людяства, що були скоєні в на території нашої держави.

Переконані, що ретельна підготовка належної доказової бази, обрання вірної стратегії поведінки в ході розгляду справ, демонстрація впевненої й обгрунтованої позиції посилять шанси нашої держави на позитивний результат розгляду справ у міжнародних судових інстанціях.

Безсумнівно, РФ порушила численні норми міжнародного права, тому повинна понести відповідальність за свої дії. Україна має право на репарації. Термін «репарація» використовується для охоплення відшкодування шкоди різними засобами, що здійснюються суверенною державою; для позначення компенсаційних вимог, висунутих переможцями або жертвами війни проти переможеної держави після припинення військових дій. Компенсація та реституція є двома формами репарацій, якщо мова йде про відшкодування шкоди внаслідок воєнних

²² Резолюція ПАРЕ від 27 квітня 2022: Європа вийшла на шлях усвідомлення загрози з боку Росії для всієї європейської цивілізації. URL: <https://r2p.org.ua/rezolyuciya-parye/>

²³ Європарламент ухвалив рішення про створення трибуналу за злочин агресії проти України. URL <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3655298-evroparlament-uhvaliv-risenna-pro-stvorennia-tribunalu-za-zlocin-agresii-proti-ukraini.html>

дій. Компенсація – виплата грошової шкоди тому, чиї права були порушені невиконанням норм міжнародного права. Основні ознаки компенсації відшкодування: грошова виплата, сплачується приватними, публічними суб'єктами, виплачується приватним та публічним суб'єктам, які зазнали порушення свого міжнародного права. Реституція – засіб правового захисту, доступний позивачеві у розгляді міжнародного спору, за якого вилучене майно повертається первісному власнику в натурі. Реституція покликана відновити ситуацію, яка б існувала, якби протиправна дія чи бездіяльність не відбулися, в тому числі шляхом скасування протиправних актів, повернення незаконно відчуженого майна або утримання від подальших протиправних дій²⁴. Джерело репарації для нашої країни залишається остаточно не визначеним. Триває пошук правових механізмів вилучення коштів для України та притягнення збройного агресора до юридичної відповідальності.

ВИСНОВКИ

Вторгненням в Україну РФ порушила фундаментальні принципи міжнародного права: від незаконного застосування сили, територіальної цілісності суверенної держави до брутальної зневаги норм міжнародного гуманітарного права та фундаментальних прав і свобод людини. Ці порушення знайшли свою оцінку за правовим порядком, прийнятим і зрозумілим усіма націями світу. Так, у заяві ЄС засуджується вторгнення Росії в Україну як порушення статті 2(4) Статуту ООН, злочин агресії згідно з Римським статутом МКС та порушення імперативних норм міжнародного права²⁵.

Складність розв'язання проблеми охорони довкілля у сучасних умовах глобалізації полягає в тому, що людство продовжує ігнорувати проблему екологічної безпеки. Так, руйнування російськими окупантами Каховської ГЕС 6 червня 2023 року стало однією із найбільших світових катастроф, наймасштабнішою техногенною, екологічною та соціальною катастрофою на теренах Європи за останні десятиліття. Підтоплено більше 80 населених пунктів, знищено біорізноманіття водної екосистеми та прилеглої території, втрачено рідкісні види флори, сталася масова загибель тварин. Через потоки мулу та будівельних матеріалів відбулося погіршення екологічного стану великої площі території, створено небезпечні умови для діяльності Запорізької АЕС (система охолодження якої залежить від Каховського водосховища).

²⁴ Репарація, компенсація, реституція. українське законодавство і міжнародна практика. URL: <http://epl.org.ua/eco-analytics/reparatsiya-kompensatsiya-restytutsiya-ukrayinske-zakonodavstvo-i-mizhnarodna-praktyka/>

²⁵ Dugard, J. The Choice Before Us: International Law or a Rules-Based International Order? *Leiden Journal of International Law*. 36(2), 2023. p 223-232.

Питання пошуку найефективнішого комплексного міждержавного підходу до вирішення питань екологічної безпеки залишається актуальним²⁶, зокрема у підвищенні юридичної відповідальності держав за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, вдосконаленні механізму реагування на збройні конфлікти.

Військова агресія проти України нехтування всіх норм моралі та людяності, кинула світовому співтовариству виклик, на який має бути надана гідна відповідь. Перед міжнародною спільнотою постали питання спроможності розробки ефективних засобів попередження збройної агресії. Сформувалася нагальна потреба пошуку відповідей, нових підходів, прийняття неординарних рішень²⁷. Наявні механізми відшкодування шкоди, заподіяної війною довікллю України, виявилися не ефективними. Пошук правових інструментів притягнення до юридичної відповідальності за злочини, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ, потребує участі усіх міжнародних партнерів²⁸.

Важливим і надзвичайно актуальним завданням сучасної еколого-правової доктрини та правозастосовної діяльності України є розроблення ефективного механізму визначення шкоди, заподіяної навколишньому середовищу внаслідок воєнних дій РФ проти України та можливих і дієвих способів репарації завданих збитків²⁹. Важливою умовою документування вчинених злочинів проти довкілля є участь незалежних міжнародних сертифікованих експертів, за сучасними методиками належної фіксації та розрахунку заподіяних збитків з метою забезпечення верифікації відповідних даних та обрахування збитків. Відбувається постійний пошук переконливих аргументів у спонуканні до дій для вирішення зазначеної проблеми.

²⁶ Viktoriya Strelnyk, Tetiana Myronenko, Tetiana Churilova, Natalia Hres Legal Support of Industrial Accident Prevention. Journal of Advanced Research in Law and Economics, Volume IX, Issue 7(45), Winter 2019. URL: <http://surl.li/lpggr>

²⁷ Атаманова Юлія, Цірат Геннадій Судовий імунітет держави та нові виклики перед міжнародним правом URL: <https://lcf.ua/thought-leadership/international-arbitration/sudovij-imunitet-derzhavi-ta-novi-vikliki-pered-mizhnarodnim-pravom/>

²⁸ Чурилова Т. М., Стрельник В.В. Проблеми відшкодування шкоди навколишньому середовищу України, завданої збройною агресією Російської Федерації. *Екологічне право*. 2022, № 3–4 URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2022/3-4/18.pdf>

²⁹ Марія Ващишин Юридичний механізм визначення екологічної шкоди та його особливості в умовах воєнної агресії Російської Федерації проти України. *Право України*. 2022. № 6. URL: <https://rd.ua/storage/lessons/1506/800%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%88%D0%B8%D0%BD.pdf>

Бажанням всіх українців і цивілізованого світу є притягнення РФ до юридичної відповідальності на міжнародному рівні за нечужані у ХХІ ст. злочини. Правники, державні службовці та громадянське суспільство мають прикласти максимально зусиль для забезпечення належних доказів у міжнародних судових процесів проти агресора.

АНОТАЦІЯ

З початку повномасштабного вторгнення в Україну РФ застосувала та продовжує застосовувати різноманітні заборонені методи ведення війни. Складність розв'язання проблеми охорони довкілля у сучасних умовах глобалізації полягає в тому, що людство продовжує ігнорувати проблему екологічної безпеки. Постає необхідність пошуку найефективнішого комплексного міждержавного підходу до вирішення питань у підвищенні юридичної відповідальності держав за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, вдосконаленні механізму реагування на збройні конфлікти. Проблема притягнення РФ до юридичної відповідальності за злочини проти довкілля України є надзвичайно актуальною, потребує детального вивчення та практичного вирішення, з урахуванням судової практики, що достатньо суперечлива та відрізняється залежно від держави. Під час збройного конфлікту – безвідворотності юридичної відповідальності законодавством не передбачається. Важливою умовою документування вчинених злочинів проти довкілля є участь незалежних міжнародних сертифікованих експертів, за сучасними методиками належної фіксації та розрахунку заподіяних збитків з метою забезпечення верифікації відповідних даних і належного обрахування збитків. Повноцінне відновлення економіки й інфраструктури України можливе виключно після завершення масштабних воєнних дій і звільнення окупованих територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юлія Овчинникова РФ має відповісти за та виплатити компенсацію Україні за злочини проти довкілля. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2023/03/6/253191>
2. Стрельник В. В. Екологічні загрози у зоні операції об'єднаних сил. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 178–182.
3. Гетьман А.П. Юридична відповідальність в екологічному законодавстві: проблеми становлення та розвитку. Проблеми правової відповідальності : монографія / В.Я. Тацій та ін. ; за ред. : В.Я. Тацій, А.П. Гетьман, В.І. Борисова. Харків : Право, 2014. С. 235–256.
4. Олексій Павлиш Шкода довкіллю від збройної агресії РФ перевищила \$46 мільярдів – Мінприроди URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/13/695952/>

5. Костицький В.В., Костицька І. О., Микитюк М. А., Суходольська А.А. До питання про юридичну відповідальність за злочинне посягання на конституційне право людини на безпечне довкілля у ході російської воєнної агресії в Україні. *Екологічне право*. Випуск 3–4, 2022 URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2022/3-4/5.pdf> DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.3-4-4.5>

6. Juraj Panigaj, Eva Berníková Ecocide – a new crime under international law? *Juridical Tribune*. Volume 13, Issue 1, March 2023. URL: <http://tribunajuridica.eu/arhiva/An13v1/1.%20Panigaj,%20Bernikova.pdf>

7. Стрельник В.В. Відбудова України на засадах сталого розвитку. *Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції* : матер. III Всеукр. наук.-метод. конф. Суми, 2022. 230 с.

8. Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища. Міжнародне публічне право : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. В.В. Мищика. Х, 2018. Т. 2. С. 458–483.

9. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons : Advisory Opinion of the International Court of Justice of 8 July 1996. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. 1996. P. 241–242.

10. Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries 2011. *Yearbook of the International Law Commission*. 2011. Vol. II, Part Two. URL: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_10_2011.pdf.

11. Конвенція про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BE

12. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 08 червня 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

13. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 03 червня 1992 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU92340>.

14. Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні ушкодження, 1980 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_266#Text

15. Пом'якшення наслідків та обмеження забруднення довкілля у районах, вражених збройними конфліктами та тероризмом. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oon-posilit-diyalnist-iz-zahistu->

dovkillya-u-zonah-zbrojnih-konfliktiv-ta-protidiyatime-zabrudnennyu-navkolishnogo-seredovisha-vnaslidok-terorizmu

16. Щодо правозастосовчої практики: Лист Вищої атестаційної комісії України від 02.02.2009 р. № 02-72-05/311 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_311330-09#Text

17. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 12.09.2002 р. № 149-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text

18. Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text

19. Визначення розміру компенсації за шкоду довкіллю у справі МС ООН «Коста-Ріка – Нікарагуа» URL: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/04/Vyznachennya-rozmiru-kompensatsiyi-za-shkodu-dovkilliyu-u-spravi-MS-OON-Kosta-Rika-Nikaragua-.pdf>

20. Резолюція ПАРС від 27 квітня 2022: Європа вийшла на шлях усвідомлення загрози з боку Росії для всієї європейської цивілізації URL: <https://r2p.org.ua/rezolyucziya-parye/>

21. Європарламент ухвалив рішення про створення трибуналу за злочин агресії проти України URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3655298-evroparlament-uhvaliv-risenna-pro-stvorennia-tribunalu-za-zlocin-agresii-proti-ukraini.html>

22. Репарація, компенсація, реституція: українське законодавство і міжнародна практика. URL: <http://epl.org.ua/eco-analytics/reparatsiya-kompensatsiya-restytutsiya-ukrayinske-zakonodavstvo-i-mizhnarodna-praktyka/>

23. Dugard, J. The Choice Before Us: International Law or a Rules-Based International Order? *Leiden Journal of International Law*. 36(2), 2023. p. 223–232. DOI:10.1017/S0922156523000043

24. Марія Ващишин Юридичний механізм визначення екологічної шкоди та його особливості в умовах воєнної агресії Російської Федерації проти України. *Право України*, 2022. № 6. URL: <https://rd.ua/storage/lessons/1506/800%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%88%D0%B8%D0%BD.pdf> DOI: 10.33498/loiu-2022-06-055

25. Viktoria Strelnyk, Tetiana Myronenko, Tetiana Churilova, Natalia Hres Legal Support of Industrial Accident Prevention. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume IX, Issue 7(45), Winter 2019. URL: <http://surl.li/lpgr>

26. Атаманова Юлія, Цірат Геннадій Судовий імунітет держави та нові виклики перед міжнародним правом. URL: <https://lcf.ua/thought->

leadership/international-arbitration/sudovij-imunitet-derzhavi-ta-novi-vikliki-pered-mizhnarodnim-pravom

27. Чурилова Т.М., Стрельник В.В. Проблеми відшкодування шкоди навколишньому середовищу України, завданої збройною агресією Російської Федерації. *Екологічне право*. 2022, № 3–4
URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2022/3-4/18.pdf> DOI
<https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.3-4-4.18>

Information about the author:

Strelnyk Viktoria Valeriivna,

Candidate of Law Sciences,

Associate Professor at the Department of Private and Social Law

Sumy National Agrarian University

160, Herasym Kondratiev str., Sumy, 40021, Ukraine

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

Ткаченко О. М.

ВСТУП

Громадянство для людини будь-якої національності має важливе значення, оскільки визначає її правовий статус, права та обов'язки, свободи. Громадянство надає людині можливості користуватися державними гарантіями своїх прав і законних інтересів як всередині країни, так і поза її межами. Відтак, набуття додаткового громадянства збільшує ці можливості. Однак, інститут подвійного чи скоріше, навіть, множинного громадянства породжує чимало проблем та дискусій.

В світовій доктрині міжнародного права, а також в юридичній та політичній практиці різних країн, ще в минулому столітті спостерігалася тенденція до уникнення застосування інституту множинного громадянства, що породжує численні конфліктні ситуації, суперечності та спори між державами.

Проте, в сучасному світі, в умовах глобалізації та посилення міграційних процесів подвійне громадянство є об'єктивним явищем, існує не залежно від визнання чи ні його певними державами і випадки його виникнення є неминучими. Множинне громадянство відкриває більше можливостей для громадян у вільному пересуванні, підприємницькій сфері, міжнародному бізнесі, сфері освіти і пошуку роботи, підтримці родинних зв'язків тощо. В першу чергу, в отриманні додаткового паспорту, а з ним і додаткових прав і соціальних свобод, зацікавлені трудові іммігранти та особи, що шукають прихисток в інших країнах через політичні, військові, національні перепетії.

Тож, на сьогодні, норми міжнародного права абсолютно нейтрально ставляться до множинного громадянства: не забороняють й не вимагають його обов'язкового введення. Як правило, вважається, що питання громадянства підпадають під внутрішню юрисдикцію кожної держави – що є основним принципом міжнародного публічного права, закріпленим у статті 1 Гаазької конвенції 1930 року з деяких питань, що стосуються колізії законів про громадянство. Тобто, держави абсолютно вільні у виборі дозволяти чи забороняти множинне громадянство¹.

¹ Ананьїн О. Проблема біпатризму в Україні (правова регламентація та перспективи вирішення / О. Ананьїн, О. Бригинець. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2019. Вип.4. С. 12–22.

Актуальність даної проблематики на сьогоднішній день також пов'язана з масовою міграцією українського населення, в першу чергу, до країн Європи та можливостями отримання з часом громадянства інших держав, які дозволяють біпатризм. Окрім того, в Україні розширений перелік іноземців, які можуть отримати українське громадянство в спрощеному режимі. Це, зокрема, стосується осіб, що проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України.

До початку повномасштабної війни в Україні дуже гостро стояло питання легалізації інституту множинного громадянства на законодавчому рівні, яке було вже майже вирішене. Однак, військова агресія, окупація українських територій та примусова паспортизації довели, що зазначене питання вимагає ще більшого вивчення та обміркування.

Наразі перед Україною існує чимало викликів, пов'язаних з питанням громадянства, які вимагають якнайшвидшого розв'язання. Проблема множинного громадянства в Україні не нова і до неї неоднозначне ставлення і населення, і політиків, і науковців. Її вирішення потребує додаткових дискусій на рівні фахівців та експертів з висуванням рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України в сфері громадянства.

Серед фундаментальних дослідників конституційного інституту подвійного /множинного громадянства, передумов врегулювання і попередження питань його виникнення варто виділити Ю. М. Тодика, М. І. Суржинського, І. Д. Софінську, О. А. Малиновську, Р. Б. Бедрій, В. В. Лазарева, П. Ф. Чалого, І. А. Толкачову та ін.

1. Сутність та передумови виникнення множинного громадянства

У міжнародному праві подвійне громадянство має назву біпатризм. Сам термін «біпатризм» походить від латинського «bis» – двічі та грецького «patris» – батьківщина. У випадку, коли особа володіє більше ніж двома громадянствами різних держав виникає «мультипатризм» (від лат. «multum» – багато). В правовому полі міжнародних відносин немає різниці в конституційно-правових статусах біпатридів та мультипатридів. Кожне множинне громадянство (мультипатризм) починається з подвійного громадянства (біпатризму). Тому в межах нашого дослідження вважаємо, подвійне громадянство – як вузький прояв множинного громадянства.

Проте, також важливим є розмежування поняття «подвійного громадянства» та «другого громадянства». В першому випадку обов'язковим є наявність відповідної міждержавної угоди про взаємне визнання громадянства іншої держави. Другий випадок –

друге громадянство – має місце, коли особа має юридичну можливість отримати другий паспорт, однак кожна з держав її громадянської належності в внутрішніх національних відносинах сприймає цю особу виключно як свого власного громадянина і не бере до уваги його правовий зв'язок з іншою державою. Отже, наявність другого громадянства у особи на території держав її громадянської належності не має юридичного значення.

В українському законодавстві чіткого визначення понять біпатризму чи мультипатризму не існує. Проте, в загальній юридичній практиці прийнято використовувати загальновживане значення цих понять, згідно з яким множинне (подвійне) громадянство (біпатризм, поліпатризм) – це правове становище фізичної особи, яка одночасно перебуває у громадянстві двох чи більше країн².

Подвійне громадянство в Європі набуло значного поширення після Другої світової війни в результаті масової міграції європейців в пошуку кращої країни для життя. Появу цього явища пов'язують з різноманітним вирішенням питань про набуття і втрату громадянства різними країнами та наявністю колізій та неузгодженостей в законодавствах про громадянство різних держав.

Множинне громадянство потенційно може створювати істотні проблеми і навіть безпекові та інші загрози у вирішенні питань щодо: проходження особами з подвійним/множинним громадянством військової служби; оподаткування доходів; забезпечення юридичного захисту таких осіб; реалізації біпатридами виборчого права; ухилення таких осіб від кримінального чи іншого судочинства та відповідальності тощо.

Проте статус множинного громадянства надає особам також і значні переваги, що полягають в користуванні привілеями та соціальними благами різних країн (соціальне та медичне забезпечення, право на освіту та працю, інші економічні права, виборче право тощо).

Разом з тим, подвійне /множинне громадянство розглядається особами не стільки, як система певних прав і обов'язків, а як простий спосіб набуття можливості вільного пересування через кордони з метою проживання, захисту та трудової міграції. Зокрема, цим дуже широко користуються жителі здебільшого прикордонних регіонів різних країн, в т.ч. і українського Закарпаття.

Також треба зазначити, що досить багато країн (Португалія, Кіпр, Болгарія, Іспанія, США, Мальта, Латвія та інші) надають можливість

² Негода О.А. Проблемні питання вирішення справ щодо набуття дітьми громадянства України за чинним законодавством. *Держава і право* : Збірник наукових праць. *Юридичні і політичні науки*. Випуск 4. к.: Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України; Видавничий Дім «Юридична конига», 1999. 404 с. с. 184–193.

отримання громадянства в спрощеному режимі в обмін на фінансові інвестиції в економіку, нерухомість, промисловість, банківський сектор тощо. Метою такого кроку є підтримання національної економіки, наповнення державного бюджету через залучення додаткових іноземних інвестицій. Зазвичай, розмір таких вкладів є досить великим, що і служить критерієм відбору для претендентів.

Основним недоліком таких програм з надання громадянства є неможливість перевірити законність інвестованих грошей. І тому в світовій, а зокрема в європейській, практиці дедалі частіше піднімається питання про обмеження або повну відмову від таких програм надання громадянства. До того ж, такою можливістю отримання європейського громадянства дуже широко користувалися громадяни Російської Федерації, які не мають безвізового режиму з країнами Європейського Союзу, а відтак змушені отримувати візи в ці країни. Однак, після початку військової агресії на території України, Російська Федерація стала небажаною державою як країна другої громадянської належності, що також підштовхує країни ЄС звужувати та обмежувати міграційні програми особисто для росіян. Зокрема, Сербія в 2022 році ухвалила рішення про відмову від програми надання громадянства за інвестиції в спрощеному режимі після того, як Єврокомісія попередила, що це може призвести до скасування безвізового режиму Сербії з Євросоюзом³.

В Україні передбачена аналогічна можливість отримання документів на проживання – іноземний інвестиційний вклад у розвиток української економіки передбачає отримання інвестором дозволу на імміграцію, що є підставою для отримання посвідки на постійне проживання. Таку можливість отримати право на постійне законне проживання в Україні має іноземець, що зробив вклад в економіку України іноземною конвертованою валютою в розмірі понад 100 000 доларів США. Однак тут слід звернути увагу на те, що придбання нерухомості не є підставою для видачі посвідки, необхідної для набуття громадянства. Отримати документ можна лише у випадку інвестування у розвиток економіки України через відкриття компанії або інвестиційного фонду. Проте такий вид отримання громадянства в Україні не дуже користується популярністю серед іноземців, бажаючих отримати українське громадянство.

В Україні ситуація з фактичною наявністю двох або більше паспортів у громадян України суттєво загострилася в 2014 році після

³ Матяш Т. Сербія відмовилася від спрощеного надання громадянства росіянам, щоб не втратити безвіз із ЄС, – Financial Times. 11.05.2023 р. URL: https://lb.ua/world/2023/05/11/554756_serbiya_vidmovilasya_vid_sproshchenogo.html

збройної агресії Російської Федерації і окупації частини території української держави на сході та півдні, і продовжує залишатися вкрай ускладненою після початку повномасштабної війни та окупацію ще більших територій України.

Одним із проявів політики окупації країни-агресора стала примусова паспортизація та примушення до прийняття російського громадянства населення на окупованих територіях. Громадяни України, які залишились проживати на територіях під окупацією, змушені звертатись за отриманням російських паспортів, без яких стали неможливим реалізація права на пересування, освіту, працевлаштування, отримання медичних послуг, пенсійних виплат тощо. Проте, є і такі особи, які отримували громадянство країни-агресорки свідомо, добровільно і, як правило, з корисливих та ідейних мотивів.

Скориставшись такою ситуацією виникнення біпатризму, деякі політичні діячі намагалися навіть зареєструвати відповідний законопроект (реєстр. № 10363) про автоматичне позбавлення мешканців окупованих територій, що отримали паспорти Російської федерації (з різних причин) громадянства України, конфіскацію їх майна чи притягнення до іншої юридичної відповідальності⁴.

Проте, Україна, зі свого боку, не визнала таку «паспортизацію» як добровільну, зобов'язалася не переслідувати таких громадян і не вимагати від них відмови від українського паспорту⁵. За фактами примусової паспортизації російськими документами, Офісом Генерального прокурора України ініційовано кримінальне провадження і вказані дії кваліфіковано як порушення законів та звичаїв війни за статтею 438 Кримінального кодексу України.

Однак, вже зараз після деокупації Харківської та частини Херсонської областей постало питання про становище осіб з подвійним громадянством і їх громадянський обов'язок добровільно і свідомо відмовитися від громадянства країни-окупантки.

В світовій практиці спостерігаються різні тенденції щодо легалізації множинного громадянства. Ряд країн, таких як Ірландія, Франція, Нідерланди, Туреччина, США та інші, дозволяють подвійне громадянство або взагалі без застережень, або з певними обмеженнями. Ці обмеження можуть стосуватися, по-перше, звуження деяких суб'єктив-

⁴ Актуальні проблеми отримання українських паспортів жителями ОРДЛО. Нові виклики у контексті спрощеної процедури отримання російського громадянства громадянами України. А. Луньова. CivilM+. 2020 р. URL: <https://civilmplus.org/wp-content/uploads/2020/07/UA-passport-DRA-19.06.pdf>.

⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

них прав біпатридів, зокрема політичних та виборчих. По-друге – чітке визначення держав, які в силу політичних, військових та інших обставин, є не бажаними для другого громадянства певних держав. Зокрема, в 2022 році Латвія запровадила певні обмеження та умови перебування в країні для біпатридів, якщо другим громадянством є громадянство Російської Федерації.

Інші країни – Німеччина, Україна, Норвегія, Швеція, унеможливають подвійне громадянство з автоматичною втратою або добровільною відмовою від першого громадянства⁶.

2. Нормативно-правова регламентація множинного громадянства в Україні

Що ж стосується української держави, то наразі ставлення до подвійного/множинного громадянства в Україні є негативним і це знайшло своє відображення у конституційних нормах та нормах інших законодавчих актах. На сьогодні питання громадянства в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» і міжнародними договорами України.

В першу чергу, треба наголосити, що Конституція України в статті 4 декларує існування в Україні «єдиного громадянства»⁷.

Проте дана конституційна норма породжує чимало неточностей та суперечок, оскільки наразі відсутнє офіційне тлумачення зазначеної статті Конституції України в аспекті положення існування в Україні єдиного громадянства. Наприкінці 2021 року 99 народних депутатів, зокрема з МФО «Розумна політика» та партії «Європейська солідарність», звернулися до Конституційного суду із Конституційним поданням щодо офіційного роз'яснення поняття «єдиного громадянства». Однак, наразі офіційної відповіді від Конституційного суду України ще немає.

Визнання конституційним ще в 90-их роках принципу єдиного громадянства в Україні було одним із життєвих принципів, необхідних для становлення суверенної української держави. Це конституційне положення було покликане забезпечити, з одного боку, єдиний правовий статус для всіх громадян України, а з іншого – ліквідувати підґрунтя політичних та юридичних колізій, які існують в державах, де

⁶ Софінська І.Д. Подвійне громадянство, принцип вірності і публічне врядування: мати не можна позбавити. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 2. С. 45–53.

⁷ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

конституціями визнається інститут подвійного громадянства⁸. Тому на момент прийняття Конституції України в 1996 році тлумачення «єдиного громадянства» в четвертій статті основного закону тлумачилося виключно, як неможливість поєднання українського громадянства ні з яким іншим – будь то інша держава чи інша адміністративно-територіальна одиниця.

Паралельно принцип єдиного громадянства продубльований також в чинному Законі України «Про громадянство України», що був прийнятий в 2001 році. Проте, принцип єдиного громадянства в зазначеному законі має певне уточнення. А саме: принцип єдиного громадянства, який передбачає «громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України» (стаття 2). Треба наголосити, що цього уточнення зовсім не було в попередньому законі «Про громадянство України» в редакції 1991-го року. І саме це уточнення і породило чимало питань до дійсного тлумачення статті 4 Конституції України.

В той же час, та сама стаття 2 Закону України «Про громадянство України» допускає набуття і українцями, і іноземцями іншого громадянства, говорячи, що: «якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України». Тобто, по-факту може бути ситуація, коли особа має два і більше громадянства.

Однак, недопустимість одночасної належності громадянина України до громадянства іншої держави заперечується статтею 19 зазначеного закону, в якій передбачаються підстави втрати громадянства. Однією з таких підстав є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави. У відповідності до ч. 1 зазначеної статті, громадянин України повинен відмовитися від українського громадянства у разі «добровільного набуття громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття»⁹.

І знову ж таки, дана норма говорить про добровільне набуття громадянства неповнолітнім. «Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого

⁸ Селіванов А.О. Коментар до Конституції України / Опришко В.Ф., Аверянов В.Б., Корнієнко М.І. та ін. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 516 с.

⁹ Закон України «Про громадянство України» від 18 серпня 2001 р. № 2235-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

національним законодавством держави, громадянство якої набуто» (абз. 2 ч. 1. ст. 19). Проте ніде в законі да і в інших нормативно-правових актах немає вимоги на аналогічні дії щодо відмови від громадянства у випадку недобровільного набуття другого громадянства. Виходить, що український законодавець через закон України «Про громадянство України» допускає належність особи до іншого громадянства, набутого недобровільним шляхом. Такі випадки можливі в країнах, де законами передбачена можливість автоматичного отримання громадянства, наприклад, в результаті одруження, всиновлення або народження.

Аналізована стаття перераховує такі випадки більш конкретно. Зокрема, не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновлювачів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави¹⁰.

Принцип єдиного громадянства, закріплений в Конституції України, що унеможливорює належність особи до двох і більше громадянств одночасно, прослідковується і через правові норми статті 9 Закону України «Про громадянство України». Стаття присвячена умовам прийняття до громадянства України, серед яких, зокрема, визначається одна з умов – це «подання особою без громадянства декларації про відсутність іноземного громадянства та іноземцем зобов'язання припинити іноземне громадянство».

Однак, треба звернути увагу на два моменти, які де-факто допускають існування подвійного громадянства і надають можливість особі бути одночасно громадянином. По-перше, у випадку подання іноземцем зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство), закон передбачає обов'язок особи подати відповідний документ, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту прийняття такої особи до громадянства України. Отже, протягом двох років поки триває

¹⁰ Закон України «Про громадянство України» від 18 серпня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

процедура виходу з іноземного громадянства, особа може бути належна до громадянства двох держав.

По-друге, якщо іноземець, отримавши громадянство України, подав зобов'язання припинити громадянство іноземної держави, але з незалежних від нього причин не має можливості отримати припинення громадянства, то така особа має обов'язок подати декларацію про відмову від іноземного громадянства.

У відповідності до абз. 16 ст. 1 закону, що аналізується, декларація про відмову від іноземного громадянства передбачає засвідчення відмову іноземця від громадянства іншої держави. Даний акт є внутрішньо-державним документом, носить декларативний характер і ніяким чином не визначає і не змінює конституційно-правове становище особи в іноземній державі, а тим більше не припиняє громадянство іноземця.

У відповідності до задекларованого в Конституції України принципу єдиного громадянства, Україна постійно проводить політику уникнення множинного громадянства та зменшення проявів юридичних і політичних колізій, які виникають в результаті подвійного або множинного громадянства. Як відомо, одним з джерел міжнародного права є двосторонні угоди, які мають більшу юридичну силу в порівнянні з національним законодавством. В сфері розв'язання проблем щодо набуття, припинення або втрати громадянства Україною підписано чимало міжнародних, як правило, двосторонніх угод, більшість з яких спрямовані на уникнення випадків множинного громадянства. Зокрема такі угоди, укладені з Республікою Казахстан, Киргизькою Республікою, Грузією тощо¹¹.

Можливість виникнення подвійного громадянства в Україні виникає через недосконало врегульований механізм виходу з громадянства у випадку його втрати при добровільному набутті громадянства іншої країни. В такому разі, громадянин має самостійно зробити відповідне подання про вихід з громадянства України або іншої держави, що є проявом волевиявлення та суто добровільним і особистим вчинком. В українському законодавстві не передбачено жодної відповідальності, якщо особа не вчинить такі дії.

Треба також вказати, що подання документів про вихід з громадянства у випадку, передбаченому ч. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України», здійснюється у разі, коли особа постійно проживає за кордоном і виключно через дипломатичні представництва або консульські установи України за кордоном, де громадянин України стоїть на постійному консульському обліку.

¹¹ Ананьїн О., Бригинець О. Проблема біпатризму в Україні (правова регламентація та перспективи вирішення). *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2019. Вип. 4. С. 12–22.

Законом не встановлено зобов'язання громадян України декларувати друге громадянство. Крім того, в Україні немає форм фіксації подвійного громадянства, яке виявити та довести іноді навіть неможливо. І навіть на міжнародному рівні зробити це можна лише в кожному індивідуальному випадку і лише якщо міграційні органи іншої держави нададуть відповідь на запит української сторони.

Як уже було сказано, в українське законодавство не передбачає жодної відповідальності за подвійне громадянство. У 2012-му році була спроба змінити цю ситуацію і встановити відповідальність за приховування факту отримання іншого громадянства. У Верховній Раді був зареєстрований відповідний законопроект про внесення в Кодекс України про адміністративні правопорушення додаткової статті 197¹, що передбачала б запровадження адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі від 10 до 30 неоподаткованих мінімумів доходів громадян за неподання або несвоєчасне подання повнолітнім громадянином України, який добровільно отримав іноземне громадянство, заяви про це і копії документа, що підтверджує отримання ним іноземного громадянства. Однак, ця новела хоч і була проголосована Верховною Радою України, але не була підписана тогочасним Президентом України, оскільки суперечила Конституції України та не узгоджувалася з іншими законами України. А отже, вищеописані зміни так і не набули юридичної сили.

У світовій практиці подвійне громадянство дає можливість врегулювати взаємозв'язки держави із власними діаспорами, надати їх представникам громадянство історичної батьківщини. В Україні зазначені тенденції набули виразу через запровадження правового статусу закордонного українця з видачою відповідного посвідчення ще в 2004 році. На початку 2012 року відповідний закон України «Про закордонних українців» було переглянуто, внесено зміни і підтверджено статус закордонного українця, тобто особи, що «є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України»¹².

Варто зазначити, що у відповідності до статті 9 закону України «Про закордонних українців», перебуваючи в Україні на законних підставах, закордонний українець, користується такими самими правами і свободами, а також несе такі самі обов'язки, як громадянин України, за винятками, встановленими Конституцією, законами України чи міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особа, яка набула статусу закордонного

¹² Закон України «Про закордонних українців» від 4 березня 2004 року № 1582-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>

українця, має право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або провадити іншу трудову діяльність на підставах і в порядку, встановлених для громадян України (стаття 9 закону України «Про закордонних українців»).

Тобто в правовому становищі закордонні українці на території української держави прирівняні до громадян України, незважаючи на громадянську приналежність до інших держав.

Принагідно зауважимо про останні зміни, що відбулися в правовій регламентації інституту громадянства і про які нам також необхідно згадати. Мова йде зокрема про встановлення додаткових умов прийняття до громадянства України. Відтепер іноземець, який має намір отримати громадянство України, зобов'язаний протягом двох років скласти іспити з основ Конституції України, історії України та на рівень володіння державною мовою. У випадку, якщо претендент на громадянство у зазначений строк не надасть відповідні документи про успішну здачу іспитів, він втратить громадянство, яке отримав, так би мовити «авансом».

Дана норма, на нашу думку, є цілком логічною і такою, що відповідає міжнародній та закордонній практиці. Оскільки закріплює функціонування державної мови як державної, формує повагу до української державності через вивчення її історії та основ конституціоналізму.

Вирішення питання щодо запровадження подвійного/множинного громадянства в країні має відбуватися з дослідженням суспільної думки та, за потреби, поширенням відповідної соціальної пропаганди шляхом публічних дискусій, дебатів, роз'яснювальних інформаційних кампаній.

Згідно з соціопитуванням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, на кінець 2021 року 48% українців не підтримували ідею запровадження подвійного чи множинного громадянства в Україні. Разом з тим, 11% респондентів підтримували цю ідею, якщо подвійне громадянство буде дозволено лише з країнами-членами ЄС і НАТО, і 7% могли б підтримати запровадження такого громадянства з усіма країнами, окрім Росії¹³.

Таким чином, як ми з'ясували, прямої заборони на подвійне, потрійне, тобто множинне громадянство в українському законодавстві не існує. Наявний принцип єдиного законодавства не виключає можливості отримання громадянами України громадянства (підданства)

¹³ Як українці ставляться до ідеї множинного громадянства: виклики і можливості для Володимира Зеленського. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. І. Кульчика. URL: <https://dif.org.ua/article/yak-ukraintsi-stavlyatsya-do-idei-mnozhinnogo-gromadyanstva-viklyki-i-mozhlyvosti-dlya-volodimira-zelenskogo>

інших держав. І це породжує факти існування в Україні множинного громадянства де-факто.

3. Перспективи сучасних змін українського законодавства у сфері громадянства

Неабияка активність зміни законодавства щодо розв'язання питання законодавчого закріплення інституту подвійного громадянства активізувалася під час каденції двох останніх президентів – Петра Порошенка та Володимира Зеленського.

Одні з перших законодавчі ініціативи в цій сфері виявилися невдалими. Зокрема, йдеться про два президентських законопроекти, що були подані, відповідно, у березні 2017 року (реєстраційний № 6175, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство) й у квітні 2018 року (реєстраційний № 8297, проект закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо удосконалення окремих положень). Пропоновані зміни передбачали автоматичне позбавлення українського громадянства за наявності будь-якого іншого. Обидва законопроекти спричинили обурення і жорстку критику з боку незалежних експертів, правозахисників, представників української діаспори, а також лідерів Меджлісу кримськотатарського народу.

І саме відштовхуючись від ідеї врегулювання питання правового становища представників українських діаспор, Президент України Володимир Зеленський з перших місяців своєї каденції почав ініціювати законодавчі зміни щодо правової регламентації питання громадянства. Оскільки, узаконення подвійного (а вірніше – множинного) громадянства та видача вітчизняних паспортів представникам української діаспори були проголошені президентом в інавгураційній промові.

І відразу ж, наприкінці 2019-го року Президент України Володимир Зеленський подав свій, орієнтований на світовій практиці, законопроект № 2590 «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства» відносно надання правової можливості отримувати та бути приналежними до подвійного / множинного громадянства. Напередодні подання документу, виступаючи у парламенті, Глава української держави наголосив на актуальності «підтримки світового українства», для якого питання множинного громадянства є вкрай важливим.

Законопроект № 2590 не передбачав пряму легалізацію подвійного громадянства, проте пропонував розширити коло осіб, які не повинні при набутті громадянства України подавати зобов'язання вийти з попереднього громадянства. Крім того, згідно з законопроектом із чинного законодавства вилучалася норма про добровільне набуття

громадянами України іноземного громадянства як підстави для втрати громадянства України. Водночас законопроектом обмежувалися можливості біпатридів обіймати державні посади¹⁴.

Однак ця президентська спроба зміни українського законодавства в сфері регламентації множинного громадянства була вщент розкритикована профільним комітетом і Верховна Рада України навіть не розглядала зазначений законопроект.

Наступний законопроект за ініціативи чинного Президента України був зареєстрований в апараті законодавчого органу нашої держави вже на початку грудня 2021 року за номером 6368, який наразі і залишається найбільш актуальним. Його розроблено у зв'язку з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеного в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85.

Проект № 6368, окрім іншого, передбачає запровадження в Україні подвійного/множинного громадянства через вилучення з чинного законодавства норми про те, що добровільне набуття громадянства іноземної держави є підставою для втрати громадянства України. І знову під час звернення до парламенту з представленням даного законопроекту 1 грудня Володимир Зеленський заявив, що «вперше українці з усього світу будуть відчувати себе не діаспорою. Не просто людьми українського походження, а українського громадянства. Рівними українцями»¹⁵.

Згідно з пояснювальною запискою до даного законопроекту його метою є актуалізація положень законодавства у сфері громадянства, зокрема підстав і порядку набуття та припинення громадянства України. Законопроектом викладається Закон України «Про громадянство України» у новій редакції із значними змінами.

Основними новелами законопроекту є: набуття громадянами України громадянства (підданства) іноземної держави без втрати громадянства України, а також набуття іноземцями громадянства України без відмови від громадянства своєї держави; запровадження для всіх громадян декларування про набуття (наявність), припинення (відсутність) іноземного громадянства (підданства) та ведення обліку громадян

¹⁴ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства» № 2590 від 13.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67632

¹⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» № 6368 від 02.12.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1081813>

України, що мають громадянство інших держав. Змінами також пропонується ввести заборону для осіб з множинним громадянством брати участь у державному управлінні, обіймати керівні посади державних підприємств та управляти стратегічними об'єктами¹⁶.

Важливим в законопроекті є положення про запровадження переліку країн «міграційного ризику», тобто таких держав, громадянська належність до яких є недопустимою для громадян України, як друга після української. Такий перелік, згідно з законопроектом, має формуватися Кабінетом Міністрів України і включати держави, з якими на поточний момент є небажаним міжнародне співробітництво. У випадку, якщо особа є громадянином держави з переліку міграційного ризику і така особа бажає отримати громадянство України, вона повинна подати зобов'язання припинити іноземне громадянство. Отже, обов'язок виходити з громадянства іншої держави є лише якщо таке громадянство є громадянством держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав міграційного ризику. В іншому випадку подвійне/множинне громадянство не буде заборонено.

Разом з тим, проектом визначаються випадки коли подвійне громадянство може бути легальним також якщо воно є громадянством держави з переліку держав міграційного ризику. Це стосується окремі категорій іноземців, які є громадянами (підданими) держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав міграційного ризику, і які для набуття громадянства України замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство матимуть право подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України. Це, зокрема: особи, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні; які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України, Національній гвардії України; які мають визначні заслуги перед Україною або прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України; які є громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, та зазнали у країні свої громадянської належності переслідувань через політичні мотиви, що підтверджується відповідним документом (ч. 5 ст. 17 проекту).

Також п. 2 ч. 2 статті 9 проекту надає можливість отримати громадянство України не лише за умови подання декларації для осіб без громадянства про відсутність іноземного громадянства або зобов'язання

¹⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» № 6368 від 02.12.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1081813>

для іноземців припинити іноземне громадянство (як це передбачено чинною редакцією закону), а також за умови подання декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України. Законопроект передбачає скасування обов'язку в такому випадку повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави, як це наразі передбачено ст. 9 чинного закону України № Про громадянство України».

Таким чином, по суті, в Україні в разі прийняття та підписання даного законопроекту буде знята основна заборона та легалізоване подвійне/множинне громадянство, хоч і з певними обмеженнями¹⁷.

Проект № 6368 було внесено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України IX скликання та він очікує на подальший розгляд.

Окрім законопроекту № 6368, Президент України в 2021 році також повернувся до спроби встановити адміністративну та кримінальну відповідальність за правопорушення в сфері громадянства. Зокрема, проектом закону № 6372 від 02.12.2021 р. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства» передбачається запровадження відповідальності за несвоєчасне подання суб'єктом декларування декларації про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про перебування (не перебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) у вигляді штрафу від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (нова стаття 197-1 «Порушення вимог законодавства у сфері громадянства» в Кодексі України про адміністративні правопорушення). Також законопроект № 6372 передбачає додати нову статтю 366-4 до Кримінального кодексу України такого змісту: «Умисне внесення суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або про перебування (не перебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства), або про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)

¹⁷ Цикалюк С., Ткаченко О. Законодавчі зміни в регулюванні множинного громадянства. *«Наукові здобутки молоді – вирішенню проблем харчування людства у XXI столітті»* : Матеріали 88 Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, квітень-травень 2022 р. / Національний університет харчових технологій. К. : 2022. Ч. 3. С. 45.

до декларації, передбаченої Законом України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства», – карається штрафом від 4000 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до 3 років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років»¹⁸.

Після президентського законопроекту № 6368, використовуючи його за базис, значно активізувалися народні депутати щодо змін законодавства і подали до Апарату Верховної Ради України ще декілька законопроектів змін до Закону України «Про громадянство України» та інших нормативно-правових актів щодо особливостей набуття та припинення громадянства України. Мається на увазі законопроекти, зареєстровані за номерами: 6368-1, 6368-2, 6368-д, 5822 та 9295.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» за номером 6368-1 був зареєстрований 9 грудня 2021 р. за ініціативи народних депутатів. Даним проектом передбачається легалізація інституту подвійного/множинного громадянства через скасування норми про відмову від попереднього громадянства при отриманні нового. Зокрема, пропонується вилучити із закону «Про громадянство України» норми щодо обов'язку іноземців подавати при набутті громадянства України зобов'язання припинити іноземне громадянство, декларацію про відмову від іноземного громадянства, а для осіб без громадянства – декларацію про відсутність іноземного громадянства, а також скасування вимоги повертати паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави.

Також важливою новелою законодавства, що пропонується законопроектом, є запровадження загального декларування фактів набуття, наявності та припинення іноземного громадянства чи підданства, тим самим формуючи облік (реєстр) осіб-громадян України, які набули, мають наявне або припинили іноземне громадянство. Такий облік (реєстр), згідно з проектом, мають вести центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства (Державна міграційна служба України), Міністерство закордонних справ України, посольства та консульські установи України.

¹⁸ Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства» № 6372 від 02.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73326

Крім вищезазначеного, законопроект № 6368-1 передбачає запровадження адміністративної та кримінальної відповідальності згідно законів України для громадяни України, що порушили вимоги декларування фактів набуття, наявності та припинення громадянства чи підданства інших держав. Проте, яка саме це має бути відповідальність в зазначеному законопроекті не зазначено¹⁹.

Інший проект закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України (реєстр. № 6368-2 від 17.12.2021) має за мету удосконалення чинного законодавства щодо отримання та припинення громадянства України, спрощення вимог для отримання громадянства закордонними українцями та одночасно з цим створення запобіжників для недопущення прийняття у громадянство певних категорій осіб. До таких осіб проєкт відносить осіб, які публічно схвалювали агресію проти України, анексію Криму, окупацію інших частин України, висловлювались зневажливо про Україну, українців, українську мову, територію тощо.

Законопроектом передбачається спростити процедуру отримання громадянства України для закордонних українців, інших осіб, які мають українське етнічне походження, українську самоідентифікацію і прагнення отримати громадянство України²⁰.

Також потрібно зазначити про цікавий, на нашу думку, в сучасних умовах воєнного стану та ведення повномасштабної війни, законопроект № 9295, що був поданий до Апарату Верховної Ради України 12 травня 2023 року народним депутатом Гончаренко О.О. Пан депутат пропонує спростити порядок набуття громадянства України громадянами Республіки Білорусь та Російської Федерації, які були під загрозою переслідувань або зазнали переслідувань через політичні переконання та проукраїнську позицію²¹.

¹⁹ Проєкт про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України № 6368-1 від 02.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73394

²⁰ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України № 6368-2 від 17.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73455

²¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо розширення підстав набуття громадянства України № 9295 від 12.05.2023 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=76091

Пропоновані зміни, вважаємо, що є не на часі і є нелогічним, тому повністю підтримуємо рішення профільного комітету про відхилення даного законопроекту.

Наступний проєкт закону № 5822 «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 23.07.2021 р. має за мету доповнити Закон України «Про громадянство України» новою статтю 19¹, що передбачає автоматичну втрату громадянства України в разі добровільного набуття громадянами України громадянства держави-агресора – Російської Федерації без видання відповідного указу Президента України за датою набуття громадянства Російської Федерації»²².

Зазначені пропоновані зміни вимагають розв'язання питання щодо механізму виявлення фактів набуття громадянства Російської Федерації. Оскільки збір такої інформації вимагає співпраці з відповідними державними органами іншої держави, які, в свою чергу, не зобов'язані надавати такі відомості про своїх громадян.

Проаналізовані законопроекти свідчать про загальний намір суб'єктів, що володіють правом законодавчої ініціативи, визнати на законодавчому рівні в Україні подвійне громадянство.

Легалізація в Україні подвійного/множинного громадянства вимагає вкрай зваженого підходу з огляду на актуальну суспільно-політичну ситуацію в Україні, а також безпекові виклики, що постали перед країною. Оскільки в сучасних умовах незаконного втручання недружніх країн у внутрішньодержавні процеси отримання подвійного громадянства становить пряму небезпеку для української держави і загрожує національній безпеці нашої країни. Якщо держава не буде звертати уваги на наявність у її громадян іншого громадянства, то тим самим держава буде ставити свій суверенітет під загрозу.

Крім того, легалізація подвійного громадянства Україною на законодавчому рівні потенційно може створити підґрунтя для перегляду Європейським Союзом безвізового режиму з Україною, який було запроваджено у червні 2017 року. Санкціонування подвійного громадянства змінює умови, за яких такий режим був наданий. Оскільки такий режим було надано виключно особам із українським громадянством, і ніяк не біпатридам.

Більш того, залишається чимало нерозв'язаних питань, пов'язаних з запровадженням можливостей для громадян України набуття та утримання вже набутих громадянств інших держав.

²² Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо автоматичної втрати громадянства України у разі добровільного набуття громадянства держави-агресора – Російської Федерації № 5822 від 23.07.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72595

На нашу точку зору, узаконення конституційно-правового інституту множинного громадянства в сучасних умовах, а особливо в аспекті запровадження переліку країн міграційного ризику, найбільш оптимально буде відбуватися виключно на підставі міжнародних договорів з окремими державами, які укладаються з урахуванням національної безпеки та інтересів і стану міждержавних відносин. Цікавим залишається той факт, що аналогічні норми вже пропонувалося внести до статті 4 Конституції України ще до її прийняття. Проте, такі пропозиції були відхилені і стаття 4 була ухвалена в такій редакції, яка є на сьогоднішній день.

3-поміж іншого нагадаємо, що принцип єдиного громадянства закріплений в Основному законі держави. А отже, санкціонування подвійного/множинного громадянства повинно відбуватися лише в конституційно-правовій площині і за умови попереднього тлумачення відповідних змін з боку Конституційного Суду України у разі, якщо ним буде визнана допустимість таких змін.

Також в розрізі легалізації подвійного громадянства вимагає додаткової уваги питання надання особам з подвійним громадянством права займання політичних, урядових, державних та інших «стратегічно важливих» посад. Зрозумілим є недопущення біпатридів до управління та вирішення державних питань на будь-якому рівні. Така тенденція спостерігається і в більшості європейських держав. Вона є логічною і обґрунтованою з ціллою захисту державних інтересів, безпеки та недопущення іноземців до керування державними справами.

Проте, для реалізації цього завдання потрібно мати повну інформацію про наявність у особи іншого громадянства, ніж українське. Дуже часто така інформація приховується самим біпатридом, а механізм виявлення осіб з подвійним громадянством є на сьогоднішній день не визначеним. Оскільки, як вже було зазначено, не існує ні обов'язку осіб повідомлення про факт набуття другого громадянства, ні процедури виявлення таких фактів. Формування державного демографічного (міграційного) реєстру, який би збирав і накопичував подібну інформацію, передбачений лише на рівні законопроектів.

Вимога належності лише до українського громадянства прямо передбачена для посад державних службовців. Стаття 19 закону України «Про державну службу» серед інших вимог до державного службовця зазначає на першому місці: повноліття та громадянство України. Більш того, частина 2 цієї статті прямо передбачає заборону вступати на державну службу осіб, що мають громадянство іншої держави²³.

²³ Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

Окрім зазначеного, також треба наголосити на передбаченій підставі для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням. Це може відбуватися також у випадку припинення громадянства України, виїзду на постійне проживання за межі України та встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби (ст. 84 закону України «Про державну службу»).

І знову український законодавець звертається до сумнівності та добропорядності, в даному випадку, державних службовців, які добровільно з власної ініціативи мають відмовитися від державної служби і повідомити про факт існування або факт набуття іншого громадянства. Однак, на практиці цього не відбувається і на посадах державних службовців в Україні знаходяться особи з громадянською належністю до інших держав.

Лібералізації інституту подвійного/множинного громадянства призведе до розширення кола осіб, які наділятимуться громадянськими та політичними правами, зокрема, виборчими правами, в т.ч. правом обирати та бути обраними. З одного боку, такі особи, згідно з законодавством України у внутрішніх відносинах вважаються громадянами України, то ж мають виборчі права на рівні всіх інших громадян України. З іншого боку, біпатриди можуть бути зацікавлені у вирішенні питань на користь іншої держави, громадянами якої вони також є, тим самим підвищуючи безпекові ризики для України. Враховуючи також той факт, що іноземці на території України, як правило, масово проживають на обмежених територіях, то виникає питання також і щодо формування органів місцевого самоврядування. Чого ніяк не можна допустити особам з громадянською належністю до інших держав.

Ця проблема має вирішуватись законами України, які передбачать правові підстави й механізми обмеження зокрема виборчих прав біпатридів. Проте, встановлення обмеження будь-яких громадянських прав осіб з подвійним громадянством на рівні законів може викликати сумніви щодо конституційності таких положень та їх відповідності Конституції України. Оскільки, Основний закон України декларує рівність всіх громадян України перед законом. У відповідності до ст. 24 Конституції України, «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками»²⁴.

²⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

Отже, положення Конституції дають нам підстави стверджувати, що заборона в реалізації права обирати та бути обраним для осіб з подвійним законодавством на даному етапі є неконституційним. Крім того, обмеження осіб із множинним громадянством в реалізації їх виборчих прав певним чином не узгоджується з європейськими стандартами та підходами в даній сфері.

Окрім того, не вирішеним залишається питання юридичної відповідальності біпатридів за скоєні правопорушення. Адже, у випадку скоєння правопорушення ця категорія осіб можуть перебувати на території іншої держави і уникати відповідальності, користуючись правовим захистом держави також їхньої громадянської належності.

ВИСНОВКИ

Таким чином, проаналізувавши сучасний стан питання множинного громадянства в Україні і дослідивши різні аспекти та позиції стосовно мультипартизму, можна зробити узагальнення про наявність в Україні передумов для закріплення на офіційному рівні інституту множинного громадянства.

Крім того, на нашу точку зору, легалізація подвійного громадянства буде мати скоріше позитивний ефект. Особливо наочно це виявляється у можливостях громадян України вільного пересування, проживання та працевлаштування на території інших країн, в т.ч. країн Європейського Союзу.

Проте через політичну нестабільність всередині України та в її відносинах з деякими державами визнання в Україні подвійного громадянства може мати певні ризики та негативні наслідки. Тому легалізація подвійного громадянства має відбуватися з усебічним дослідженням цього питання в т.ч. і з залученням громадськості та офіційної позиції Конституційного Суду України.

Також актуальним на сьогоднішній день для України, є створення спеціального органу, до повноважень якого буде входити розробка система верифікації наявності множинного громадянства, контроль за належністю до громадянства кандидатів на державні посади, облік біпатридів, в яких одним з громадянств є українське тощо.

Отже, можна дійти висновку що найбільш оптимальним в сучасних умовах розвитку нашої держави є легалізація інституту множинного громадянства через закріплення відповідних норм в Конституції України та виключно на підставі міжнародних угод з окремими державами, які укладаються з урахуванням національних інтересів і стану міждержавних відносин.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена проблемі законодавчого врегулювання подвійного / множинного громадянства в Україні, статусу осіб-біпатридів, а також особливостям зазначеної проблеми в українських реаліях. В статті на підставі аналізу української практики та досвіду інших держав узагальнено переваги, недоліки та випадки виникнення подвійного громадянства, зазначено передумови існування подвійного громадянства в Україні де-факто. В дослідженні зроблений аналіз вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів в сфері громадянства. Значна увага автором приділена аналізу проектів законів змін до чинних нормативно-правових актів щодо порядку набуття та припинення громадянства України. Обґрунтована позиція автора щодо існуючого соціального та правового підґрунтя легалізації інституту множинного громадянства в Україні, подано пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства у сфері громадянства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Закон України «Про громадянство України» від 18 серпня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
3. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.
4. Закон України «Про закордонних українців» від 4 березня 2004 р. № 1582-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>
5. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
6. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства» № 2590 від 13.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67632
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо автоматичної втрати громадянства України у разі добровільного набуття громадянства держави-агресора – Російської Федерації № 5822 від 23.07.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72595
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства» № 6372 від 02.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73326

9. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» № 6368 від 02.12.2021 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1081813>

10. Проект про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України № 6368-1 від 02.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73394

11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку прийняття та припинення громадянства України № 6368-2 від 17.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73455

12. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо розширення підстав набуття громадянства України № 9295 від 12.05.2023 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=76091

13. Актуальні проблеми отримання українських паспортів жителями ОРДЛО. Нові виклики у контексті спрощеної процедури отримання російського громадянства громадянами України. А. Луньова. CivilM+. 2020 р. URL: <https://civilmplus.org/wp-content/uploads/2020/07/UA-passport-DRA-19.06.pdf>.

14. Ананьїн О., Бригинець О. Проблема біпатризму в Україні (правова регламентація та перспективи вирішення). *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2019. Вип. 4. С. 12–22.

15. Константиновський С. Щодо питання множинного громадянства в Україні. *Підприємництва, господарство і право*. 2018. № 5. С. 163–167.

16. Конституція України. Науково-практичний коментар [Текст] : станом на 20 трав. 2018 р. / Я. О. Берназюк, А. Г. Бірюкова, Ю. О. Буглак [та ін.] ; за заг. ред. К. І. Чижмарь, О. В. Лавриновича. К. : Професіонал, 2018. 296 с.

17. Матяш Т. Сербія відмовилася від спрощеного надання громадянства росіянам, щоб не втратити безвіз із ЄС, – Financial Times. 11.05.2023 р. URL: https://lb.ua/world/2023/05/11/554756_serbiya_vidmovilasya_vid_sproshchenogo.html

18. Негода О.А. Проблемні питання вирішення справ щодо набуття дітьми громадянства України за чинним законодавством. *Держава і право* : Збірник наукових праць. *Юридичні і політичні науки*. Випуск 4. Київ : Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України; Видавничий Дім «Юридична книга», 1999. 404 с. С. 184–193.

19. Селіванов А.О. Коментар до Конституції України / Опришко В.Ф., Аверянов В.Б., Корнієнко М.І. та ін. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 516 с.

20. Софінська І.Д. Подвійне громадянство, принцип вірності і публічне врядування: мати не можна позбавити. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 2. С. 45–53.

21. Проблема подвійного громадянства в Україні: реалії та перспективи. *Українське право*. 2020 р. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/problema-podviynogo-gromadyanstva-v-ukrayini-realiyi-ta-perspektyvy/

22. Цикалюк С., Ткаченко О. Законодавчі зміни в регулюванні множинного громадянства. *«Наукові здобутки молоді – вирішенню проблем харчування людства у XXI столітті»* : Матеріали 88 Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, квітень-травень 2022 р. / Національний університет харчових технологій. К. : 2022. Ч. 3. С. 45.

23. Як українці ставляться до ідеї множинного громадянства: виклики і можливості для Володимира Зеленського. Фонд «Демократичні ініціативи ім. І. Кульчика». URL: <https://dif.org.ua/article/yak-ukraintsi-stavlyatsya-do-idei-mnozhinnogo-gromadyanstva-vikliki-i-mozhливosti-dlya-volodimira-zelenskogo>

Information about the author:

Tkachenko Olga Mykolaivna,

Candidate of Economic Sciences,

Associate Professor at the Department of Economics and Law

National University of Food Technologies

68, Volodymyrska str., Kyiv, 01601, Ukraine

ІНФОРМАЦІЙНА ПРИВАТНІСТЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Токарева В. О.

ВСТУП

У зв'язку із стрімким розвитком Інтернету, цифрових платформ, зростає цінність персональних даних які стали «новою нафтою», ресурсом для розвитку платформ автоматизованих систем та систем штучного інтелекту у суспільстві виникають побоювання через зростання обсягів збору, обробки персональних даних та загроз порушення приватності як провідного ризику інформаційного суспільства¹.

Поширюється застосування автоматизованих технологій, штучного інтелекту, відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням або віддаленої біометричної ідентифікації особи актуалізує питання впливу технологій та приватне життя та встановлення правових гарантій захисту прав особи на недоторканність приватного життя, адже наразі, існуючі технології дозволяють створити диктатуру на зразок Дж. Орвелла та авторів інших антиутопій. Поширення використання даних систем державними органами обумовлюється метою забезпечення національної безпеки: запобігання, розкриття та розслідування злочинів, предикативної аналітики вчинення правопорушень, оплати громадського транспорту, державних послуг тощо. У діяльності комерційних організацій технологія (транспортних організацій, банків, супермаркетів, кафе), використовується для гарантування безпеки, полегшення доступу до фінансових продуктів і підвищуватимуть продажі.

Верховний комісар ООН за прав людини у звіті наголошує, що право людей на приватність зазнає дедалі більшого тиску через використання сучасних мережевих цифрових технологій, властивості яких роблять їх потужними інструментами для стеження, контролю та пригнічення². Оскільки при сучасному рівні розробки автоматизованих технологій та

¹ Ken D. Kumayama A right to pseudonymity. Arizona Law Review. 2009. Vol. 51. P. 427–464.

² Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The right to privacy in the digital age 4 August 2022 № A/HRC/51/17. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement>

штучного інтелекту, призупинити неможливо, постає потреба розробки оптимальних шляхів правового регулювання застосування технології, яке засноване на стандартах та принципах прав людини.

1. Концепція інформаційної приватності в доктрині та законодавстві ЄС

Закріплення права на недоторканність приватного життя отримало своє поширення в конституціях держав континентальної правової системи, які були прийняті після Другої світової війни. Так, ФРН характеризується сталою традицією захисту недоторканності приватного життя та верховенства права. У 1983 р. Федеральний Конституційний суд ФРН ухвалив рішення, яким визнав, право на вільний розвиток особи та на інформаційне самовизначення за всіма фізичними особами (можливість встановлювати форм використання даних про особу)³. Внаслідок перепису населення в згідно із Законом «Про перепис 1983 року», провідною метою якого було зазначено отримання найбільш актуальної інформації про населення, яка мала б скласти базу для прийняття рішень федеральними, регіональними та муніципальними органами в області економічної та соціальної політики. Закон передбачав, що результати перепису можуть бути співставленні із даними інших державних баз для цілей правозастування. Саме дане положення викликало дискусії та призвело до чисельних звернень до Конституційного суду ФРН.

Спираючись на ст. 2.1 та ст. 1.1 Конституції ФРН Конституційний суд прийняв рішення про неконституційність зазначеного положення. Суд зазначив, що тогочасні, станом на 1983 рік, технології обробки даних дають змогу зберігати інформацію про громадян і легко отримувати до них доступ. У разі поєднання даних із різних баз виникає можливість створити профіль особи, не надаючи особі можливості перевірити правильність зазначеної в цьому профілі інформації або контролювати її використання. Така ситуація розширює можливості для маніпулювання особою, поведінка якої може змінюватися через психологічний вплив через побоювання, про розкриття публічного доступу до його персональних даних. Суд зазначив, що за відсутності у особи даних про те, хто та якими саме даними володіє про нього, особи можуть утримуватимуться від певної поведінки, побоюючись, про майбутніх ризики обмеження їх самовизначення. Таке самообмеження, на думку Конституційного суду ФРН, несумісне з положеннями ст. 2.1 і 1.1

³ Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court] Dec. 15, 1983, 65 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] 1 (F.R.G.). URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html>

Конституції, що захищають право на гідність особи та може спричинити шкоду і суспільним інтересам, оскільки самовизначення є споконвічною передумовою для функціонування вільного демократичного суспільства, що ґрунтується на свободі дії та участі його учасників⁴.

Зазначивши це протиріччя, суд вказав, що в контексті сучасних технологій обробки даних, вільний розвиток особи передбачає, захист осіб від необмеженого збору, зберігання, обробки та передачі їх персональних даних, що належить до фундаментальних прав, передбачених ст. 1.1, 2.1 Конституції. Дане фундаментальне право на захист осіб від необмеженого збору, зберігання, обробки та передачі їх персональних даних гарантує особам можливість самостійно ухвалювати рішення щодо розкриття та використання їх персональних даних. Обмеження права на інформаційне самовизначення особи допускається лише за умови існування істотних суспільних інтересів. Суд наголосив, що випадки обмеження цього права, повинні мати законодавчі закріпленні межі⁵.

Як зазначає Е. Фіалова визначення інформаційного самовизначення дана Судом є близьким до визначення приватності як права особи, груп чи організацій на власний розсуд визначати, коли та в якій мірі персональні данні про них передаються іншим особам⁶.

Т. Хохімстра визначає право на інформаційне самовизначення як можливість особи в принципі визначати межі, в яких їх персональну інформацію використовують і поширюють, з метою досягнення життя, заснованого на самовизначенні⁷.

А. Флюкігер зазначає, що право на самовизначення у сфері персональних даних є наріжним каменем захисту приватної сфери в цифрову епоху. Воно гарантує кожному право ухвалювати рішення щодо поширення та використання його персональних даних⁸.

Право на інформаційне самовизначення відображене у ст. 8 Хартії ЄС про основні права від 07.12.2000 р., яка безпосередньо визнає право кожної людини на охорону даних які її стосуються, передбачає право

⁴ Bennett C. *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*. Ithaca, NY : Cornell University Press, 1992. P. 20.

⁵ Там само.

⁶ Fialová E. Data Portability and Informational Self-Determination. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2014. № 1. Vol. 8. P. 47.

⁷ Hooghiemstra T. Informational Self-Determination, Digital Health and New Features of Data Protection. *European Data Protection Law Review*. 2019. № 2. Vol. 5. P. 161–162.

⁸ Flückiger A. L'autodétermination en matière de données personnelles: un droit (plus si) fondamental à l'ère digitale ou un nouveau droit de propriété? *Pratique juridique actuelle*. 2013. № 6. Vol. 22. P. 837.

вирішувати, кому, за яких обставини та які данні про себе розкривати, обізнаність про передання персональних даних та їх обробку (прозорість процедури обробки персональних даних), свободу вибору при передачі персональних даних для обробки. Такі дані повинні використовуватися належним чином для певних цілей та на підставі згоди фізичної особи чи інших підстав, встановлених законом. Кожен має право на доступ до персональних даних та право несення виправлень в них через неточності⁹.

Таким чином, право на інформаційне самовизначення в цілому розуміється як право особи визначати: хто, яким чином, згідно із якими цілями може обробляти персональні дані про фізичну особу та іншу персональну інформацію про особу. Право на самовизначення пронизане ідеєю конституційної заборони на втручання у приватне життя особи, насамперед у її інформаційному вимірі (яке формується за допомогою засобів цифрового зв'язку), без його згоди.

О.Б. Братасюк, Н.Ф. Ментух висувують позицію, що під правом на цифрове самовизначення розуміється не лише право на власний розсуд визначати інформацію про особу яку вона буде використовувати в системі, а й право на відключення від онлайну або право бути забутим в Інтернеті¹⁰.

На думку Дж. Рейденберг такий підхід європейського законодавця, допомагає прояснити різницю у позиціях до правового регулювання недоторкності приватного життя та захисту персональних даних в ЄС та США¹¹.

Слід констатувати, що право на недоторкність приватного життя перетинається із правом на захист персональних даних, разом з цим у доктрині висувуються різні підходи до питання співвідношення недоторкності приватного життя та персональних даних.

Відповідно до Інструкції Європейського дорадчого органу із захисту персональних даних та приватності 4/2007 «Щодо концепції персональних даних»¹², правила захисту персональних даних виходять за межі широкого поняття права на повагу приватного та сімейного життя. Доцільно зазначити, що Хартія основних прав ЄС закріплює захист

⁹ Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303>

¹⁰ Братасюк О.Б., Ментух Н.Ф. Поняття та класифікація цифрових прав в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 58–61.

¹¹ Joel R. Reidenberg Resolving Conflicting International Data Privacy Rules in Cyberspace. *Stanford Law Review*. 2000. № 52 (5). P. 1330–31.

¹² Opinion 4/2007 on the concept of personal data. European Advisory body on data protection and privacy URL: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

персональних даних в ст. 8 як автономне право поряд із правом на приватне життя, передбачене у статті 7. Це відповідає умовам статті 1.1, спрямованої на захист «основних прав і свобод фізичних осіб, зокрема, але не виключно, їх права на недоторканність приватного життя». Відповідно, у Регламенті та Директиві міститься особливе посилення на обробку персональних даних за межами дому та сім'ї, як обробка передбачена трудовим законодавством, обробка рішень у судочинстві або прямий маркетинг. Означений підхід виходить з того, що захист персональних даних поширюється на різні сфери не лише приватного життя людини, з тим персональні дані є значно ширшою категорією та виходять за межі приватного життя.

Слід зазначити, що ЄСПЛ не вбачає доцільним розробку єдиного та вичерпного тлумачення поняття приватне життя. Завдяки практиці застосування ст. Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини (1950 р.)¹³ поняття приватного життя набуло широкого тлумачення ЄСПЛ яке не є вичерпним, охоплює фізичну та психологічну цілісність людини і тому може передбачати заборону на будь-яке втручання в аспекти приватного та особистого життя, яке охоплює широке коло питань, як визнання батьківських прав, право на розлучення, право на домашні роди, ім'я або елементи, що належать до права людини на власний образ тощо¹⁴.

Огляд на рішення ЄСПЛ дає розуміння категорії недоторканність приватного життя як досить широкої категорії, яка за містом виходить за межі особистого та сімейного життя¹⁵. Із означеного підходу випливає, що питання збору, обробки персональних даних та реалізація особою право доступу до них є елементом який охоплюються категорією недоторканність приватного життя.

Позиція з віднесення питань збору, обробки персональних даних та реалізації особою права на їх доступ як складової категорії приватного

¹³ Європейська Конвенція з прав людини Рим, 4.XI.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

¹⁴ Case of Niemietz v. Germany (Application № 13710/88) 16 December 1992. *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57887>; Case of Axel Springer AG v. Germany (Application № 39954/08) 7 February 2012. *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034>

¹⁵ Кулініч О.О. Загальні положення про інформацію з обмеженим доступом в цивільному праві : монографія. Одеса : Видавництво «Букаєв Вадим Вікторович», 2008. 243 с.

Гуйван П.Д. Особливості цивільного захисту інформаційного приватного права особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 100–104.

життя переважає у роботах вітчизняних науковців Т.В. Бачинського, Р.І. Радейко, О.І. Харитонova¹⁶, П.Д. Гуйвана¹⁷.

Недоторканність персональних даних фізичної особи пов'язують із таким різновидом недоторканності приватного життя, як інформаційна приватність.

А. Бернард відносить до інформаційної складової приватного життя: будь-якого роду фактичні данні про події пов'язанні із тілом особи (обставини про хвороби фізичної особи, які складають медичну таємницю); відомості про терапевтичне або хірургічне лікування; відомості про смерть та долю людських останків; фактичні відомості, які торкаються сімейного життя (персональні дані за виключенням загальнодоступних даних цивільного стану, про факт народження, укладення шлюбу, смерті, таємниці всиновлення); відомості про факти особистих відносин поза сім'єю або розірвання відносин; відомості про внутрішні переконання особи (політичні або філософські погляди)¹⁸.

Враховуючи викладене, визнаючи існування різноманітних підходів до розуміння інформаційної приватності ми солідаризуємося із позицією за якою інформаційна приватність розуміється як право особи контролювати обсяг, та зміст інформації, мету, способи пов'язаної зі збором, обробкою та використанням персональних даних, незалежно від того, які дані збираються про фізичну особу приватними та державними установами.

При розкритті права на інформаційну приватність, необхідно враховувати, що зміст суб'єктивного права будучи сукупністю можливостей (правомочностей) складає правомочність на власні дії, тобто можливість самостійно здійснювати юридично та фактично значущі дії; правомочність вимагати, тобто можливість вимагати від зобов'язаного суб'єкта виконання покладених на нього обов'язків; правомочність на захист тобто можливість використання чи можливість вимагати використання державно-примусових заходів у разі порушення суб'єктивного права.

Відповідно положень ст. 27 ЦК України зміст особистого немайнового права становить можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного

¹⁶ Основи IT-права:навч.посіб./ Т. В. Бачинський, Р. І. Радейко, О. І. Харитонova і інші. К. : Юрінком Інтер, 2017. 208 с.

¹⁷ Гуйван П.Д. Недоторканність даних про особисте життя людини як елемент її права на приватність. *Часопис Київського університету права*. 2019. 4. С. 179–183.

¹⁸ Bernard A. La protection de l'intimité par le droit privé: eloge du ragot ou comment vices exposes engendrent vertu. *Les For Interieur*. P. 153–179. URL: http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/35/alain_bernard.pdf

життя. Одним з основоположних прав кожної людини є право отримувати, збирати, поширювати та використовувати інформацію. Кожна із зазначених вище правомочностей передбачає свої особливості регулювання, які встановлюються залежно від умов їхньої реалізації та спрямованості на задоволення потреб людини у використанні такого блага. Так, пошук інформації як процес визначається у теорії шляхом вчинення дій із звернення особи до певного органу, установи чи іншого суб'єкта за отриманням необхідної інформації. Одержанням особистих чи публічних відомостей вважається перехід до такого запитувача у володіння та утримання необхідних йому даних від персони, яка володіє ними, на законних підставах.

На наш погляд, при розкритті змісту права на інформаційну приватність слід враховувати положення ст. 8 Закону України «Про захисту персональних даних» та Регламенту ЄС 2016/679 (ст. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22), який передбачає низку прав якими наділено суб'єктів персональних даних та кореспондуючі ним обов'язки контролера або процесора, серед яких: право на інформацію про обробку персональних даних та право на доступ до персональних даних; право на уточнення даних; право на видалення даних або право бути забутих; право на обмеження обробки персональних даних; право на перенесення персональних даних; право не бути об'єктом автоматизованого прийняття рішення та право на захист від автоматизованого рішення яке має правові наслідки; право на заперечення проти обробки персональних даних; право знати механізм автоматизованої обробки персональних даних. Як нам уявляється, означені правомочності складають зміст права на інформаційну приватність, можна розглядати як самостійні права.

Відтак зміст права на інформаційну приватність можна визначити, як право особи контролювати обсяг та зміст інформації, пов'язаної зі збором, обробкою, поширенням та використанням персональних даних; правомочність вимагати від суб'єктів господарювання та органів державної влади виконання їх обов'язків щодо реалізації суб'єктом його правомочності доступу до персональних даних, правомочності на уточнення даних, правомочності на видалення даних, право на обмеження обробки персональних даних, правомочності право на перенесення персональних даних; правомочності не бути об'єктом автоматизованого прийняття рішення, правомочності право на заперечення проти обробки та обмеження обробки персональних даних, правомочність знати механізм автоматизованої обробки даних; право на захист у разі незаконного збору, обробки, зберігання персональних даних та вимагати застосування державно-примусових заходів у разі порушення суб'єктивного права. Тож, кожний випадок реалізації права на

інформаційну приватність може бути розглянутий за трьома критеріями і трьома можливостями поведінки.

2. Дистанційна біометрична ідентифікація та дотримання приватності в ЄС

Наразі, лідером використання технології відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням є КНР, де системи відеоспостереження із функцією розпізнавання обличчя не лише активно застосовуються, а й експортуються до різних держав світу¹⁹. Технологія передбачає привоєння особі рейтингу в соціальній системі та може відправляти необхідні данні правоохоронним органам про те, що особа має неоплачені штрафи, ухиляється від сплати аліментів або перебуває в розшуку²⁰. Технологія дозволяє уряду КНР збирати великі обсяги даних про громадян.

Наразі, технологія відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням допомагає правозахисним організаціям виявляти жертв работоргівлі, визначати їхнє місцезнаходження, заощаджуючи час фахівців, як, наприклад, компанія Marinus Analytics використовує програм у сервісі Amazon Rekognition²¹.

У зв'язку із повномасштабною російською агресією, Україна отримала доступ до приватної бази даних розпізнавання обличчя – Clearview AI, яка містить майже десять мільярдів фотографій, що має надати можливість перевіряти фізичних осіб при перетині кордону²². Правоохоронні органи США використовували технологію Clearview AI для встановлення учасників масових заворушень під час протестів Black Lives Matter та штурму Капітолію у Вашингтоні²³. Clearview AI, відома

¹⁹ У Китаї камера розпізнала підозрюваного серед 60 тисяч людей 14 квітня 2018. URL: <https://volynonline.com/u-kitayi-kamera-rozpiznala-pidozryuvanogo-sered-60-tisyach-lyudey/>

²⁰ Сканування за ходою і формою тіла: у Китаї запускають систему тотального стеження 11 листопада 2018. URL: <https://konkurent.ua/publication/32528/skanuvannya-za-hodou-i-formou-tila-u-kitai-zapuskaut-sistemu-totalnogo-stezhennya/>

²¹ Kaiser Larsen Marinus Analytics fights human trafficking using Amazon Rekognition 09 AUG 2018 URL: <https://aws.amazon.com/blogs/machine-learning/marinus-analytics-fights-human-trafficking-using-amazon-rekognition/>

²² 10 мільярдів фото і система розпізнавання: Україна отримала доступ до бази Clearview AI 14.03.2022 07:33 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3429032-10-milardiv-foto-i-sistema-rozpiznavanna-ukraina-otrimala-dostup-do-bazi-clearview-ai.html>

²³ Года М. Clearview AI збирає базу фотографій всіх жителів планети: для чого це потрібно компанії. URL: https://24tv.ua/tech/clearview-ai-zbiraye-bazu-fotografiy-vsikh-zhiteliv-novini-tehnologiy_n1870807

тим, що свої послуги надає державним органам та його представникам, а база фотографій зібрана із відкритих джерел в Інтернеті та соціальних мережах, зокрема громадян ЄС, порушує європейське законодавство, законний збір та обробку персональних даних про фізичних осіб.

Відтак, використання технології покликано нести позитивний вплив, разом з цим, на конференції під назвою «Орвеллівське передбачення: обговорення небезпек біометричного спостереження» проведеного Європейською Радою з питань захисту персональних даних зазначається, що шкода від застосування технологій розпізнавання обличчя може значно перевищувати потенційні переваги²⁴. Адже не можна нехтувати впливом повсюдного відеоспостереження на добробут та психіку людей, та потребу дотримання вимог законодавства при захист персональних даних під час обробки. Поширення застосування технології ставить питання етико-правових засад її розповсюдження.

Слід зазначити, що використання систем відеоспостереження вимагає дотримання принципу законності та ставить питання щодо ефективності застосування таких систем, оскільки відеоспостереження не запобігло вчиненню терористичних актів у громадському транспорті у Лондоні²⁵, терористичних актів 2001 року в США. К. Веліз підтверджує, що використання систем відеоспостереження не ефективне в попередженні терористичних актів, оскільки є не закономірними вчинками, а умисними порушенням законодавства. До того, ж втручання у приватне життя яке справляє відеоспостереження також призводить до смерті людей²⁶.

Крім того, залишаються ризики пов'язані із можливістю вторинного використання даних зібраних системами відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням з порушенням мети, для якої вони були отримані та зібрані. Тому використання технології відеоспостереження із біометричною ідентифікацією потребує суворої регламентації.

Тому, поряд із позитивним ефектом використання технології, наразі, відзначається тенденція у правовому регулювання на обмеження

²⁴ Trainees Conference Recording – An. An Orwellian Premonition: a discussion on the perils of biometric surveillance URL: https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/videos/trainees-conference-recording-orwellian-premonition-discussion_en

²⁵ Токарева В.О. Страхування ризику тероризму. *Традиції та новачії юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017 р.) У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 530–533.

²⁶ The Power of BigTech and Ethics, Carissa Veliz. GRC World Forums 1 April 2021. URL: <https://www.grcworldforums.com/on-demand-content/the-power-of-bigtech-and-ethics-carissa-veliz/1185.article>

повсюдного використання систем відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням та розробка чітких правових засад використання технології. Навіть, в КНР поступово запроваджуються законодавчі обмеження використання технології. Згідно зі ст. 26 Закону КНР Про захист персональної інформації, що набрав чинності 1 листопада 2021 р., передбачено, що встановлення обладнання для збору зображень або розпізнавання обличчя у громадських місцях повинно здійснюватися у випадках, коли це вимагається засадами національної та громадської безпеки та згідно із законодавством про, що має бути чітко зазначено. Збір зображень та відмінних ідентифікаційних ознак може здійснюватися тільки з метою національної безпеки, та не може здійснюватися для іншої мети, за виключенням окремої згоди суб'єкта даних²⁷.

СКПЛ у ч. 2 ст. 8 наголошує, що органи державної влади не можуть порушувати недоторканність приватного життя, інакше як: на підставі закону; якщо це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, громадської безпеки та економічного добробуту держави, для запобігання або припинення злочину, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

У ч. 1 ст. 52 Хартії фундаментальних прав ЄС міститься аналогічне формулювання, однак, його доповнює принцип пропорційності, під яким розуміється пропорційність між характером запроваджуваних обмежень та їхнім впливом на права суб'єктів, з одного боку, і важливістю та масштабом переслідуваних цілей, з іншого.

Європарламент у Резолюції від 6 жовтня 2021 р., визнає певний позитивний вплив від застосування систем віддаленої біометричної ідентифікації в області правозастосування, підвищення якості методів роботи правоохоронних та судових органів, ефективністю боротьби із злочинами у фінансовій сфері, відмиванню доходів отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, насильницькими злочинами та експлуатацією дітей в Інтернеті, окремими видами кіберзлочинів, водночас може призвести до зростання числа випадків використання систем віддаленої ідентифікації для масового спостереження. Водночас застосування систем з метою масового спостереження буде невідповідним²⁸.

²⁷ Personal Information Protection Law of the People's Republic of China, PIPL URL: <https://digichina.stanford.edu/news/translation-personal-information-protection-law-peoples-republic-china-effective-nov-1-2021>

²⁸ European Parliament resolution of 6 October 2021 on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)) 6 October 2021UR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0405_EN.html

Законопроект ЄС про штучний інтелект від 18 червня 2021 р. відносить технології розпізнавання обличчя до категорії технологій із високим рівнем ризику для прав і свобод людини та встановлення загальної заборони на використання таких технологій, за виключенням чітко визначених випадків.

Відповідно до Висновку Європейської Ради із захисту персональних даних та Європейського наглядового органу із захисту персональних даних на Законопроект ЄС про штучний інтелект зазначено, що дистанційна біометрична ідентифікація осіб у загальнодоступних місцях несе високий ризику втручання у приватне життя осіб, а можливість бути визначеною або класифікованою програмою зачіпає людську гідність²⁹. У Висновку зазначається, що використання систем штучного інтелекту може створити проблеми із дотриманням пропорційності, оскільки це може призвести до обробки даних невідповідної та невідповідної кількості суб'єктів даних для ідентифікації лише декількох осіб (наприклад, пасажирів в аеропортах та вокзалах). Безконтактний характер систем відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням може створити проблеми прозорості та дотримання правових підстав для обробки даних відповідно до законодавства ЄС. До того ж постає питання щодо способу належного інформування фізичних осіб про відеоспостереження із застосуванням віддаленої біометричної ідентифікації та обробки, для ефективного здійснення прав фізичних осіб, а саме здійснення свободи вираження поглядів, зібрань, асоціацій, свободи пересування. Адаже застосування подібних систем істотно впливає на дотримання засад (розумного) очікування населення на анонімність в громадських місцях та може негативно впливати на реалізацію прав та свобод людини.

Визнаючи, що Законопроект ЄС про штучний інтелект містить значний перелік виключних випадків, коли віддалена біометрична ідентифікація в режимі реального часу в публічних місцях допускається для цілей правозастосування, проте Європейська Рада із захисту персональних даних та Європейського наглядового органу закликають запровадити загальну заборону на будь-яке використання ШІ для автоматичного розпізнавання людських рис у загальнодоступних місцях – як обличчя, хода, відбитки пальців, ДНК, голос, натискання клавіш та інших біометричних або поведінкових сигналів – у будь-якому контексті. Оскільки подібна практика як така не може відповідати вимогам

²⁹ EDPB-EDPS Joint Opinion 03/2021 on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) URL: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/joint-opinion-edps-edps-proposal-regulation-european_en

необхідності та пропорційності, що в решті впливає з розуміння допустимого втручання у фундаментальні права, як це тлумачить Європейського суду Справедливості та ЄСПЛ. У Висновку пропонується встановити суворі випадки дозволеного використання коли технології.

Аналогічна позиція висловлена Європейським парламентом у Резолюції Про штучний інтелект у кримінальному провадженні та його використанні поліцією та судовими органами у кримінальних справах від 6 жовтня 2021 р. де зазначено, що підхід, прийнятий у деяких державах, не членах ЄС, до розробки, впровадження та використання технологій масового спостереження, непропорційно обмежує основні права, і тому має не застосовуватися в ЄС. У Резолюції також зазначено, що Європейський парламент закликає запровадити постійну заборону на використання автоматизованого аналізу та/або розпізнавання в публічно доступних місцях характеристик людини, таких як хода, відбитки пальців, ДНК, голос та інші біометричні та поведінкові сигнали.

За твердженням Європейського парламенту використання правоохоронними органами та спецслужбами приватних баз даних розпізнавання обличчя, таких як Clearview AI викликає занепокоєність, а факт використання технології Clearview AI та еквівалентних технологій має розкриватися правоохоронними органами. Європейський парламент загалом закликає заборонити використання приватних баз даних розпізнавання обличчя правоохоронними органами. Європарламент висловлює стурбованість з приводу проведення дослідницьких проєктів таких, як iBorderCtrl. Європарламент також вважає необхідним та закликає Комісію запровадити заборону на будь-яку обробку біометричних даних, включно із зображеннями обличчя, у правоохоронних цілях, що призводить до масового спостереження в загальнодоступних місцях та закликає Комісію припинити подальше фінансування на проведення біометричних досліджень, що можуть призвести до невибіркового масового спостереження в громадських місцях.

ВИСНОВКИ

Слід зазначити, що остаточних законодавчих рішень в ЄС щодо застосування відеоспостереження з дистанційним біометричним розпізнаванням обличчя не прийнято та проводяться лише окремі поодинокі законодавчі обмеження використання технології масового дистанційного розпізнавання людей у громадських місцях у законодавстві, проте не повної заборони законодавством.

Неможливо, прийняти рішення про відмову від використання біометричних технологій, включаючи системи розпізнавання осіб, через вірогідні порушення фундаментальних прав людини та невдоволення

суспільства. Таке рішення не зупинить розвитку технологій науково-технічного прогресу.

З огляду на потребу боротьби з терористичними діями, злочинністю та з урахуванням позиції Європейського парламенту, потребу створення відповідальних, антропоцентричних та заслуговуючих довіри систем штучного інтелекту застосування систем віддаленої біометричної ідентифікації має бути обмеженим та включати такі складові, як: заборона на використання систем розпізнавання приватними компаніями у громадських місцях; заборона на невибіркове розпізнавання осіб та обмеження лише особами, яких розшукують, встановлення підстав і процедури внесення людей до переліків розшукуваних; визначення місць розміщення засобів систем розпізнавання, інформування людей про спостереження і механізми реалізації та захисту своїх прав особами та заборона прихованого відеоспостереження; встановлення строків зберігання таких даних і механізмів їх захисту; Чітке визначення відповідальності, обмеження державних органів, які мають повноваження щодо використання систем розпізнавання.

АНОТАЦІЯ

Дослідженні доктринальні та нормативні джерела ЄС в області приватності та застосування автоматизованих технологій відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням обличчя. Застосування систем віддаленої біометричної ідентифікації справляє позитивний вплив в галузі правозастосовчої практики, підвищення якості діяльності судових та правоохоронних органів, ефективності боротьби із злочинами у фінансовій сфері, відмиванню доходів отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, розкриттю насильницьких злочинів, експлуатацією дітей та інших видів кіберзлочинів. Встановлено, що використання таких технологій як Clearview AI приватними компаніями може порушувати законодавство про законний збір та обробку персональних даних, оскільки до суб'єкт даних не може бути належним чином поінформований про таку обробку. Крім того, залишаються ризики пов'язані із можливістю вторинного використання зібраних даних системами відеоспостереження з порушенням мети, для якої вони були отримані та зібрані.

Встановлено, що поряд із безспірними позитивним ефектом використання технології, наразі, відзначається тенденція у правовому регулюванні на обмеження повсюдного використання систем відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням та розробка чітких правових засад використання технології. Обмеження застосування систем відеоспостереження із дистанційним біометричним розпізнаванням, збір та обробка зображень та відмінних

ідентифікаційних ознак виключно з метою національної та громадської безпеки, за виключенням окремої згоди суб'єкта даних запроваджено Законом КНР Про захист персональної інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ken D. Kumayama A right to pseudonymity. *Arizona Law Review*. 2009. Vol. 51. p. 427–464.
2. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The right to privacy in the digital age 4 August 2022 № A/HRC/51/17. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement>
3. Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court] Dec. 15, 1983, 65 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] 1 (F.R.G.). URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html>.
4. Bennett C. *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992. P. 20.
5. Bernard A. La protection de l'intimité par la droit privé: eloge du ragot ou comment vices exposes engendrent vertu. *Les For Interieur*. P. 153–179. URL: http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/35/alain_bernard.pdf
6. Fialová E. Data Portability and Informational Self-Determination. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2014. Vol. 8. № 1. P. 47.
7. Hooghiemstra T. Informational Self-Determination, Digital Health and New Features of Data Protection. *European Data Protection Law Review*. 2019. № 2. Vol. 5. P. 161–162.
8. Flückiger A. L'autodétermination en matière de données personnelles: un droit (plus si) fondamental à l'ère digitale ou un nouveau droit de propriété? *Pratique juridique actuelle*. 2013. № 6. Vol. 22. P. 837.
9. Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303>
10. Братасюк О. Б., Ментух Н. Ф. Поняття та класифікація цифрових прав в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 58–61.
11. Joel R. Reidenberg Resolving Conflicting International Data Privacy Rules in Cyberspace. *Stanford Law Review*. 2000. № 52 (5). P. 1330–31.
12. Opinion 4/2007 on the concept of personal data. European Advisory dody on data protection and privacy URL: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm
13. Європейська Конвенція з прав людини Рим, 4.XI.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

14. Case of Niemietz v. Germany (Application № 13710/88) 16 December 1992 / *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57887>

15. Case of Axel Springer AG v. Germany (Application № 39954/08) 7 February 2012 / *European Court of Human Rights*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034>

16. Кулініч О.О. Загальні положення про інформацію з обмеженим доступом в цивільному праві: монографія. Одеса: Видавництво «Букаєв Вадим Вікторович», 2008. 243 с.

17. Гуйван П.Д. Особливості цивільного захисту інформаційного приватного права особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 100–104.

18. Основи ІТ-права: навч. посіб. / Т. В. Бачинський, Р. І. Радейко, О. І. Харитонova і інші. К. : Юрінком Інтер, 2017. – 208 с.

19. Гуйван П.Д. Недоторканність даних про особисте життя людини як елемент її права на приватність. *Часопис Київського університету права*. 2019. 4. С. 179–183.

20. У Китаї камера розпізнала підозрюваного серед 60 тисяч людей 14 Квітня 2018. URL: <https://volynonline.com/u-kitayi-kamera-rozpiznala-pidozruvanogo-sered-60-tisyach-lyudey/>

21. Сканування за ходом і формою тіла: у Китаї запускають систему тотального стеження 11 листопада 2018. URL: <https://konkurent.ua/publication/32528/skanuvannya-za-hodou-i-formou-tila-u-kitai-zapuskaut-sistemu-totalnogo-stezheniya/>

22. Kaiser Larsen Marinus Analytics fights human trafficking using Amazon Rekognition 09 AUG 2018 URL: <https://aws.amazon.com/blogs/machine-learning/marinus-analytics-fights-human-trafficking-using-amazon-rekognition/>

23. 10 мільярдів фото і система розпізнавання: Україна отримала доступ до бази Clearview AI 14.03.2022 07:33 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3429032-10-milardiv-foto-i-sistema-rozpiznavanna-ukraina-otrimala-dostup-do-bazi-clearview-ai.html>

24. Годя М. Clearview AI збирає базу фотографій всіх жителів планети: для чого це потрібно компанії. URL: https://24tv.ua/tech/clearview-ai-zbiraye-bazu-fotografiy-vsih-zhiteliv-novini-tehnologiy_n1870807

25. Trainees Conference Recording – An. An Orwellian Premonition: a discussion on the perils of biometric surveillance URL: https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/videos/trainees-conference-recording-orwellian-premonition-discussion_en

26. Токарева В.О. Страхування ризику тероризму. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали

Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017 р.) У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 530–533.

27. The Power of BigTech and Ethics, Carissa Veliz. GRC World Forums1 April 2021 URL: <https://www.grcworldforums.com/on-demand-content/the-power-of-bigtech-and-ethics-carissa-veliz/1185.article>

28. Personal Information Protection Law of the People's Republic of China, PIPL URL: <https://digichina.stanford.edu/news/translation-personal-information-protection-law-peoples-republic-china-effective-nov-1-2021>

29. European Parliament resolution of 6 October 2021 on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)) 6 October 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0405_EN.html

30. EDPB-EDPS Joint Opinion 03/2021 on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) URL: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/joint-opinion-edps-edps-proposal-regulation-european_en

Information about the author:

Tokareva Vira Oleksandrivna,

Ph.D. in Law, Associate Professor,

Lecturer at the Department of Civil Law

National University “Odesa Law Academy”

23, Fontanska doroha str., Odesa, 65009, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0002-8409-1477>

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ

Хомутенко В. П., Хомутенко А. В.

ВСТУП

Важливість публічних закупівель у сучасній національній економіці важко переоцінити. Це пояснюється величезністю обсягів державних закупівель, які становлять майже 20% ВВП України¹, що свідчить про важливе економічне значення публічних закупівель в економіці, які є потужним інструментом впливу на ринкові відносини. З кожним роком постачання товарів і надання послуг для потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад стають все привабливішими для бізнесу, про що свідчить збільшення кількості учасників процедури закупівлі. Зокрема, якщо в 2015 році їх було зареєстровано 174 тис., то в 2022 році кількість учасників електронних закупівель ProZorro збільшилась до 181 тис. і це, не дивлячись на воєнний стан в країні. При цьому суттєво збільшились обсяги конкурентних закупівель – до 484 трил. грн² проти 107,71 трил. грн у 2015 році³.

Доцільно зазначити, що правові засади здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти та кошти територіальних громад та об'єднань територіальних громад висвітлені в працях таких науковців як: Я.В. Горбатюк⁴, В.К. Малолітнева⁵,

¹ Діджиталізація публічних закупівель в Україні : конкурентність чи імітація. PROZORRO чи непрозоро. URL: <http://kaf-fin.wunu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/03/%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%BE.pdf>

² Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2022 рік. URL: <https://dniprorada.gov.ua › upload › editor › zvit>

³ Звіт Міністерства економіки України щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2015 року. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>

⁴ Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* / Я.В. Горбатюк. К., 2016. № 3(40). С. 132–137.

⁵ Малолітнева В.К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель. монографія. Київ :ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К.Мамутова Національної академії наук України». 2020. 412 с.

Я.В. Петруненко⁶, А.В. Сошников⁷, Н.Ю. Цибульник⁸ та ін. Але зважаючи на внесені зміни до процедур публічних закупівель, питання правових та економічних засад здійснення закупівельної діяльності потребує додаткового дослідження.

1. Правові та економічні засади здійснення закупівельної діяльності за державні кошти, кошти територіальних громад та об'єднань територіальних громад

Відносини зі здійснення публічних закупівель в Україні регулюються Законом України «Про публічні закупівлі», який передбачає правила та процедури здійснення закупівель на основі таких принципів як: добросовісна конкуренція, недискримінація, максимальна економія, ефективність, пропорційність, прозорість, запобігання корупційним проявам та об'єктивне й неупереджене визначення переможця закупівлі⁹.

Діяльність у сфері публічних закупівель здійснюють суб'єкти господарювання, які визначені законом про публічні закупівлі: це замовники, учасники та уповноважені органи контролю (рис. 1).

До замовників публічних закупівель в Україні належать: юридичні особи, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків (кількість таких суб'єктів у 2022 році становила 16,5 тис.¹⁰) та бюджетні установи¹¹, які є розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів¹² (станом на

⁶ Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

⁷ Сошников А.О. Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель. Автореферат на здобуття наукового ступання кандидата юридичних наук по спеціальності 12.00.04 господарське право, господарсько-процесуальне право. Київ, 2019. 22 с.

⁸ Цибульник Н.Ю. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні. Автореферат на здобуття наукового ступання кандидата юридичних наук по спеціальності 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2018. 22 с.

⁹ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

¹⁰ Основні макроекономічні показники соціально-економічного розвитку України за січень-жовтень 2022 року. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

¹¹ Бюджетні установи – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідного державного бюджету чи місцевого бюджету, згідно з п. 12, ч.1 ст.2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

¹² Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

01 січня 2023 кількість розпорядників та одержувачів бюджетних коштів становила 39,1 тис.)¹³.

Одними із суб'єктів сфери публічних закупівель є замовники, які здійснюють закупівлю за державні кошти, кошти територіальних громад та об'єднань територіальних громад, які, відповідно до вимог закупівельного законодавства, поділяються на категорії (табл. 1).

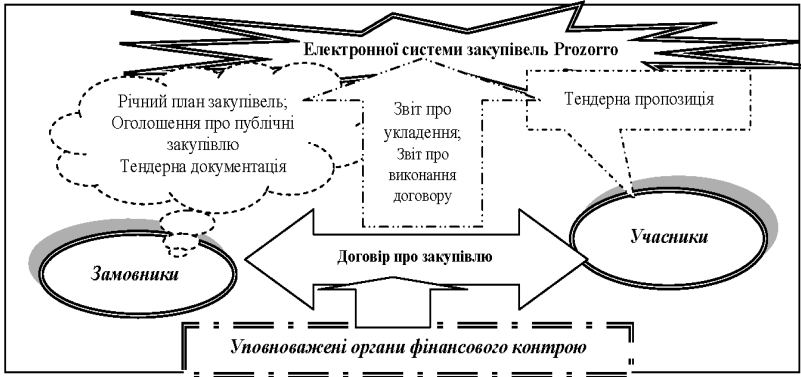


Рис. 1. Суб'єкти господарювання в сфері публічних закупівель

Таблиця 1

Категорії замовників відповідно до закону про публічні закупівлі¹⁴

Категорії замовників	Згідно з законом
Категорія 1: органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової влади), та правоохоронні органи держави, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад	п. 1 ч. 1 ст. 2
Категорія 2: органи соціального страхування, а саме: Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття;	п. 2 ч. 1 ст. 2

¹³ Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Міністерство економіки України. URL: <https://openbudget.gov.ua/spending-agencies/graphic>

¹⁴ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>, ч. 4 ст.2

Продовження таблиці 1

Категорія 3: юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: — юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; — органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; — у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків;	п. 3 ч. 1 ст. 2
Категорія 4: юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання та відповідають хоча б одній з таких ознак: — якщо у статутному капіталі юридичної особи та/або суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50 відсотків належать органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування або іншим замовникам та/або такі органи чи інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі юридичної особи та/або суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради юридичної особи та/або суб'єкта господарювання; — наявність спеціальних або ексклюзивних прав – прав, наданих у межах повноважень органом державної влади або органом місцевого самоврядування на підставі будь-якого нормативно-правового акта та/або акта індивідуальної дії, що обмежують провадження діяльності у сферах, визначених цим Законом, однією чи кількома особами, що істотно впливає на здатність інших осіб провадити діяльність у зазначених сферах	п. 4 ч. 1 ст. 2

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 2 закону про публічні закупівлі¹⁵, до четвертої категорії замовників, включені суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у сфері:

1) забезпечення транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору) та постачання природного газу на користь третіх осіб (замовників), видобутку природного газу та надання послуг установки LNG;

2) забезпечення виробництва, транспортування та постачання теплової енергії споживачам;

¹⁵ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

3) забезпечення виробництва, передачі, розподілу, купівлі-продажу, постачання електричної енергії споживачам, диспетчерське управління та забезпечення відпуску електричної енергії до/з системи передачі/розподілу та забезпечення функціонування ринку електричної енергії «на добу наперед» і внутрішньодобового ринку електричної енергії та балансуючий ринок електричної енергії та організація купівлі-продажу електричної енергії на цих ринках;

4) забезпечення виробництва, транспортування та постачання питної води, забезпечення функціонування централізованого водовідведення;

5) проведення зрошувальних, осушувальних або осушувально-зволожувальних меліоративних заходів, якщо обсяг води, що використовується для постачання питної води, становить більш ніж 20 відсотків загального обсягу води, одержання якої забезпечують зрошувальні чи осушувальні системи;

6) надання послуг з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування, забезпечення функціонування міського електричного транспорту, у тому числі метрополітену, та експлуатація його об'єктів для надання послуг з перевезення, а також надання послуг з перевезення пасажирів автобусами в межах міст, з дотриманням умов, визначених відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на визначених ними маршрутах;

7) надання послуг автостанцій, портів, аеропортів, послуг з аеронавігаційного обслуговування польотів повітряних суден;

8) надання послуг поштового зв'язку;

9) розробка родовищ нафти і газу, родовищ вугілля та інших видів твердого палива, видобуток нафти, вугілля та інших видів твердого палива.

Суттєвою умовою здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад закупівлі замовникам є включення їх у річні плани закупівель, що оприлюднюються замовником в електронній системі закупівель протягом п'яти робочих днів з дня затвердження річного плану та змін до нього. Річний план, відповідно, складається на один календарний рік. План замовників першої та другої категорії, які є розпорядниками бюджетних коштів, формується, як правило, в попередньому році на етапах складання *проектів кошторисів та розрахунків до бюджетних запитів*. Поряд з цим, в подальшому зазначена очікувана вартість таких закупівель може коригуватись після розгляду та затвердження відповідних кошторисів.

Затверджений кошторис, як відомо, є основним плановим фінансовим документом, за яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання замовником бюджетних коштів і

розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення замовником платежів для виконання своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетної програми, в розрізі економічної класифікації видатків бюджету.

Невід'ємною частиною кошторису є розрахунки, які обґрунтовують показники кошторису по видатками бюджету або наданням кредитів з бюджету, за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету (далі – КЕКВ) і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю¹⁶.

При формуванні річного плану закупівель замовниками третьої та четвертої категорії, згідно з ч. 2 ст. 75 Господарського кодексу України¹⁷, враховуються показники витратної частини їх фінансового плану, який є основним плановим документом державного комерційного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів.

Річний план закупівель, оприлюднений замовником в електронній системі, як правило, містить інформацію, передбачену вимогами ч. 2 ст. 4 закону про публічні закупівлі¹⁸:

1) найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, його категорія;

2) *назва предмета закупівлі* із обов'язковим зазначенням показників цифр основного словника національного класифікатора України ДК 021:2012, затвердженого наказом Міністерством економічного розвитку і торгівлі від 23.12.2015 № 1749, а також особливості визначення предмету закупівель для встановлення окремих видів товарів, робіт послуг, затверджених Міністерством економіки від 15.04.2020 № 708 (у разі поділу на лоти такі відомості повинні зазначатися стосовно кожного лота);

3) *розмір бюджетного призначення*, (який має кількісні, часові і цільові обмеження, відповідно до лімітної довідки про бюджетні асигнування головного розпорядника бюджетних коштів; кошторису і

¹⁶ Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>

¹⁷ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

¹⁸ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

планів асигнувань загального та спеціального фонду) та/або *очікувана вартість предмета закупівлі*, яка являє собою розрахункову вартість предмету закупівлі на конкретних умовах поставки, визначену у відповідності до Примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі¹⁹. Очікувана вартість *може бути відкоригована у річному плані закупівель*, із урахуванням затвердженого бюджетного призначення і бюджетних асигнувань.

4) код економічної класифікації видатків бюджету (для бюджетних коштів). Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій держави та місцевого самоврядування. Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету (п. 1.1 Інструкції від 12.03.2012 р. № 333 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 21.06.2012 р. № 754²⁰);

5) вид закупівлі (закупівля без застосування електронної системи Прозорро; централізована закупівля; спрощена процедура закупівлі; відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура) та орієнтовний початок проведення ;

б) у разі застосування рамкової угоди зазначається: строк дії рамкової угоди; сторона рамкової угоди (замовник або централізована закупівельна організація, яка проводить закупівлю в інтересах замовника).

Залежно від найменування та виду предмета закупівлі під час планування повинна визначатися його економічна сутність та відповідний код згідно з Інструкцією щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету²¹, оскільки видатки на проведення публічних закупівель здійснюються за відповідними кодами економічної класифікації видатків бюджету (КЕКВ) залежно від економічної суті платежу. Отже, визначення потреби в товарах, роботах, послугах,

¹⁹ Примірна методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, затвердженої наказом Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=fef464cb-f17f-4b3b-aa57-ebb3807be9ca>

²⁰ Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 21.06.2012 р. № 754. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12#Text>

²¹ Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкція щодо застосування класифікації кредитування бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE20769>

планування обсягів і джерел видатків, здійснення підготовки до проведення закупівель, складання річного плану є необхідними передумовами здійснення закупівель та передують безпосередньому проведенню закупівель.

Доцільно зазначити, що коди економічної класифікації видатків бюджету залежно від економічної суті платежу наводяться замовником не тільки в річному плані закупівель, а й у оголошеннях про проведення процедури закупівлі, з урахувань яких розглядаються тендерні пропозиції учасників та укладаються договори про закупівлі, що має суттєве значення для взяття замовником бюджетних зобов'язань²², відповідно до бюджетних призначень, визначених кошторисом за кодами економічної класифікації видатків бюджету. А невідповідність кодів економічної класифікації видатків (КЕКВ) на придбання предмету закупівлі, наведених у річному плані закупівлі замовника, бюджетним призначенням²³, визначеним кошторисом, є однією із форми нецільового використання бюджетних коштів.

До річних планів закупівель замовників, у тому числі й бюджетних установ, включаються всі закупівлі, за винятком предметів, на які не поширюється дія Закону про публічні закупівлі. Наприклад, товари, роботи, послуги закупівля яких становить державну таємницю, придбання, оренда землі, будівель та інші об'єкти нерухомого майна, перелік яких наведено в ч.6 ст.3 закону про публічні закупівлі²⁴.

Відмітимо, що річний план закупівель замовника оприлюднюється в Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, затвердженому наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 р. №1082²⁵. У разі допущення помилок або недбалого ставлення до складання річного плану закупівель передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність замовника.

²² Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

²³ Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане БК України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

²⁴ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

²⁵ Порядок розміщення інформації про публічні закупівлі затверджену наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 р. № 1082. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-20#Text>

Так, відповідно до ст. 164-14 Кодексу про адміністративні порушення передбачена відповідальність, в т.ч. за: порушення порядку визначення предмету закупівель; не оприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлю; придбання товарів, робіт, послуг до/без проведення процедури закупівель/спрощеної процедури закупівель, відповідно до вимог закону про публічні закупівлі; застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою відповідальністю на умовах передбачених законом²⁶.

Кримінальна відповідальність замовників передбачена в разі завищення в річному плані закупівель розміру очікуваної вартості предмету закупівель, що призвело до значних економічних втрат, внаслідок виконання укладеного договору про закупівлю, договірною ціною якого сформована на підставі завищеної очікуваної вартості та визначеної без врахування вимог наказу Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275²⁷.

Розрахунок розміру очікуваної вартості одиниці предмету закупівель здійснюється відповідно до вимог Примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі методом порівняння ринкових цін або на підставі закупівельних цін попередніх закупівель із застосуванням коефіцієнту індексації для товарів українського походження чи коефіцієнту курсової різниці для товарів іноземного походження. Розмір очікуваної вартості предмету закупівель товарів/послуг щодо яких проводиться державне регулювання цін і тарифів, визначається як добуток необхідного обсягу товарів/послуг на ціни (тарифи), затверджені відповідним нормативно-правовим актом. Визначення очікуваної вартості проектних та проектно-вишукувальних робіт проводиться з урахуванням видів та обсягів робіт, що плануються закупити, відповідно до ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво», прийнятого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.08.2013 р. № 374²⁸.

²⁶ Кодекс про адміністративні порушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

²⁷ Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі : Наказ Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=fef464cb-fl7f-4b3b-aa57-ebb3807be9ca>

²⁸ ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.08.2013 р. № 374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0374858-13#Text>

Очікувана вартість закупівлі робіт з будівництва, капітального ремонту та реконструкції визначається з урахуванням ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва»²⁹, а також Галузевих виробничих норм ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та переліки робіт»³⁰, відповідно до розробленої та затвердженої проектно-кошторисної документації (табл. 2).

Таблиця 2

Методи визначення очікуваної вартості предмета закупівлі³¹

Методи	Джерело інформації	Сфера застосування
Метод порівняння ринкових цін	Враховується інформація, отримана із загальнодоступних відкритих джерел, з урахуванням порівняння даних умов закупівлі, а саме обсяги закупівлі, умови оплати та постачання.	Для товарів та послуг загального попиту щодо яких не існує обмежень на ринку.
Розрахунок на основі закупівельних цін попередніх закупівель	Для розрахунку за основу враховується ціна власних попередніх закупівель та укладених договорів з урахуванням індексу інфляції та зміну курсів валют, якщо є валютна складова	Для закупівлі товарів та послуг з обмеженою конкуренцією, або при неможливості отримання достатньої актуальної інформації.
Розрахунок відповідно до державного регулювання цін і тарифів	Враховуються тарифи, затверджені нормативно-правовими актами.	Для закупівлі товарів та послуг щодо яких діє державне регулювання цін і тарифів.

²⁹ ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2013 р. № 293. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/DSTU1.1-1-z_-Zm_noyu-1.pdf

³⁰ Галузеві виробничі норми ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та переліки робіт»: Наказ Державної служби автомобільних доріг України від 23.08.2011 р. № 301. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/76328_76328

³¹ Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі: Наказ Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=fef464cb-f17f-4b3b-aa57-ebb3807be9ca>

Розрахунок очікуваної вартості робіт	Проводиться відповідно до ДСТУ БД.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проєктно-вишукувальних робіт та експертизи проєктної документації на будівництво», ДСТУ БД.1.1-1.2013 «Правила визначення вартості будівництва», ВБН Г.1-218-182:2006 Класифікація робіт з ремонтів автомобільних доріг загального користування».	Для закупівлі проєктних та проєктно-вишукувальних робіт, робіт з будівництва та капітального ремонту
--------------------------------------	--	--

Зауважимо, що очікувана вартість закупівлі товарів, робіт, послуг наводиться замовником в оголошенні про проведення процедури закупівлі відповідності до вимог закону про публічні закупівлі: при спрощених закупівлях (ч. 3 ст.14); при укладанні рамкових угод (ч. 2 ст.15); при проведенні відкритих торгів (ч. 2 ст. 21); при проведенні конкурсного діалогу (ч. 1 ст. 35); при проведенні торгів з обмеженою участю (ч. 1 ст. 37)³². Крім оголошення про проведення процедури закупівлі замовниками оприлюднюється *тендерна документація* в електронній системі закупівель для вільного доступу при здійсненні відкритих торгів.

Тендерна документація є головним документом замовника, де максимально описано предмет закупівлі та визначено вимоги до учасників закупівлі. Відповідно до ст.22 закону про публічні закупівлі, у тендерній документації замовник зазначає, зокрема:

1) один або декілька кваліфікаційних критеріїв відповідно до ст. 16 закону про закупівлю;

2) підстави згідно ст. 17 закону про закупівлю;

3) інформацію про спосіб підтвердження відповідності учасників установленим критеріям і вимогам згідно із законодавством;

4) інформацію про необхідні технічні, якісні, кількісні характеристики предмета закупівлі, зокрема відповідну технічну специфікацію, та інформацію про маркування, протоколи випробувань або сертифікати, що підтверджують відповідність предмета закупівлі встановленим вимогам у тендерній документації;

5) проєкт договору про закупівлю з обов'язковим зазначенням порядку змін його умов;

6) інформацію про мову, валюту тощо.

³² Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

Відмітимо, що форма примірної тендерної документації затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 р. № 680³³. Крім того, з 19 жовтня 2022 року згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2022 р. № 1178 тендерна документація повинна обов'язково містити інформацію щодо прийнятного відсотка перевищення ціни тендерної пропозиції учасника процедури закупівлі над очікуваною вартістю предмета закупівлі³⁴ (далі – Постанова № 1178). А саме п. 28 Постанови № 1178 передбачено право замовника встановити в тендерній документації можливість для учасника подавати тендерну пропозицію з ціною, що перевищує очікувану вартість предмета закупівлі. Якщо замовник дозволяє подавати учасникові таку тендерну пропозицію, то він повинен зазначити в тендерній документації інформацію про прийнятний відсоток перевищення ціни тендерної пропозиції учасника процедури закупівлі над очікуваною вартістю предмета закупівлі, визначеної замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів. Прийнятний відсоток перевищення розраховується самостійно замовником, з урахуванням можливостей для здійснення подальшої оплати закупівлі (виділення додаткових коштів або перерозподілу зекономлених коштів тощо). Таке положення передбачене Постановою № 1178 для можливості закупівлі з огляду на зростання цін на відповідному ринку під впливом об'єктивних обставин, що можуть відбуватись під час проведення відкритих торгів замовником.

Наголосимо на тому, що якщо замовник не зазначив про прийняття до розгляду тендерної пропозиції, ціна якої є вищою, ніж очікувана вартість предмета закупівлі, визначена замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів, та/або не зазначив прийнятний відсоток перевищення, або відсоток перевищення є більшим, ніж зазначений замовником в тендерній документації, то замовник відхиляє таку тендерну пропозицію відповідно до абзацу 5 пп. 2 пп. 41 Постанови Кабінету Міністрів № 1178³⁵.

³³ Про затвердження примірної тендерної документації : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 р. № 680. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0680731-16#Text>

³⁴ Особливості, здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

³⁵ Там само.

Відповідно до п.32 ст.1 закону про публічні закупівлі, *тендерна пропозиція* – це пропозиція щодо предмета закупівлі або його частини (лота), яку учасник процедури закупівлі подає замовнику відповідно до вимог тендерної документації³⁶.

Доцільно зазначити, що *учасником процедури закупівлі/спрощеної закупівлі* може бути: як фізична особа, так і фізична особа – підприємець чи юридична особа – резидент або нерезидент, у тому числі об'єднання учасників, яка подала тендерну пропозицію/пропозицію щодо предмета закупівлі або його частини (лота) або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі.

Єдиною вагомою умовою до учасників процедур є відповідність кваліфікаційним критеріям, встановленим ч. 2 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі». Замовник має встановити один або декілька кваліфікаційних критеріїв: наявність обладнання та матеріально-технічної бази; наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору.

За результатами оцінки та розгляду пропозиції замовник визначає переможця. Повідомлення про намір укласти договір про публічну закупівлю замовник оприлюднює в електронній системі закупівель, у випадках, передбачених законом про публічні закупівлі³⁷.

У разі відмови переможця торгів від підписання договору про публічну закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або неукладення договору з вини учасника в строк, визначений цим Законом, або ненадання переможцем документів, що підтверджують відсутність підстав, передбачених даним законом, замовник відхиляє тендерну пропозицію такого учасника та визначає переможця серед тих учасників, строк дії тендерної пропозиції яких ще не минув³⁸.

Доцільно зазначити, що електронна система закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків функціонує відповідно до Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 166 від 24.02.2016 р.³⁹ і є загальнодоступною та гарантує рівні права під час

³⁶ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

³⁷ Там само.

³⁸ Мілаш В. С. Договірне право: конспект лекцій для студентів денної та заочної форм навчання усіх спеціальностей університету / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. С. 59

³⁹ Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text>

реєстрації всім заінтересованим особам і рівний доступ до інформації всім особам.

Застосування електронної системи закупівель є обов'язковою при здійсненні замовниками окремих видів закупівель (звіт про договір про закупівлю; спрощені закупівлі; відкриті торги; переговорна процедура закупівлі; конкурентний діалог, закупівлі за рамковими угодами) з орієнтованим обсягом вартості закупівель (табл. 3).

Таблиця 3

Види публічних закупівель з орієнтованим обсягом їх вартості із застосуванням електронної системи⁴⁰

Види закупівель, згідно Закону про публічні закупівлі	Орієнтований обсяг вартості закупівель, грн.	Застосування електронної системи закупівель (ЕСЗ)	Категорії замовників, згідно ч. 4 ст. 2 Закону
Прямі договори про закупівлю (ч. 3 ст. 3 закону)	від 1 коп. до 50000,00	Без застосування ЕСЗ або Prozorro Market, з обов'язковою публікацією Звіту про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.	Замовники 1 категорії
Спрощені закупівлі (ст. 14 закону)	від 50000,00 до 200000,00	Із застосуванням ЕСЗ	Замовники 1–3 категорії
Відкриті торги (розділ IV закону) Конкурентний діалог (розділ V закону) Переговорна процедура (розділ VII закону)	від 200000,00 товарів (робіт – 1,5 мільйона гривень;)	Із застосуванням ЕСЗ	Замовники 1–3 категорії
	від 1 мільйон гривень, для товарів та послуг, від 5 мільйонів гривень для робіт;		Замовники 4 категорії
Відкриті торги з англійською мовою (розділ IV закону); Закупівлі за рамковими угодами (ст. 15 закону) Торги з обмеженою відповідальністю (розділ VI закону)	від 133 тисяч євро для товарів і послуг; від 5150 тисяч євро для робіт	Із застосуванням ЕСЗ	Замовники 4 категорії

⁴⁰ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

2. Особливості договору про публічну закупівлю як різновиду господарського договору

Як відомо, договір про публічну закупівлю – це господарський договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та передбачає платне надання послуг, виконання робіт або придбання товару⁴¹. Разом з тим, поняття «господарський договір» законодавством України не визначене. Так, стаття 173 Господарського кодексу України лише дає загальне визначення господарського зобов'язання, що виникає між суб'єктом господарювання та іншим учасником (учасниками) відносин у сфері господарювання з підстав, передбачених цим Кодексом, в силу якого один суб'єкт (зобов'язана сторона, у тому числі боржник) зобов'язаний вчинити певну дію господарського чи управлінсько-господарського характеру на користь іншого суб'єкта (виконати роботу, передати майно, сплатити гроші, надати інформацію тощо), або утриматися від певних дій, а інший суб'єкт (управлена сторона, у тому числі кредитор) має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку.

Серед науковців, які досліджували теоретико-правові засади господарських договорів, слід відмітити таких, як О. А. Беяневич⁴², С. М. Бервено⁴³, А. П. Гаврилішина⁴⁴, С. В. Мілаш⁴⁵, Г. В. Смолин⁴⁶, В. С. Щербина⁴⁷ та інших вітчизняних та закордонних науковців.

На думку науковців, поняття господарського договору визначається за допомогою його ознак, що дозволяють відокремити його від інших видів договорів (у тому числі цивільних). До таких ознак належать: особливий суб'єктний склад, зміст договору, його предмет та істотні

⁴¹ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

⁴² Беяневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : монографія / О.А. Беяневич. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с

⁴³ Бервено С. М.. Проблеми договірного права України : дисер. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2006. 437 с.

⁴⁴ Гаврилішин А.П., Ошурко С.М. Загальні положення про господарські договори в Україні <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7171/1/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%BA%D1%96.pdf>

⁴⁵ Мілаш В. С. Договірне право: конспект лекцій для студентів денної та заочної форм навчання усіх спеціальностей університету / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 80 с.

⁴⁶ Г. В. Смолин, О. А. Туркот, Л. В. Хомко Господарське право України. Загальна частина: підручник / за заг. ред. Г. В. Смолина. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 484 с.

⁴⁷ Господарське право (Загальна частина) : підручник / за ред. В.С. Щербини, В.В. Резнікової. Київ : Видавництво Ліра-К. 2021. 448 с.

умови; спрямованість на забезпечення господарської діяльності учасників договірних відносин; тісний зв'язок з плановим процесом, насамперед внутрішньофірмовим плануванням учасників господарських відносин, а також державним і комунальним; поєднання в господарському договорі майнових та організаційних елементів; обмеження договірної свободи з метою захисту інтересів споживачів та загальногосподарських інтересів⁴⁸.

Відмітимо, що договір про публічну закупівлю укладається відповідно до норм Цивільного та Господарського кодексів України, з урахуванням особливостей закону про публічні закупівлі. Зокрема, при укладенні договору про публічні закупівлі здійснюється з обмеженням дії принципу свободи договору. Оскільки, закупівельне законодавство встановлює обов'язок для контрагентів укладати договори про публічну закупівлю у певному порядку, у визначеній формі (процедура закупівлі/спрощеної закупівлі) та з дотриманням встановлених вимог, що не завжди корелює із загальними засадами укладення договору. Зокрема, законодавець в імперативному порядку (ч. 5 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі») передбачив, що умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції / пропозиції за результатами електронного аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі або узгодженої ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури, крім випадків визначення грошового еквівалента зобов'язання в іноземній валюті та/або випадків перерахунку ціни за результатами електронного аукціону в бік зменшення ціни тендерної пропозиції/пропозиції учасника без зменшення обсягів закупівлі. Таким чином умови договору про закупівлю є істотними, вони не можуть бути змінені після підписання такого договору, крім умов договору, що не є істотними. Істотними умовами договору, в свою чергу, є його предмет, ціна і строк дії договору відповідно до ч.1 ст. 638 Цивільного кодексу України та ст.180 Господарського кодексу України.

Предметом договору про публічні закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі), відповідно до п.22 ч.1 ст.1 закону про публічні закупівлі.

⁴⁸ Договірне право України. Загальна частина: навч. посіб. / Т.В. Боднар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова та ін.; за ред. О.В. Дзери. К. : Юрінком Інтер, 2018. 896 с.

Однак, відповідно до ч.5 ст.3 закону про публічні закупівлі, що дія цього Закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі замовників є:

1) товари, роботи і послуги, закупівля яких становить державну таємницю відповідно до Закону України «Про державну таємницю», або які згідно із законами України потребують спеціальних заходів безпеки;

2) товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється закордонними дипломатичними установами України;

3) фінансові послуги, що надаються у зв'язку з емісією, купівлею, продажем або передачею цінних паперів чи інших фінансових інструментів;

4) придбання, оренда землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі та інше нерухоме майно;

5) послуги міжнародних третейських судів, міжнародних арбітражів для розгляду та вирішення спорів, у яких бере участь замовник;

6) товари, роботи і послуги, що закуповуються на підставі договорів між центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, та спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі;

7) послуги з провадження наукової, науково-технічної діяльності, які фінансуються на конкурсній основі в порядку, визначеному статтями 58 і 59 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»;

8) трудові договори (контракти);

9) послуги з виготовлення і розповсюдження аудіовізуальної продукції та реклами для здійснення передвиборної агітації;

10) товари і послуги, пов'язані з розробленням дизайну, виготовленням захищеного паперу, банкнот, монет і державних нагород України, їх зберіганням, транспортуванням та обліком;

11) послуги, необхідні для здійснення управління державним боргом та гарантованим державою боргом, залучення запозичень під державні гарантії, обслуговування і погашення запозичень, залучених під державні гарантії, вчинення правочинів з борговими зобов'язаннями, що виникли за запозиченнями, залученими під державні гарантії, а також розміщення державних деривативів, здійснення виплат за державними деривативами та/або вчинення правочинів з державними деривативами;

12) товари і послуги, пов'язані з операціями Національного банку України із забезпечення управління золотовалютними резервами, їх розміщення, купівлі та продажу на вторинному ринку цінних паперів,

здійснення валютних інтервенцій шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках;

12¹⁾) юридичні послуги, закупівля яких здійснюється Національним банком України для представництва його інтересів в органах влади іноземних держав, а також юридичні послуги, пов'язані із захистом його прав та інтересів під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ, учасником яких є Національний банк України. Закупівля таких послуг здійснюється Національним банком України у визначеному ним порядку;

13) послуги фінансових установ щодо надання кредитів, гарантій, а також послуги, необхідні для підготовки та реалізації інвестиційних проектів, проектів державно-приватного партнерства, у тому числі проектів, що здійснюються на умовах концесії, які надаються міжнародними фінансовими організаціями;

14) послуги, закупівля яких здійснюється банками для надання ними банківських послуг та проведення банківських операцій відповідно до законів України «Про банки і банківську діяльність» та «Про Національний банк України»;

15) послуги, що надаються Національним банком України відповідно до закону;

16) бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, паспорти, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланки інших документів, що відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту, виборчі бюлетені з виборів Президента України та/або народних депутатів України, марки акцизного податку, що виготовляються підприємствами, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням бланків цінних паперів, документів суворої звітності, а також товари і послуги, необхідні для їх виготовлення;

17) товари і послуги, необхідні для виконання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб покладених на нього функцій та повноважень, визначених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку;

18) послуги за договорами про медичне обслуговування населення, що надаються відповідно до закону;

19) товари і послуги, що підлягають закупівлі відповідно до угод щодо закупівлі, що укладаються центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, із спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі;

20) товари, роботи та послуги, постачання, виконання, надання яких здійснюється постачальником із досвідом роботи в країнах Європи та/або Азії та/або Північної Америки та/або Південної Америки та/або Близького Сходу не менше п'яти років (в тому числі його пов'язаними особами в розумінні Податкового кодексу України), які необхідні для науково-технічних та/чи інженерних послуг для геологорозвідки (геологічного вивчення, розвідувальних робіт), буріння, розробки, видобутку, інтенсифікації (гідророзрив пласта, капітальний ремонт свердловин, колтюбінг) свердловин та родовищ вуглеводнів, їх наземної підготовки для транспортування магістральними газопроводами та нафтопроводами, та їх переробки;

21) гемопоетичні стовбурові клітини, роботи та послуги, що пов'язані з їх придбанням. За результатами такої закупівлі в електронній системі закупівлі замовник оприлюднює звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівлі;

22) природний газ, закупівля якого здійснюється суб'єктами ринку природного газу, визначеними Законом України «Про ринок природного газу», на товарних біржах, діяльність яких регулюється законом, що визначає правові умови створення та функціонування (діяльності) товарних бірж, та які відповідають вимогам кодексу газотранспортної системи;

23) роботи з будівництва (у тому числі супровідні цим роботам послуги) Великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва (Київська область).

Крім того, на випадки, коли замовники четвертої категорії, здійснюють закупівлі таких предметів закупівлі⁴⁹:

1) товари, роботи і послуги, що виробляються, виконуються чи надаються на користь замовника або групи замовників афілійованим підприємством виключно для забезпечення діяльності такого замовника або групи замовників в окремих сферах господарювання;

2) товари, що закупаються для перепродажу третім особам, за умови, що замовник не займає монопольне (домінуюче) становище на ринку таких товарів, а інші суб'єкти господарювання можуть вільно здійснювати їх продаж на тих же умовах, що й замовник;

3) паливно-енергетичні ресурси для виробництва електричної, теплової енергії (у тому числі ядерне паливо (опромінене чи неопромінене, зокрема поглинаючі стрижні систем керування та захисту), ядерні матеріали) проведення геологічного вивчення родовищ корисних копалин;

⁴⁹ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

4) вуглеводнева сировина, нафтопродукти для їх подальшої переробки і реалізації та пов'язаних і необхідних для цього супутніх послуг: з переробки, виробництва, транспортування, фрахтування, страхування, переміщення, вантажних перевезень, зберігання, зливу/наливу, інспекції кількості та якості, митно-брокерських, інформаційно-аналітичних послуг щодо ринкових цін та біржових котирувань, фінансових послуг, послуг бірж, аукціонів, систем електронних торгів;

5) товари, роботи і послуги, якщо ціни (тарифи) на них затверджуються державними колегіальними органами, іншими органами влади відповідно до їх повноважень або визначаються в порядку, встановленому зазначеними органами, у тому числі якщо визначення таких цін здійснюється на аукціонах;

6) товари, роботи і послуги за угодами про розподіл продукції, укладеними згідно із Законом України «Про угоди про розподіл продукції»;

7) товари і послуги на ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку, балансуєчому ринку та ринку допоміжних послуг відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

8) електрична енергія, що купується та продається на ринку електричної енергії гарантованим покупцем, оператором ринку, оператором системи передачі, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи, відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

9) послуги адміністратора розрахунків, адміністратора комерційного обліку, оператора ринку, гарантованого покупця відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

10) послуги із забезпечення загальносупільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

11) природний газ, закупівля якого здійснюється оператором газотранспортної системи у замовника послуг транспортування в обсязі допущеного таким замовником позитивного добового небалансу;

12) природний газ, закупівля якого здійснюється замовником послуг транспортування в оператора газотранспортної системи в обсязі допущеного замовником негативного добового небалансу;

13) природний газ, закупівля якого здійснюється оператором газотранспортної системи, оператором газосховищ та операторами газорозподільних систем для забезпечення власної господарської діяльності (у тому числі для власних виробничо-технічних потреб, покриття витрат та виробничо-технологічних витрат, вчинення балансуєчих дій) відповідно до Закону України «Про ринок природного газу», кодексу газотранспортної системи, кодексу газосховищ та кодексу газорозподільних

систем, за умови що такі закупівлі здійснюються на товарних біржах, діяльність яких регулюється законом, що визначає правові умови створення та функціонування (діяльності) товарних бірж, та які відповідають вимогам кодексу газотранспортної системи».

Частиною 5 ст. 41 закону про публічні закупівлі⁵⁰ передбачена можливість покращення якості предмету закупівлі, однак за умови що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю та яка не повинна відрізнятися від тендерної пропозиції учасника або його пропозиції на переговорах. Крім того, договором про закупівлю може бути передбачене зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу витратків замовника.

Ціна договору про закупівлю відноситься до істотних умов договору та відповідно до ч. 4 ст. 41 закону про публічні закупівлі не повинна відрізнятися від ціни, зазначеної учасником/переможцем у його тендерній пропозиції (у тому числі ціни за одиницю товару) за результатами електронного аукціону або узгодженої ціни пропозиції учасника (у разі застосування переговорної процедури), крім випадків визначення грошового еквівалента зобов'язання в іноземній валюті та/або випадків перерахунку ціни за результатами електронного аукціону в бік зменшення ціни тендерної пропозиції/пропозиції учасника без зменшення обсягів закупівлі.

Разом з цим, законом про публічні закупівлі передбачена можливість зміни (збільшення/зменшення) ціни за одиницю товару, шляхом укладання додаткових угод, а саме⁵¹:

1) збільшення ціни за одиницю товару до 10 відсотків пропорційно збільшенню ціни такого товару на ринку у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що така зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю, – не частіше ніж один раз на 90 днів з моменту підписання договору про закупівлю/внесення змін до такого договору щодо збільшення ціни за одиницю товару. Обмеження щодо строків зміни ціни за одиницю товару не застосовується у випадках зміни умов договору про закупівлю бензину та дизельного пального, природного газу та електричної енергії (п. 2 ч. 5 ст. 41 закону);

2) зменшення ціни в договорі про закупівлю (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг), у тому числі у разі коливання ціни товару на ринку (п. 5 ч. 5 ст. 41 закону);

3) зміни ціни в договорі про закупівлю у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів та/або зміною умов щодо надання пільг з

⁵⁰ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

⁵¹ Там само.

оподаткування – пропорційно до зміни таких ставок та/або пільг з оподаткування (п. 6 ч. 5 ст. 41 закону);

4) зміни ціни, на підставі встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, ARGUS регульованих цін (тарифів) і нормативів, що застосовуються в договорі про закупівлю, при умови встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни (п. 7 ч. 5 ст. 41 закону).

Строк дії договору про закупівлю, який є істотною умовою, являє собою час, протягом якого сторони можуть реалізувати свої права і виконати свої обов'язки відповідно до укладеного ними договору. Як правило, договір набирає чинності з моменту його укладення та має обмеження в часі строку дії такого договору (строку виконання замовником зобов'язань за таким договором), якщо по ньому передбачена оплата за рахунок бюджетних коштів. Нагадаємо, що згідно з ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України, бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року⁵².

Крім того, при укладанні договору розпоряднику (одержувачу) бюджетних коштів необхідно обов'язково враховувати ч. 1 ст. 23 Бюджетного кодексу України, оскільки згідно з ч. 4 ст. 48 Бюджетного кодексу України, зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджетними зобов'язаннями (крім витрат, що здійснюються відповідно до частини шостої цієї статті) й не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Зокрема, згідно з п. 2.10 Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, органи Казначейства не реєструють зобов'язання у разі: відсутності у розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом; відсутності документів, які підтверджують факт узяття бюджетного зобов'язання; відсутності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (крім випадків, у яких законодавством не передбачено його затвердження); невідповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми; відсутності документів щодо закупівлі

⁵² Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель; недотримання розпорядниками бюджетних коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами; недотримання вимог щодо оформлення поданих документів⁵³.

Укладення договору про закупівлю, у тому числі для потреб наступного бюджетного періоду, за яким розпорядник бюджетних коштів взяв зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань, установлених у кошторисі, є неправомірним та вважається порушенням бюджетного законодавства. Зокрема, виходячи зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 2, ч. 3 і ч. 4 ст. 48 та п. 20 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, укладення договору про закупівлю для потреб наступного бюджетного року до затвердження кошторису (встановлення бюджетного асигнування) і взяття за ним відповідного зобов'язання є недійсним та вважається порушенням бюджетного законодавства⁵⁴. Більш того, такі дії містять у собі формальні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП⁵⁵.

У випадках, коли укладеним договором про закупівлю не передбачена оплата за рахунок бюджетних коштів, норма щодо строку виконання замовником зобов'язань за таким договором на нього не розповсюджуються. Однак, укладання такого договору здійснюється відповідно до умов пропозиції учасника-переможця процедури закупівлі з урахуванням фінансового плану підприємства.

Зауважимо, що ч. 2 ст. 75 Господарського кодексу України встановлено, що фінансовий план є основним плановим документом державного комерційного підприємства, згідно з яким підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів⁵⁶. Фінансовий план підприємств державного сектору економіки підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передує

⁵³ Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України : Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12>

⁵⁴ Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

⁵⁵ Кодекс про адміністративні порушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

⁵⁶ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

плановому, якщо інше не передбачено законом. Згідно з п. 2 Порядку про складання фінансового плану⁵⁷.

Фінансовий план підприємства складається за формою згідно з додатком 1 до цього Порядку на кожний наступний рік з поквартальною розбивкою і відображає очікувані фінансові результати в запланованому році.

Крім того, при складанні фінансового плану, звіту про його виконання, підготовки пояснювальних записок до них, що зокрема передбачає складання витратної частини фінансового плану та визначення обґрунтованого рівня запланованих витрат підприємства, уповноважена(і) особа(и) або тендерний(і) комітет(и) підприємства-замовника можуть проаналізувати закупівлі попереднього року, визначити потреби щодо здійснення закупівель підприємства на наступний рік, зокрема шляхом отримання інформації від структурних підрозділів (фахівців) підприємства, та попередньо визначити очікувану вартість закупівель, які планується здійснити⁵⁸.

Варто зазначити, що дія договору про закупівлю може бути продовжена на строк, достатній для проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі на початку наступного року в обсязі, що не перевищує 20 відсотків суми, визначеної в початковому договорі про закупівлю, укладеному в попередньому році, якщо видатки на досягнення цієї цілі затверджено в установленому порядку згідно з ч. 6 ст.41 закону про публічні закупівлі⁵⁹.

Відповідно до закону про публічні закупівлі продовження строку дії договору про закупівлю та строку виконання зобов'язань щодо передачі товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі обставин непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю.

Доцільно зазначити, що в разі внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, передбачених ч. 5 ст. 41 закону про публічні закупівлі, замовник обов'язково оприлюднює повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю.

⁵⁷ Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки : Наказ Мінекономрозвитку України від 02.03.2015 р. № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

Договір про закупівлю вважається виконаним у випадку, коли кожна зі сторін виконала свої зобов'язання в повному обсязі, а саме: зі сторони учасника відбулась поставка товарів, послуги були надані, роботи виконані, а замовник, у свою чергу, здійснив оплату. Виконання договору обов'язково повинно підтверджуватись відповідними документами.

Відповідно до закону про публічні закупівлі замовники через електронну систему опубліковують на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель звіт про виконання договору про закупівлю, укладеного за результатами проведення процедури закупівлі, передбаченої ст. 13 закону про публічні закупівлі або спрощеної закупівлі та у випадках, передбачених ст. 41 і ст. 10 закону про публічні закупівлі⁶⁰. Звіт про виконання договору про закупівлю повинен містити відповідну інформацію, передбачену вимогами ст. 42 закону про публічні закупівлі.

Отже, договір про публічну закупівлю, як господарській договір має особливості. По-перше, йому притаманний особливий суб'єктний склад сторін договору, оскільки однією з них обов'язково має виступати або держава Україна (в особі відповідного органу влади), орган влади, або суб'єкт господарювання зі спеціальним статусом (державне підприємство чи комунальне підприємство). По-друге, договір, який укладається між замовником та учасником за результатами проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та передбачає набуття права власності на товари або надання послуг, виконання робіт. По-третє, при цьому істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків, передбачених частиною п'ятою ст. 40 Закону.

3. Ефективність урядового фінансового контролю у сфері публічних закупівель

В умовах, коли дефіцит державного бюджету України сягає 42 млрд доларів, а половина бюджетних видатків фінансується коштом міжнародних партнерів, ми не можемо собі дозволити, щоб публічні закупівлі були неефективними. Тому роль контролю повинна неухильно зростати. Мова йде не лише про покарання, а про вдосконалення всієї системи витрачання грошей⁶¹.

⁶⁰ Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

⁶¹ Підласа Р. Подальші зміни у системі контролю публічних закупівель, в межах проєкту ЄС у сфері європейської інтеграції та післявоєнного відновлення. URL: <https://dozor.org/news/podalshi-zmini-u-sistemi-kontrolyu-publichnih-zakupivel-obgovorili-v-mezhah-proyektu-yes-u-sferi-yeve>

Державний контроль у сфері публічних закупівель здійснюється уповноваженими державними органами відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» з метою забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища в сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції та ефективного витрачання бюджетних ресурсів. Відповідно до чинного законодавства в сфері публічних закупівель уповноваженими органами фінансового контролю, як частини централізованого (позавідомчого) державного фінансового контролю, є Рахункова палата, Державна аудиторська служба України (далі – ДАСУ) та Державна Казначейська служба України⁶². Доцільно зазначити, що ДАСУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері урядового фінансового контролю. Відмітимо, що від ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель багато в чому залежить реалізація соціальної політики держави. Саме тому одна з найважливіших функцій державного управління має бути спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності та ефективності управління фінансовими ресурсами, а також на своєчасне вжиття необхідних коригувань і запобіжних заходів.

Проблематикою оцінки ефективності державного фінансового контролю займались такі вітчизняні та зарубіжні вчені як: Г. Атаманчук, О. Барановський, І. Басанцов, Ю. Голуб, Ю. Данилевський, Г. Завистовська, В. Піхоцький, В. Русін, В. Симоненко, Ю. Слободяник, І. Стефанюк, С. Шохін та ін. Водночас, проблеми ефективності окремих форм і видів контролю, що здійснюється Державною аудиторською службою України, залишились без належної уваги. Це визначає мету і зумовлює актуальність дослідження питань ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель, що здійснюється органами ДАСУ, оскільки він має виняткове суспільне значення.

Ефективність урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель – це досить складне поняття, що характеризується різними критеріями та оцінюється низкою показників. Зокрема, критеріями оцінки ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель є його результативність, якість та дієвість, які визначаються ступенем реалізації цілей контролю та впливу органів ДАСУ на замовників та учасників закупівельного процесу. В цьому аспекті їх кількісний вираз може бути у вигляді обсягів, установлених

⁶² Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

порушень та попереджень щодо порушення законодавства про публічні закупівлі, прийнятих управлінських рішень, направлених до суду адміністративних протоколів за результатами контрольних заходів органів ДАСУ.

У таблиці 4 наведено результати аналізу показників ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель за період з 2018 року по жовтень 2022 року, здійснених органами ДАСУ.

Доцільно зазначити, що урядовий фінансовий контроль у сфері публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ шляхом проведення моніторингу, перевірок та інспектування в формі ревізії⁶³. Кожна форма урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель має характерні особливості (за періодом закупівельного процесу, за підставами для проведення, за джерелами інформації, за строками проведення, за алгоритмом дій по їх виконанню та по формах оформлення результатів тощо). Крім того, їх проведення регламентовано різними нормативно-правовими актами. Так, моніторинг закупівель здійснюється згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» та Порядком здійснення моніторингу закупівель органами державного фінансового контролю⁶⁴. Проведення перевірки закупівель (ч. 1 ст. 5) здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»⁶⁵ та постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами»⁶⁶, а ревізії закупівель – відповідно до вимог постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними

⁶³ Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>

⁶⁴ Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 1.08.2013 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text>

⁶⁵ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

⁶⁶ Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова КМУ від 01.08.2013 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%B>

територіальними органами»⁶⁷. Важливим питанням у виборі органом ДАСУ форми контролю в сфері публічних закупівель є їх ефективність.

Таблиця 4

Аналіз показників ефективності контролю в сфері публічних закупівель органів ДАСУ

Показники	2018	2019	2020	2021	2022
1. Обсяг охоплених контролем закупівель, млн. грн.	178587,3	186945,4	228507	293495	306833
Приріст, %		137,88	22,23	28,44	104,5
2. Виявлено порушень законодавства в сфері закупівель, млн. грн.	929,3	75275,1	152590	163174	162882,6
Приріст, %		8000,19	102,71	6,94	-0,18
3. Коефіцієнт результативності	0,01	0,4	0,67	0,56	0,53
Приріст, %		3900,00	67,50	-16,42	-5,21
4. Обсяг попереджених ДАС України порушень, млн. грн	20	16801,3	13433,8	12891,6	14980,4
Приріст, %		83906,50	-20,04	-4,04	116,2
5. Коефіцієнт дієвості контрольних заходів	0,02	0,22	0,09	0,08	0,09
Приріст, %		1000,00	-59,09	-11,11	12,5
6. Кількість проведених контрольних заходів, од.	93	118	122	528	587
Приріст, %		26,88	3,39	332,79	11,2
7. Коефіцієнт якості контрольних заходів	0,06	0,89	0,84	0,76	0,74
Приріст, %		1383,33	-5,62	-9,52	-2,63
8. Направлено ДАСУ до суду протоколів про адміністративні порушення, од	333	941	1310	1032	488
Приріст, %		182,58	39,21	-21,22	-52,7

⁶⁷ Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова КМУ від 20.04.2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

Продовження таблиці 4

9. Прийнято ДАСУ управлінських рішень за результатами контрольних заходів, од.	1209	890	1014	801	504
Приріст, %		-26,39	13,93	-21,01	-37,08

Джерело: складено авторами за даними Звітів ДАСУ⁶⁸

Однією із форм урядового фінансового контролю ДАСУ в сфері публічних закупівель є інспектування, сутність якої полягає в документальній і фактичній перевірці суб'єктів сфери публічних закупівель та проводиться в формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства про публічні закупівлі, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

Інспектування (ревізія) публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ з 2013 року при проведенні ревізії з певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, в тому числі суб'єктів господарювання, в статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належать суб'єктам господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які є учасниками закупівельної діяльності, як окреме питання програми відповідного контрольного заходу.

За період з 2018 року по 2022 рік обсяг охоплених ревізією закупівель становив 293184,5 млн.грн або 32,5% загального обсягу охоплених урядовим фінансовим контролем закупівельних процедур та встановлено 1472 випадків порушення законодавства в сфері публічних закупівель на суму 34781,7 млн.грн. або 6,27% від загальної суми встановлених порушень контрольними заходами органами ДАСУ. Разом з тим, оскільки більшість ревізій закупівель проводилося після виконання умов договорів про публічні закупівлі, дієвість цієї форми урядового фінансового контролю дуже низка. Відмітимо, що найбільший показник результативності ревізій закупівель ДАСУ отримано за 2022 рік – більше 52% від охоплених контрольних заходів (табл. 5).

⁶⁸ Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік, 2019 рік, 2020 рік, 2021 рік та 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

Таблиця 5

**Аналіз даних звітів ДАСУ щодо ревізії закупівель за період
з 2018 року по 2022 рік**

Показники	2018	2019	2020	2021	2022
1. Обсяг охоплених ревізією закупівель, млн. грн.	71626,5	103735,9	50262,9	26692,9	40866,3
2. Виявлено ревізією порушень законодавства в сфері закупівель, млн.грн	776,7	3379,2	3880,3	5687,8	21057,7
3. Коефіцієнт результативності ревізій закупівель (п. 2/п. 1)	0,01	0,03	0,08	0,21	0,52
4. Обсяг попереджених ревізією закупівель порушень, млн. грн	1,5	20,4	0,00	0,00	0,00
5. Коефіцієнт дієвості ревізії закупівель (п. 4/п. 2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Кількість проведених ревізій певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності (всього), од.	1392	1392	917	1024	446
7. Кількість виявлених ревізією закупівель порушень, од.	40	686	371	212	163
8. Коефіцієнт якості ревізії закупівель	0,03	0,49	0,40	0,21	0,37

Джерело: складено авторами за даними⁶⁹

Як відмічалось, ще однією формою урядового фінансового контролю є перевірка закупівель, яка пов'язана з одноразовим (згідно встановлених законодавством термінів) обстеженням і вивченням закупівельних операцій суб'єктів господарювання на підставі первинних документів, облікових регістрів та фінансової звітності, договорів про публічні закупівлі та фактичній перевірці з метою виявлення порушень законодавства про публічні закупівлі, незаконного та нецільового використання бюджетних коштів та упередження фінансових зловживань. Так, за період з листопада 2018 року по грудень 2022 рік органами ДАСУ здійснено 1358 перевірок закупівель з обсягом охоплених перевіркою коштів у розмірі 24504,9 млн.грн, що становить лише 2,72% загального обсягу охоплених контролем процедур закупівель.

⁶⁹ Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік, 2019 рік, 2020 рік, 2021 рік та 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

Як свідчать результати аналізу ефективності перевірок закупівель у сфері публічних закупівель, за період з листопада 2018 року по грудень 2022 рік виявлено порушень вимог законодавства на суму 3448,6 млн.грн, що становить лише 0,62% від встановлених контрольними заходами ДАСУ порушень та 14,07% від загального обсягу охоплених перевітками закупівель.

Обсяг попереджених порушень становив 597,6 млн.грн або 17,3% від виявлених перевітками порушень вимог законодавства про публічні закупівлі, що свідчить про дієвість цієї форми контролю ДАСУ. Крім того, з проведених за період дослідження 1358 перевірок закупівель було встановлено 1127 випадків порушень, що склало 83% від кількості здійснених перевірок (табл. 6). Це свідчить про високу якість здійснених контрольних заходів.

Таблиця 6

**Аналіз даних звітів ДАСУ щодо перевірок закупівель
за період з 2018 року по 2022 рік**

Показники	2018	2019	2020	2021	2022
1. Обсяг охоплених перевіркою закупівель, млн. грн.	304,3	678,4	120,3	19371,3	4030,6
2. Виявлено перевіркою порушень законодавства в сфері закупівель, млн.грн	0	92,7	4,8	2319,8	1031,3
3. Коефіцієнт результативності перевірки закупівель	0	0,14	0,04	0,12	0,26
4. Обсяг попереджених перевіркою закупівель порушень, млн. грн	3,1	17,1	22,0	23,1	532,3
5. Коефіцієнт дієвості перевірок закупівель	0	0,18	4,58	0,01	0,52
6. Кількість проведених перевірок од.	3	118	122	528	587
7. Кількість виявлених перевіркою закупівель порушень, од.	0	175	2	646	304
8. Коефіцієнт якості перевірок закупівель	0	1,48	0,02	1,22	0,52

Джерело: складено авторами⁷⁰

⁷⁰ Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік, 2019 рік, 2020 рік, 2021 рік та 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

Слід зазначити, що моніторинг закупівель, який здійснюється органами ДАСУ, був запроваджений з листопада 2018 року на виконання вимог Закону України «Про публічні закупівлі». Моніторинг закупівель являє собою аналіз дотримання замовником законодавства в сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення та протягом дії договору про закупівлю з метою запобігання порушенням законодавства в сфері публічних закупівель та забезпечення оперативного вжиття заходів шляхом відміни торгів або розірвання договору та прийняття управлінських рішень.

В обґрунтуванні підстав для початку моніторингу зазначаються ознаки порушення законодавства в сфері публічних закупівель. Наприклад, неоприлюднення договору про закупівлю, порушення строків оприлюднення річного плану, уникнення процедури відкритих торгів тощо. Отже, предметом моніторингу можуть бути всі дії замовника, здійснені ним під час проведення процедури закупівлі з моменту оголошення й аж до кінця дії договору⁷¹.

Моніторинг закупівель органами ДАСУ здійснюється за результатами автоматичних ризик-індикаторів, за зверненням органів державної влади та місцевого самоврядування; за повідомленням медіа або громадських організацій. Органи ДАСУ здійснюють моніторинг онлайн через свій кабінет у системі Prozorro. Так само через Prozorro аудитори спілкуються із замовниками, що забезпечує доступ усіх бажаючих до змісту питань аудиторів і відповідей замовників та дозволяє ознайомитися з висновками моніторингу. Це, в свою чергу, сприяє мінімізації корупційних ризиків. Моніторинг закупівель є попереднім контролем у сфері публічних закупівель, який здійснюється, як правило, на етапі тендерних процедур замовника з метою упередження порушення закону про публічні закупівлі, в тому числі бюджетного законодавства суб'єктами урядового фінансового контролю. Так, за період з листопада 2018 року по грудень 2022 рік органами ДАСУ було здійснено 33710 заходів з обсягом охоплених монітором закупівель у розмірі 730533,5 млн.грн, що становить 70,8% загального обсягу охоплених контрольними заходами закупівельних процедур суб'єктів господарювання (табл. 7).

Як свідчать результати проведеного ДАСУ моніторингу закупівель за період з листопада 2018 року по 2022 рік виявлено порушень у кількості 33222 випадків або 84% від загальної кількості проведених контрольних заходів, що свідчить про високу якість проведеного

⁷¹ Порядок здійснення моніторингу закупівель органами державного фінансового контролю: URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1022>

Таблиця 7

**Аналіз даних звітів ДАСУ щодо моніторингу закупівель
за період з 2018 року по 2022 рік**

Показники	2018	2019	2020	2021	2022
1. Обсяг охоплених моніторингом закупівель, млн. грн.	6656,4	82531,1	178123	247430	261936,2
2. Виявлено моніторингом порушень законодавства в сфері закупівель, млн.грн	452,6	71802,2	148705	145166	140793,6
3. Коефіцієнт результативності моніторингу закупівель	0,07	0,87	0,83	0,59	0,54
4. Обсяг попереджених моніторингом закупівель порушень, млн. грн..	51,0	16763,8	13411,8	12885,8	14628,6
5. Коефіцієнт дієвості моніторингу закупівель	0,11	0,23	0,09	0,09	0,10
6. Кількість проведених моніторингів од.	109	8768	9693	10485	10539
7. Кількість виявлених моніторингом закупівель порушень, од.	53	8308	8668	8246	7947
8. Коефіцієнт якості моніторингу закупівель	0,49	0,95	0,89	0,79	0,5

Джерело: складено авторами⁷²

моніторингу. Загальна сума порушень, встановлених за результатами моніторингу закупівель, становила 506919,4 млн.грн., що становить 65,3% загального обсягу охоплених монітором закупівель. Це доводить високий рівень результативності проведеного моніторингу закупівель. Порушення, які встановлюються моніторингом закупівель, як правило, пов'язані з невідповідністю тендерної документації замовника вимогам Закону про публічні закупівлі. Завдяки застосуванню методики

⁷² Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік, 2019 рік, 2020 рік, 2021 рік та 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

визначення автоматичних індикаторів ризиків та порядку застосування⁷³, в процесі проведення ДАСУ моніторингу закупівель у 2022 було попереджено 21,7% порушень шляхом відміни 1311 торгів на суму 7881 млн.грн. та розірванню 1281 договорів на суму 6747 млн.грн⁷⁴.

За результатами аналізу коефіцієнтів результативності контролю ДАСУ в сфері публічних закупівель за період з 2018 року по 2022 рік встановлено, що найвищий показник контрольних заходів мав моніторинг закупівель до 2022 року. Аналогічна ситуація склалася з показниками дієвості – їх аналіз показав, що моніторинг закупівель поступається дієвості перевірок закупівель (рис. 2).

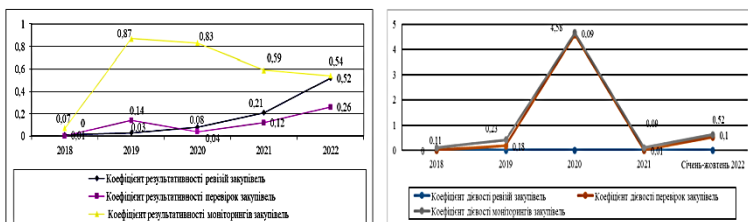


Рис. 2. Порівняльний аналіз показників результативності та дієвості різних форм контролю в сфері публічних закупівель ДАСУ за 2018–2022 роки

Джерело: складено автором

Як свідчать результати порівняльного аналізу найвищими показники коефіцієнта якості урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель були в 2020 році саме за перевітками (рис. 3).

Підсумовуючи вищевказане зазначимо, що найбільш ефективною формою в системі урядового фінансового контролю публічних закупівель є моніторинг, який проводиться Державною аудиторською службою України стосовно проведення процедури закупівель, укладення договору та його здійснення і включає аналіз законності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель.

⁷³ Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування: Наказ Державної аудиторської служби України від 11.09.2018 р. № 196 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1113-18#Text>

⁷⁴ Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

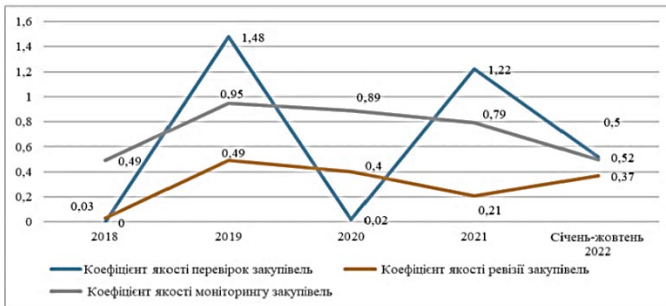


Рис. 3. Порівняльний аналіз показників якості різних форм контролю в сфері публічних закупівель ДАСУ за 2018–2022 роки

Джерело: складено автором

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження сфери публічних закупівель свідчить про необхідність впровадження в практику внутрішнього контролю за визначенням замовниками обсягів товарів, робіт та послуг і їх очікуваної вартості на етапах складання проектів кошторисів і розрахунків до бюджетних запитів та у річних планах закупівель, з метою мінімізації втрат очікуваної користі щодо отримання товарів, робіт, послуг, направлених на ефективне використання бюджетних коштів та корупційних ризиків. Для досягнення мети, на нашу думку, слід розробити та впровадити в практику Методику щодо обґрунтування потреб у товарах, роботах, послугах та визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, замість діючих методичних рекомендацій про застосування примірної методики, яка не є обов'язковою для застосування, що на нашу думку, підвищить ступень відповідальності уповноважених осіб при визначенні очікуваної вартості закупівель.

Як свідчать результати проведеного дослідження, у зв'язку з розповсюдженою практикою завищення договірної вартості одиниці товарів, робіт і послуг та з нестабільністю ринків у сучасних умовах, а також необхідністю корегування договірних цін з урахуванням реалій ринку вбачається за необхідне внести зміни в діючий закон щодо можливості корегування договірної вартості одиниці товарів, робіт і послуг пропорційно коливанню ринкових цін, що зменшить фінансові ризики учасників закупівель та контролюючі ризики замовників.

АНОТАЦІЯ

У дослідженні обґрунтовано економічну важливість публічних закупівель та визначено правові й економічні засади їх здійснення. На підставі проведеного аналізу норм Закону України «Про публічні

закупівлі» встановлено відсутність бланкетних відсилок на норми Бюджетного кодексу України, а також відсутність обмежень щодо організації замовниками процедур закупівель до набрання чинності закону про Державний бюджет України (рішень про місцевий бюджет). Наведено та охарактеризовано нормативно-правові акти, якими керуються суб'єкти господарювання під час здійснення публічних закупівель. Охарактеризовано особливості договору про публічні закупівлі та визначено обов'язкові умови, які не повинні порушуватися. Зауважено, що при здійсненні закупівельних процедур нерідко виникають порушення організаційного та нормативно-правового характеру. Наголошено на важливості оцінювання ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель. Визначено критерії оцінки ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель. Проаналізовано показники ефективності урядового фінансового контролю в сфері публічних закупівель за період з 2018 по 2022 рр. Зазначено, що урядовий фінансовий контроль у сфері публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ шляхом проведення моніторингу, перевірок та інспектування в формі ревізії. Здійснено порівняльний аналіз показників ефективності зазначених форм контролю. Встановлено, що найбільш ефективною формою в системі урядового фінансового контролю публічних закупівель є моніторинг, який проводиться Державною аудиторською службою України стосовно проведення процедури закупівель, укладення договору та його здійснення і включає аналіз законності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель.

ЛІТЕРАТУРА

1. Беяневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с
2. Бєрвєно С.М. Проблеми договірнoгo пpaвa Укpaїни : дисер. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2006. 437 с.
3. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
4. Г. В. Смолин, О. А. Туркот, Л. В. Хомко Господарське право України. Загальна частина: підручник / за заг. ред. Г. В. Смолина. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 484 с
5. Гаврилiшин А.П., Ошурко С.М. Загальні положення про господарські договори в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/>

bitstream/lib/7171/1/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%BA%D1%96%.pdf

6. Галузеві виробничі норми ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та переліки робіт»: Наказ Державної служби автомобільних доріг України від 23.08.2011 р. № 301. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/76328_76328

7. Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К., 2016. № 3(40). С. 132–137.

8. Господарське право (Загальна частина) : підручник / за ред. В.С. Щербини, В.В. Резнікової. Київ : Видавництво Ліра-К. 2021. 448 с.

9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

10. Діджиталізація публічних закупівель в Україні : конкурентність чи імітація. PROZORRO чи неprozoro. URL: <http://kaf-fin.wunu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/03/%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%BE.pdf>

11. Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т.В. Боднар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова та ін.; за ред. О.В. Дзери. К. : Юрінком Інтер, 2018. 896 с.

12. ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва» : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2013 р. № 293. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/DSTU1.1-1_z_-Zm_noyu-1.pdf

13. ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво» : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.08.2013 р. № 374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0374858-13#Text>

14. Звіт Міністерства економіки України щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2015 року. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>

15. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2022 рік. URL: [https://dniprorada.gov.ua > upload > editor > zvit](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit)

16. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік, 2019 рік, 2020 рік, 2021 рік та 2022 рік. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/zvit_polozhennya_doporogovi_zakupivli.pdf

17. Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 21.06.2012 р. № 754. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12#Text>

18. Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкція щодо застосування класифікації кредитування бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE20769>

19. Кодекс про адміністративні порушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

20. Малолітнева В.К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель : монографія. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України».2020. 412 с.

21. Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування : Наказ Державної аудиторської служби України від 11.09.2018 р. № 196 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1113-18#Text>

22. Мілаш В. С. Договірне право: конспект лекцій для студентів денної та заочної форм навчання усіх спеціальностей університету / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 80 с.

23. Основні макроекономічні показники соціально-економічного розвитку України за січень-жовтень 2022 року. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

24. Особливості, здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

25. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

26. Підласа Р. Подальші зміни у системі контролю публічних закупівель, в межах проєкту ЄС у сфері європейської інтеграції та післявоєнного відновлення. URL: <https://dozorro.org/news/podalshi-zmini-u->

sistemi-kontrolyu-publichnikh-zakupivel-obgovorili-v-mezhah-proyektu-yes-u-sferi-yev

27. Порядок визначення предмета закупівлі. Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України від 15.04.2020 р. № 708. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0500-20#Text>

28. Порядок здійснення моніторингу закупівель органами державного фінансового контролю. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1022>

29. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України : Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12>

30. Порядок розміщення інформації про публічні закупівлі затвердженому наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 р. № 1082. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-20#Text>

31. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>

32. Примірня методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, затвердженої наказом Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=fef464cb-f17f-4b3b-aa57-ebb3807be9ca>

33. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>

34. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 1.08.2013 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text>

35. Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки : Наказ Мінекономрозвитку України від 02.03.2015 р. № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>

36. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text>

37. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова КМУ від 20.04.2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

38. Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі : Наказ Мінекономіки від 18.02.2020 р. № 275. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=fef464cb-f17f-4b3b-aa57-ebb3807be9ca>

39. Про затвердження примірної тендерної документації : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 р. № 680. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0680731-16#Text>

40. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

41. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943>

42. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Міністерство економіки України. URL: <https://openbudget.gov.ua/spending-agencies/graphic>

43. Сошников А.О. Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель : автореферат ... кандидата юридичних наук : 12.00.04 – Господарське право, господарсько-процесуальне право. Київ, 2019. 22 с.

44. Цибульник Н.Ю. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні : автореферат ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2018. 22 с.

Information about the authors:

Khomutenko Vira Petrivna,

Candidate of Economic Sciences, Professor,

Judicial Expert

Odesa, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0002-7176-9613>

Khomutenko Alla Vitaliivna,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Professor at the Department of Finance

Odesa National Economic University

8, Preobrazhenska str., Odesa, 65000, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0002-7204-7209>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ РІВНЯХ

Чернадчук Т. О.

ВСТУП

Питання ефективності функціонування системи державного управління в певній мірі залежить від її елементів. При цьому, як на наш погляд, значне місце в системі відводиться одному із основних елементів, а саме фінансовому контролю як різновиду державного контролю. Об'єктивна необхідність наявності фінансового контролю обумовлена низкою підстав. Так, вирішення державою завдань і реалізація покладених на неї функцій потребує наявності фінансових ресурсів, що в свою чергу зумовлює необхідність здійснення контролю за законністю та ефективністю використання публічних фінансів. Вважається, що основним призначенням фінансового контролю є сприяння успішній реалізації державної політики в фінансовій сфері, забезпеченні законності, правопорядку в процесі формування і ефективного використання фінансових ресурсів.

Будучи рівноправним партнером міжнародного співтовариства в глобальному процесі сталого розвитку і відповідно підтримуючи прагнення до миру й процвітання людей, Україна ставить перед собою амбітні цілі щодо досягнення сталого розвитку і економічного зростання, сталого розвитку міст і громад (у тому числі, екологічної стійкості), захисту екосистем суші, як засобу протидії кліматичним змінам, скорочення нерівності. Відповідно, з метою забезпечення дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року було прийнято Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722¹.

Враховуючи європейські прагнення України, про що свідчить підписання в 2014 році Угоди про асоціацію з Європейським Союзом з подальшим прийняттям Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

¹ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 30.06.2023).

членами, з іншої сторони»², а також отримання статусу кандидата в Європейський Союз 23 червня 2022 року на саміті Європейської Ради у м. Брюссель, країна потребує глибоких перетворень в різних сферах, як на рівні держави так і на рівні місцевого самоврядування. Для досягнення поставлених цілей державі потрібні відповідні фінансові ресурси, ефективність використання яких, як було вище зазначено, забезпечується здійсненням контролю за законністю їх використання.

В зазначеному контексті, важливим вбачається проаналізувати стан організації фінансового контролю на національному і міжнародному рівні та враховуючи світовий досвід організації фінансового контролю визначити напрями удосконалення існуючої в Україні системи державного фінансового контролю.

У науковому середовищі дослідженням питань організації фінансового контролю приділяли увагу такі вчені як І. К. Білодід, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, В.В. Галунько, Е.С. Дмитренко, І.Б. Заверуха, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, В.П. Нагребельний, О.П. Орлюк, П.М. Парасюк, О.М. Резнік, Л.А. Савченко, С.Г. Стеценко, Т.О. Татарова, В.Д. Чернадчук, І.М. Ярмук та інші. Окремим питанням фінансового контролю також приділено увагу в попередніх наших працях, результати яких знайшли своє відображення і узагальнені в запропонованій роботі³.

1. Фінансовий контроль у сфері забезпечення законності та ефективності використання публічних фінансів: сутність, поняття, особливості

Перш ніж акцентувати нашу увагу на організаційному аспекті системи фінансового контролю, враховуючи його складність і багатогранність доцільним вважається дослідити сутність поняття

² Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 30.06.2023).

³ Чернадчук Т.О. Концептуальні засади здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1 С.78–73.

Чернадчук Т.О. Правові засади реалізації контролюючих заходів органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах сталого розвитку. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 93–100.

Chernadchuk, Viktor D.; Chernadchuk, Tamara O. And Klochko, Alyona M. 2017. Financial Control as a Means of Cognition of the Financial Activities: Theoretical and Legal Aspects, *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume VIII, Winter, 8(30): 2383–2390

й особливостей контролю. В різних тлумачних словниках зустрічаються різні варіації поняття «контроль». Наприклад, Білодід І. К. трактує контроль як «перевірку облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось»⁴; у Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначено як «перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам»⁵; в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка під контролем розуміють одну із найважливіших функцій державного управління, сутність якої полягає в перевірці виконання законів, рішень тощо⁶. Узагальнюючи можна визнати, що в основному мова йде про певну діяльність, направлену не перевірку, облік, оцінку, співставлення з кимось або чимось, а також про самого суб'єкта, який уповноважений здійснювати ці заходи. Разом з цим, ряд науковців висловлюють своє бачення поняття «контроль». Так, С.Г. Стеценко характеризує контроль зазначає, що мова йде про організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків⁷. В свою чергу, Т.О. Коломєєць вважає, що контроль – це функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб'єкти контролю наділені правом втручання в діяльність підконтрольних об'єктів⁸. Своє бачення в згаданому напрямку висловлює В.В. Галунько зауважуючи, що контроль – це вид діяльності публічної адміністрації щодо перевірки й обліку контрольованого об'єкту публічного управління, виконання покладених на нього завдань та реалізації своїх функцій, визначених нормами адміністративного права⁹. Прихильницею думки, що контроль варто позиціонувати лише з наступних точок зору: 1) заключна стадія процесу управління, основою

⁴ Білодід І. К. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). АН УРСР. Інститут мовознавства. К. : Наукова думка. URL: <http://sum.in.ua/>.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, С. 569.

⁶ Юридична енциклопедія : у 6 т. ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 . С. 474.

⁷ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. С. 195.

⁸ Коломєєць Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Істина, 2008. С. 128.

⁹ Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. Галунько В. В. та ін.; за ред. В. В. Галунька. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. С. 197.

якої є механізм зворотного зв'язку; 2) невід'ємний складник процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що підпорядкований цілям і завданням процесу управління є Т.О. Татарова, умовно звужуючи сфери всіх заходів, які прийнято іменувати контролем¹⁰. Проведені дослідження дозволяють висловити думку, що термін «контроль» постійно перебуває в полі зору науковців, що зумовлено тим, що з однієї сторони контроль є складним багатогранним явищем, з іншої одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності у всіх сферах суспільних відносин, так як саме в процесі проведення контролюючих заходів суб'єкт контролю здійснює перевірку підконтрольного об'єкта на предмет ефективного виконання покладених на нього завдань і функцій.

Як було вище зазначено, одним із основних елементів державного управління є фінансовий контроль, який є видом державного контролю. Об'єктивною реальністю фінансового контролю є те, що фінансам, як економіко-правовій категорії властиві певні функції, серед яких одну з головних місць відводиться контрольній функції. Фінансовий контроль, як і загалом контроль є складною і відповідно багатогранною фінансово-правовою категорією, що знаходить своє відображення в різноманітті видів, форм та методів. Не викликає сумніву той факт, що основним призначенням забезпечення законності та правопорядку у сфері фінансової діяльності є саме фінансовий контроль. В процесі застосування контрольних заходів з'являється можливість виявити недоліки та порушення у фінансовій діяльності, усунути їх негативні наслідки та забезпечити їх запобігання або зменшення у майбутньому. Безумовним в даному контексті є те, що проблематика фінансового контролю завжди приваблювала й продовжує приваблювати науковців.

Проведений аналіз сучасних наукових праць з фінансового права дозволяє зробити висновок, що значення фінансового контролю полягає в тому, що в процесі його здійснення перевіряється, по-перше, додержання встановленого правопорядку в процесі фінансової діяльності державними і громадськими органами, установами, організаціями, підприємствами, громадянами, а, по-друге, економічне обґрунтування і ефективність дій, їх відповідність завданням держави на сучасному етапі. Спираючись на такий погляд щодо сутності і значення фінансового контролю можна охарактеризувати його як контроль за законністю і доцільністю дій у галузі утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку держави і окремих регіонів.

¹⁰ Татарова Т. О. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*, 2020. № 6. С. 192.

Свій погляд на сутність і зміст фінансового контролю висловлює Л.А. Савченко зазначаючи, що фінансовий контроль – це «діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів»¹¹. Автор розглядає фінансовий контроль, як інститут фінансового права, який представляє собою групу норм, що регулюють єдиний комплекс відносин, які називаються фінансово-контрольними. Інститут фінансового контролю характеризується як фінансово-правовий інститут, що має складну структуру, оскільки його норми входять як до загальної, так і особливої частини фінансового права, бо існують специфічні його види, такі як бюджетний, податковий, валютний, банківський, митний контроль, який здійснюють визначені законодавством суб'єкти¹².

О.П. Орлюк розглядає контроль як функцію управління. Автор обґрунтовує свою позицію тим, що контроль існує на всіх стадіях управління, займаючи особливе місце в такому процесі і виступає як функція, якщо не пов'язаний з конкретним рішенням, що дозволяє не лише виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у роботі суб'єктів та об'єктів управління. Коли контроль пов'язаний з конкретним рішенням і здійснюється перевірка його виконання, то він виступає як заключна стадія управлінського процесу. Як заключна стадія процесу управління фінансами фінансовий контроль проявляється як врегульована нормами права діяльність уповноважених фінансовим законодавством суб'єктів. Разом з тим, характеризуючи економічний зміст фінансового контролю, звертається увага на те, що таким змістом є функція управління, що охоплює сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих рішень та результатів їх виконання¹³. Аналізуючи позицію автора, слід звернути увагу не тільки на характеристику фінансового контролю, як функції управління, але й застосування в процесі контролю таких методів як спостереження, перевірка, що є підставою для визначення поняття фінансового контролю через методи його здійснення.

¹¹ Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : Ірпінь, 2002. С. 43.

¹² Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посібник . Юрінком Інтер, 2008. 504 с

¹³ Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] . К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 144.

Аналіз наукових праць, навчальної літератури, дозволив встановити, що у фінансово-правовій науці існують різні погляди на фінансовий контроль. Тобто фінансовий контроль можна розглядати з точки зору функціонального підходу як функцію управління, з точки зору інституційного підходу як складний інститут фінансового права, з точки зору діяльнісного підходу як діяльність. Наявність ситуації, щодо трактування фінансового контролю, на наш погляд зумовлена тим, що контроль взагалі є багатограним та складним фінансово-правовим явищем. Відповідно все те розмаїття поглядів на поняття та зміст фінансового контролю, що вирує в науковій думці на сьогодні не означає того, що вони суперечать один одному. Виходячи із наведених положень, зазначимо наступне: науковці по-різному розглядають фінансовий контроль, як складне фінансово-правове явище і характеризують його, виходячи із тих ознак, які, вони вважають, є найбільш суттєвими. Таким чином, можна констатувати, що існують різні трактування поняття фінансового контролю зумовленого методологічною основою визначення понять, що застосовуються у будь-якій сфері знань.

Слід також зазначити, що у наукових працях з фінансово-правової проблематики фінансовий контроль визначається по-різному, при цьому найбільш розповсюдженим є його визначення як регламентованої правовими нормами діяльності державних та муніципальних органів, інших публічних органів і недержавних організацій, суб'єктів господарювання чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями або певними правами, спрямована на забезпечення обґрунтованості під час формування фондів коштів, повноти надходження коштів у відповідні фонди, законності й ефективності їх розподілу, перерозподілу і використання¹⁴. Варто підкреслити, що таке поняття фінансового контролю може бути враховано в якості відправного положення при визначенні поняття фінансового контролю, так як воно є найбільш повним і охоплює усі сфери фінансового контролю і може бути використане при його характеристиці, але при цьому слід звернути увагу, що використовувати його слід із застереженням, а саме виключенням із визначення приватно-правової складової. Виходячи з того, що дане визначення дає загальне уявлення про фінансовий контроль як складний, комплексний вид контрольної діяльності у специфічній сфері діяльності (фінансовій) можна відзначити його практичне значення в напрямку подальших досліджень поняття «фінансовий контроль».

¹⁴ Фінансова енциклопедія. за заг. ред. О.П. Орлюк. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 428.

У попередніх публікаціях, наприклад, у статті¹⁵ було запропоновано наше авторське визначення фінансового контролю – це врегульована нормами права діяльність контролюючих (уповноважених) суб'єктів фінансового контролю з метою встановлення відповідності результатів фінансової діяльності підконтрольних (зобов'язаних) суб'єктів показникам, встановленим матеріальними нормами фінансового права (матеріальний фінансовий контроль) та (або) їх дій – процесуальним нормам фінансового права (процесуальний фінансовий контроль). Також зазначалося, що фінансовий контроль характеризується органічною єдністю трьох елементів: пізнання (фінансово-правових явищ; окремих сегментів фінансової діяльності, які виступають об'єктами фінансового контролю), діяльності (здійснення контрольних заходів; встановлення фактичного стану та фактів порушення фінансового законодавства; виявлення причин та умов, що спричиняють або сприяють порушенням фінансового законодавства) та результату (прийняття індивідуального акту застосування норми права; узагальнення контрольних-фінансових заходів; розроблення пропозицій та рекомендацій з подальшого вдосконалення фінансового законодавства). Наголошено, що з метою адекватного відтворення у фінансовому законодавстві процесів, що відбуваються у суспільній діяльності потрібно постійно виявляти, досліджувати та використовувати об'єктивні закономірності, які породжують та спрямовують ці процеси. Звернено увагу на те, що результати контрольної діяльності, незважаючи на вибірковий характер, дають дослідникам більш-менш реальне уявлення про стан фінансової діяльності з точки зору законності та ефективності. А однією із передумов вдосконалення фінансово-го законодавства є пізнання тих складних умов, факторів та обставин наявності яких сприятиме порушенням фінансового законодавства, причин цих порушень тощо. В свою чергу, результати здійснення контрольних заходів, незважаючи на вибіковість підконтрольних суб'єктів та обмеженість їх кола, є частиною того первинного емпіричного матеріалу, якій потребує пізнання, внаслідок чого можна зробити узагальнений висновок про стан фінансової діяльності в цілому.

Таким чином, враховуючи сучасні умови стрімкого розвитку інформаційних технологій, впровадження наукових засад в управління

¹⁵ Chernadchuk, Viktor D.; Chernadchuk, Tamara O. And Klochko, Alyona M. 2017. Financial Control as a Means of Cognition of the Financial Activities: Theoretical and Legal Aspects, *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume VIII, Winter, 8(30):C. 2387

фінансовою діяльністю, виникнення нових сфер суспільної діяльності, які пов'язані з публічними фінансами, євроінтеграційними та глобальними процесами сталого розвитку, що потребують значних фінансових ресурсів і відповідно ефективного їх використання, як було вище зазначено, забезпечується здійсненням контролю за законністю їх використання підвищується як само значення фінансового контролю, так і його якісне організаційно-правове забезпечення.

2. Організаційно-правові засади фінансового контролю у сфері забезпечення законності та ефективності використання публічних фінансів

Як відомо, на Саміті Організації Об'єднаних націй зі сталого розвитку, що відбувся в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 року у Нью-Йорку був прийнятий Підсумковим документом «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» яким було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку та 169 завдань. Відповідно Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. В даному контексті перед країною постало завдання адаптувати кожен із сімнадцяти цілей до специфіки національного розвитку України. Для реалізації програми адаптації і виконання поставлених перед Україною завдань необхідна наявність достатніх фінансових ресурсів, так як глобальні перетворення в різних сферах задля досягнення основних цілей сталого розвитку потребують відповідного фінансування, а також передбачають приведення державного та місцевих бюджетів до необхідного рівня, виявлення існуючих проблем в згадані сфері і визначення шляхів їх усунення. Негативним явищем в згаданому контексті є постійно зростаючий бюджетний дефіцит, як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях. Особливо гостро питання недостатнього фінансування постало з початком 23 лютого 2022 року повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію незалежної України. Так, за Експрес-оцінкою експертів Світового банку, Єврокомісії та Організації Об'єднаних Націй, Уряду України пряма шкода, нанесена Україні станом на 24 лютого 2023 року досягає більш ніж 135 млрд. доларів США, перебої в економічних потоках і виробництві, а також додаткові витрати, пов'язані з війною, сукупно оцінюються як втрати і становлять близько 290 млрд доларів. Валовий внутрішній продукт (ВВП) України скоротився на 29,2 відсотка у 2022 році, а бідність зросла з 5,5 відсотка до 24,1 відсотка у 2022 році

(виходячи з межі бідності 6,85 долара на людину на день), а потреби у відновленні – 410,6 млрд. доларів¹⁶.

При цьому, слід констатувати таке, що поруч з об'єктивними причинами, обумовленими російською агресією однією із проблем щодо ефективності використання фінансових ресурсів, як на наш погляд, є значна кількість порушень фінансової дисципліни, діючого законодавства, а також рівень корупції, подолання якої постає перед нашою державою як одне з важливих завдань.

Варто підкреслити, що для усунення зазначених негативних явищ важлива роль відводиться контролюючим органам системи фінансового контролю. Так, наприклад, аудитори Рахункової палати України у 2022 році виявили порушень та недоліків під час управління публічними фінансами на загальну суму 58,5 млрд. грн, із них: 1 млрд. грн – порушення, допущені при плануванні публічних видатків; 45,9 млрд. грн – порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету; 11,7 млрд. грн – порушення законодавства, а також неефективне управління публічними фінансами і майном та їх неефективне використання. Стосовно останньої суми порушень – 4,5 млрд. грн складають порушення бюджетного законодавства, а 7,2 млрд. грн відповідно неефективне управління публічними фінансами і майном та їх неефективне використання¹⁷.

Рахункова палата як незалежний орган державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) шляхом проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням відповідно до Конституції України¹⁸ та Закону України «Про Рахункову палату»¹⁹ опираючись на принципи законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості покладені в основу її діяльності. За результатами реалізації контрольної функції, аналізу

¹⁶ Звіт Групи Світового банку, Європейської Комісії та Організації Об'єднаних Націй «Друга швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення України» (Second Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment – RDNA2). URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03cdab180057556615497> (дата звернення: 04.04.2023)

¹⁷ Звіт Рахункової Палати за 2022 р. URL: <http://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530> (дата звернення 29.06.2023)

¹⁸ Конституція України Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення 29.06.2023).

¹⁹ Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-III (дата звернення 29.06.2023)

показників, виявлених причин та умов порушень фінансового законодавства Рахункова палата фінансового контролю (аудиту) Рахункова палата готує і надсилає Верховній Раді України, органам виконавчої влади, установам, організаціям, підприємствам відповідні звіти, рішення, інформації, акти, листи для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також для відшкодування витрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України. При цьому, суб'єкти отримавши такі рекомендації не завжди реагують на них, що в свою чергу негативно впливає на подальшу фінансову діяльність, а інколи призводить до систематичності таких порушень. Більш того, маючи статус вищого органу державного фінансового контролю, Рахункова палата є єдиним контролюючим органом, який не наділений повноваженнями щодо притягнення до відповідальності за порушення фінансового законодавства, а у випадку виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи.

Заслугую на окрему увагу організація державного контролю Сполучених Штатів Америки. Найвищим органом фінансового контролю США є Рахункова палата уряду США (далі – GAO) яка є незалежною, неупередженою агенцією, що працює на Конгрес, була створена у 1921 році Законом про бюджет та бухгалтерський облік, коли Конгрес усвідомив необхідність контролювати зростаючі державні витрати та борг після Першої світової війни. До кінця Другої світової війни GAO насамперед перевіряло законність та адекватність державних витрат. Після Другої світової війни у міру зростання відповідальності та програм уряду зростало і GAO. Фокус роботи Палати змістився у бік надання допомоги Конгресу у спостереженні за програмами та витратами агенцій виконавчої влади. У 1974 році Конгрес розширив роль GAO в галузі оцінки, поклавши на неї відповідальність у бюджетному процесі. Саме тоді до Палати почали набирати науковців, актуаріїв та експертів у таких галузях, як охорона здоров'я, державна політика та комп'ютери. У 1986 році була зібрана група професійних слідчих, багато з яких мали досвід роботи в правоохоронних органах для розслідування заяв про можливі кримінальні та цивільні правопорушення. У 2004 році юридична назва GAO була змінена з Головної бухгалтерії на Рахункову палату уряду. Ця зміна відобразила зростаючу роль агентства у федеральному уряді. GAO вивчає, як витрачаються гроші платників податків, та надає Конгресу та федеральним агентствам об'єктивну, неупереджену, засновану на фактах інформацію, яка може бути використана для вдосконалення уряду та економії платників податків мільярдів доларів. Федеральні аудитори та аудитори штату звертаються до GAO за стандартами внутрішнього контролю, фінансового аудиту та інших видів

державного аудиту. Вийшовши за рамки фінансового аудиту, GAO почало проводити аудити ефективності, перевіряючи, наскільки ефективними є державні програми і чи досягають вони своїх цілей. Розглядає сучасні проблеми, такі як опіоїдна залежність, гіг-економіка, доступне житло та безпека харчових продуктів. Агентство також створило нову групу з науки та технологій, щоб задовольнити зростаючу потребу Конгресу в інформації з таких актуальних питань, як штучний інтелект та моделювання інфекційних захворювань. Нещодавно GAO оцінювало найбільшу відповідь на надзвичайну ситуацію в країні в історії США, закон про реагування на COVID-19 на суму 2,6 трильйона доларів, і давало рекомендації про те, як підвищити його ефективність у вирішенні проблем громадської охорони здоров'я та економіки. Робота Агенства виконується на прохання комітетів або підкомітетів Конгресу або вимагається державними законами чи звітами комітетів відповідно до наших протоколів Конгресу²⁰. Підсумовуючи, можна стверджувати, Рахункова палата США, будучи чи не найстарішим контролюючим органом у світі, представляючи собою багатoproфільну організацію, здатну виконувати найскладніші аудиторські та оціночні завдання Конгресу, як на наш погляд може слугувати взірцем побудови головних контролюючих органів держав і України.

Стосовно здійснення фінансового контролю в Європейському Союзі, функція аудиту покладена на Європейський суд аудиторів, що діє на підставі законодавства Європейського Союзу з метою покращити управління фінансами та надати громадянам ЄС інформацію про використання коштів ЄС. Відповідно до умов Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу²¹, Регламенту Рахункової Палати Європейського Союзу²² Аудиторська палата (далі – АП) проводить аудит Союзу. Складається АП з одного громадянина кожної держави-члена повністю незалежних від будь-якого уряду або будь-якого іншого органу у виконанні своїх обов'язків.

Вища палата контролю (далі – NIK) є вищим державним органом аудиту Польщі є аналогом Рахункової палати України. Вона діє на підставі Конституції Республіки Польща, Закону про Вищу аудиторську службу, Статуту та Ордонансів Голови Палати. Положення, що містяться

²⁰ Офіційний сайт Рахункової палати уряду США (GAO). URL: <https://www.gao.gov/>

²¹ Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу (2016/C 202/01) URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN#d1e8129-47-1>

²² Регламенту Рахункової Палати Європейського Союзу від 11.03.2010 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010Q0423%2801%29&qid=1616770536578>

в положеннях закону, визначають правовий статус Палати, її завдання, режим і сферу діяльності, а також внутрішню організацію. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року визначає Вищу аудиторську службу як керівний, функціонально відокремлений, професійний орган державного аудиту. Основний закон надає палаті конституційну гарантію незалежності від виконавчої влади, регулює обсяг аудиторських повноважень NIK, перераховує обов'язки перед Сеймом і визначає посаду її Голови. Закон про Вищу контрольно-ревізійну службу від 23 грудня 1994 року визначає організацію і режим роботи NIK. Він регулює процес контрольних проваджень, визначає обов'язки працівників та їх права²³. На відміну від повноважень Голови Рахункової палати України, Голова NIK має право направляти до Конституційного Трибуналу (Суду) клопотання щодо перевірки норм міжнародних угод, законів, інших актів на відповідність норм Конституції.

Стосовно повноважень Рахункової палати України, з метою покращення відповідної реакції на результатів її діяльності з боку правоохоронних та інших уповноважених органів бажано було б законодавчо закріпити обов'язок таких органів обов'язково відповідно реагувати на таку інформацію, а у випадку нежиття заходів надавати Рахунковій палаті обґрунтовану відмову.

Окремої уваги, з нашої точки зору, потребує ще один напрям в сфері державного контролю щодо виконання Україною семи вимог Європейського Союзу, боротьба з корупцією. Це питання розглядалося нами в попередніх публікаціях²⁴, але незайвим буде розглянути його і в даній роботі. Безумовно одним із важливих заходів запобігання корупційним процесам в державі є контроль над суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій як на державному так і на місцевому рівнях. В свою чергу саме фінансовому контролю відводиться значна роль в зазначеній сфері, про що зазначено в окремих положеннях Закону України «Про запобігання корупції»²⁵. Закон містить норму, що зобов'язує осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування подавати декларації щодо своїх доходів та видатків. Відповідно Національне агентство з питань запобігання

²³ Офіційний сайт Вищої палати контролю Польщі. URL: <https://www.nik.gov.pl/en/> (дата звернення 29.06.2023)

²⁴ Чернадчук Т.О., Концептуальні засади здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1. С. 78–73. <http://pp-law.in.ua/index.php/2022>

²⁵ Закон України «Про запобігання корупції». № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 30.06.2023).

корупції має можливість здійснювати перевірки і при необхідності притягувати винних до юридичної відповідальності.

Також, Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» затверджено Антикорупційну стратегію, в якій у п. 2.4 звернено увагу здійсненню заходів фінансового контролю, наприклад наступним проблемам: законодавчого регулювання запобігання корупції в сфері недосконалої декларації окремих категорій осіб, наслідком чого є обмеження потенціалу інструментів фінансового контролю; недостатньо дієвою попередньою діяльністю із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя з метою встановлення відповідності рівня життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з їх декларацією²⁶. З огляду на це, в Стратегії передбачено ряд заходів задля усунення зазначених проблем.

Узагальнюючи можна зазначити, стосовно фінансового контролю над суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то він є заходом запобігання корупції, що реалізується Національним агентством і покликаний забезпечити протидію корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Нажаль, слід констатувати, що на сьогодні діяльність антикорупційних органів в Україні, не достатньо ефективна, про що свідчать результати оцінювання глобальною антикорупційною організацією Transparency International рівня корупції в Україні. хоча позитивним слід вважати, те в порівнянні з 2021 роком наша держава перемістилася з 122 на 116 місце у переліку зі 180 країн світу, отримавши 33 бали із 100 можливих²⁷. Як на наш погляд, такі результати викликані відсутністю суттєвих позитивних зрушень у сфері боротьби з корупцією. Як на наш погляд, це і кадрові проблеми в самих антикорупційних органах, і відсутність законодавчо закріплених принципів фінансового контролю в сфері запобігання корупції, і неприйняття дієвих заходів, щодо основних засад державної антикорупційної політики. З огляду на зазначене, нагальним на сьогодні вбачається усунення існуючих проблем щодо державного контролю і зокрема фінансового в сфері запобігання корупційним діянням, які мають місце серед уповноважених суб'єктів, як на державному так і на місцевому рівнях.

²⁶ Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» № 2322-IX від 20 червня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20/conv#n3> (дата звернення: 30.06.2023).

²⁷ Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 30.06.2023).

3. Контрольна функція органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах сталого розвитку

Не викликає сумніву той факт, що однією з важливих умов задля забезпечення балансу між належним функціонуванням певних систем, якісного перебігу тих чи інших процесів в суспільстві з однієї сторони і мінімізації проявів зловживань в тій чи іншій сфері відіграє важливу роль ефективний та результативний контроль із боку відповідних представників публічних інституцій. Тобто вищі органи фінансового контролю наприклад, Рахункову палату, можна вважати так званими партнерами законодавчої влади стосовно забезпечення підзвітності уряду в управлінні державними фінансами, а також прозорості здійснення операцій з бюджетними коштами, про що зазначалося в попередньому пункті нашого дослідження. Адже, аудиторські звіти слугують тим самим джерелом об'єктивної інформації про діяльність уряду на підставі якої приймаються зміни та удосконалюються системи і процедури в сфері державних фінансів. Проте, на сучасному етапі державного будівництва особливої уваги, виправдано, заслуговує така знакова проблематика (на яку було звернено увагу в наших попередніх публікаціях)²⁸, як правові аспекти реалізації контролюючих заходів самоврядними інституціями за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах досягнення цілей сталого розвитку, насамперед розвитку міст і громад. На наше переконання, наведена проблематика постала вкрай гостро за підсумками реалізації 1-го та 2-го етапів реформи децентралізації влади в Україні, у результаті яких помітно зросла роль таких інституцій.

У відповідності до ст. 140 Конституції України²⁹ та ч. 2 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»³⁰ місцеве самоврядування

²⁸ Чернадчук Т.О. Правові засади реалізації контролюючих заходів органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах сталого розвитку. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 93–100. URL: http://pp-law.in.ua/archive/4_2021/16.pdf.

Chernadchuk, T., Kozachok, I., Maletov, D., Pankratova, V., & Steblianko, A. (2023). Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. *Amazonia Investiga*, 12(62), 258–272. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.62.02.26>

²⁹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення 29.06.2023).

³⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення 29.06.2023).

здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вказані суб'єкти провадять свою діяльність відносно широкого кола питань місцевого значення і покликані системно забезпечувати сприятливі законодавчо передбачені умови для життєдіяльності соціуму. Безумовно, від результатів їх діяльності суттєво залежить економічна стійкість, рівень благополуччя населення, суспільні настрої та інші значимі аспекти.

Контроль за суб'єктами господарювання з боку місцевих самоврядних інституцій в умовах сталого розвитку провадиться на підставі крім вищезгаданих Законів, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³¹ й інших нормативно-правових актів. Очевидно, що ключова роль серед таких документів відведена саме Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Виправдано, що мова йде і про контрольні заходи, які провадяться аналізованими нами установами відносно господарюючих суб'єктів.

Слід звернути увагу на те, що контрольна функція органів місцевого самоврядування передбачає здійснення зазначеними представницькими органами контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування та депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у формі заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція реалізується також через взаємний контроль радами, посадовими особами та виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, контроль за дотриманням законодавства на території громади (щодо використання землі та інших природних ресурсів, стану роботи з розгляду звернень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, стану благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень,

³¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

водоймищ, тощо). За результатами таких заходів приймаються рішення щодо звернення до судових органів про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що обмежують права громадян, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень. Що стосується щоквартального контролю за результатами виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку здійснюється шляхом розгляду радами відповідних письмових звітів, підготовлених виконавчими органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями³².

Відповідно контрольну функцію в сфері фінансової діяльності органи місцевого самоврядування реалізують під час складання, розгляду, затвердження, виконання та складання звіту про виконання місцевих бюджетів, тобто на протязі бюджетного процесу. При цьому, слід зазначити, що дія контрольної функції розповсюджується на грошові фонди, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, а також на всі інші фінансові ресурси згаданих органів.

Певної уваги заслуговує організація контролю в межах муніципальних утворень в країнах Балтії. Так в Естонії Закон про організацію місцевого самоврядування 1993 року встановлює повноваження та функції місцевих органів влади, механізми для рад та урядів, та загальні положення щодо таких питань, як аудит та нагляд. Він надає муніципалітетам повноваження, наприклад, займатися господарською діяльністю або міжмуніципальним співробітництвом. З цією метою готується план розвитку, бюджетна стратегія і відповідно ревізійна комісія з членів ради. Окремі акти регулюють місцеве самоврядування, бюджети, вибори, об'єднання і територіальний поділ. Стосовно нагляду, то Закон про організацію місцевого самоврядування визначає, що губернатор округу, Національна аудиторська служба та канцлер юстиції відповідають за нагляд та перевірку. Зокрема, губернатори може контролювати результати роботи муніципалітетів державні функції, але вони не можуть скасовувати заходи, лише пропонувати покращення та якщо необхідне звернення до вищих інстанцій. У Латвії органи місцевого самоврядування зобов'язані залучати аудиторів і можуть створювати ревізійну комісію. Державна аудиторська служба контролює їх дії щодо фінансових засобів і майна, а також Міністерство охорона

³² Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010 . 232 с.

навколишнього середовища та регіональний розвиток може вимагати проведення позачергового фінансового аудиту. Що стосується аудиту Литви, то муніципалітети повинні призначати (зі списку державної служби) муніципального контролера, який звітує перед радою та контролює використання комунального та державного майна та виконання міського бюджету. Національна аудиторська служба може проводити зовнішні перевірки аудитів³³.

В попередньому розділі зверталася увага щодо організації фінансового контролю Польщі, її вищого органу Вищої палати контролю (NIK). Місцева влада Польщі контролюється на регіональному рівні намісниками (воєводами) та з фінансових справ регіональними аудиторськими палатами. Губернатори оцінюють місцеві заходи після прийняття, і можуть скасувати рішення, якщо вони не відповідають закону. Місцева влада може оскаржити скасування в адмінсуд. Інші установи та органи, в тому числі регіональні рахункові палати (з фінансових питань), Верховна Рахункова палата та Омбудсмен мають право контролювати діяльність місцевої влади або запитувати інформації. Громадяни, законний інтерес чи право яких було порушено рішенням місцевого органу влади також звернутися до адміністративного суду³⁴.

Як вже зазначалося, ключовим нормативно-правовим актом регулюючим контрольну функцію органів місцевого самоврядування в нашій державі є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Отже доцільно буде повернутися до аналізу основних положень згаданого документу. Закон містить загальні вимоги до процедури здійснення контролю і відповідно планові і та позапланові заходи в таких процедурах. Також висвітлює питання повноважень та обов'язків контролюючих установ, відповідальності їх посадових осіб. Цим же позиціям, але точки зору господарюючих суб'єктів присвячена увага у відповідних статтях аналізованого законодавчого акту. Безумовно, вказаний нормативно-правовий акт містить ряд й інших позицій, присвячених вказаному питанню (рішення про призначення експертиз (випробувань), їх оскарження, консультативна підтримка суб'єктів господарювання, громадський захист останніх та інші). Всі такі заходи має провадити уповноважена самоврядна інституція, у тому числі в рамках контролю за суб'єктами господарювання.

Варто зауважити, що з приводу реалізації контролюючих заходів із боку органів місцевого самоврядування існують певні особливості. Насамперед, згідно ч. 4. ст. 4 «Про основні засади державного нагляду

³³ Місцевий уряд у нордичних і країні Балтії. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf>

³⁴ Там само.

(контролю) у сфері господарської діяльності»³⁵ орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю)³⁶. Відповідно, самоврядний суб'єкт може провадити такі заходи винятково за умови, що законодавець прямо уповноважує його на здійснення державного нагляду (контролю). Іншою обов'язковою умовою є наявність закріпленого відповідного спектру повноважень для здійснення контролю за суб'єктами господарювання. Деталізація певних аспектів таких процедур визначена окремими підзаконними нормативно-правовими актами. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції»³⁷ затверджено порядок, що визначає механізм здійснення органами державного нагляду (контролю) відбору зразків продукції у суб'єктах господарювання для проведення експертизи (випробування)³⁸. Натомість, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції»³⁹ визначено механізм відшкодування суб'єктом господарювання витрат органу державного нагляду (контролю), пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції, у разі підтвердження за результатами експертизи факту порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства⁴⁰.

³⁵ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

³⁶ Там само.

³⁷ Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-п#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

³⁸ Там само.

³⁹ Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2007-п#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

⁴⁰ Там само.

Підсумовуючи вище викладене, зауважимо що належно організований контроль за діяльністю господарюючих суб'єктів на місцях позначиться по таким стратегічним аспектам, як забезпечення існування тісних зв'язків між місцевою владою та підприємствами, що має позитивно вплинути на показники роботи суб'єктів господарювання посиливши конкурентні позиції регіону (-ів) й країни в цілому.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження у підсумку дозволило навести наступні висновки:

1. З'ясовано необхідність та значимість державного контролю в забезпеченні ефективного використання фінансових ресурсів, наявність яких необхідні державі задля досягнення сталого розвитку і економічного зростання, сталого розвитку міст і громад (у тому числі, екологічної стійкості), захисту екосистем суші, як засобу протидії кліматичним змінам, скорочення нерівності.

2. Досліджено сутність поняття й особливості контролю, державного контролю, фінансового контролю, як різновиду державного. При цьому, акцент зроблено на складність цих понять, різні погляди науковців на визначення і особливості згаданих дефініцій. Звернено увагу на авторській підхід щодо визначення поняття фінансовий контроль. Підкреслено, що передумовою вдосконалення фінансового законодавства є пізнання цих складних явищ.

3. Переконалися, що успіхи держави на шляху до євроінтеграції в значній мірі забезпечується здійсненням контролю за законністю і ефективністю використання фінансових ресурсів. В свою чергу ефективність проведення державного фінансового контролю залежить від його якісного організаційно-правового забезпечення.

4. Проведено аналіз організаційно-правових засад здійснення фінансового контролю в Європейському Союзі, Польщі, Країнах Балтії як на загальнодержавному так і національному рівнях. Проаналізовано правовий статус Рахункової палати України, як вищого органу фінансового контролю, звернено увагу на недоліки в правовому статусі Палати, в порівнянні з такими ж органами в країнах ЄС. Окремо проаналізовано діяльність вищого контролюючого органу Сполучених Штатів Америки – Рахункової палати США (GAO), відмічено позитивні сторони і запропоновано взяти їх до уваги щодо реорганізації вищих контролюючих органів України.

5. Приділена увага корупційній складовій в системі порушень фінансового законодавства України. Зазначено, що негативні тенденції в згаданій сфері результати викликані відсутністю суттєвих позитивних зрушень у сфері боротьби з корупцією. Як на наш погляд, це і кадрові

проблеми в самих антикорупційних органах, і відсутність законодавчо закріплених принципів фінансового контролю в сфері запобігання корупції, і неприйняття дієвих заходів, щодо основних засад державної антикорупційної політики.

6. З'ясовано що одним із важливих напрямів роботи органів місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку залишається ефективний та результативний державний контроль за діяльністю господарюючих суб'єктів. При цьому, поточне нормативно-правове забезпечення потребує уваги, в першу чергу, з точки зору доповнення. Мова йде про деталізацію окремих позицій, що стосуються питання правових аспектів реалізації контролюючих заходів самоврядними інституціями за діяльністю суб'єктів господарювання з точки зору цілей сталого розвитку, враховуючи умови в яких знаходиться Україна внаслідок військової агресії РФ.

7. Не менш важливим є продовження вивчення провідних іноземних практик в сфері організаційно-правового забезпечення фінансового контролю. Запозичення такого досвіду, виходячи з його апробування, повинно позитивно вплинути на практичну реалізацію контролюючих заходів як державними органами контролю так і самоврядними інституціями. Також це належно позначиться на визнаному необхідному удосконаленню нормативно-правового забезпечення цієї сфери, з урахуванням адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

АНОТАЦІЯ

З часу отримання своєї незалежності Україна, прагнула зайняти гідне місце серед демократичних, економічно розвинутих, поставивши собі амбітну ціль вступ до Європейського Союзу. Обравши європейський вибір, Україна почала впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи. А в подальшому, як держава-член Організації Об'єднаних Націй приєдналась до глобального процесу сталого розвитку і підтримуючи прагнення до миру й процвітання людей, поставивши перед собою цілі щодо досягнення соціального розвитку і економічного зростання, сталого розвитку міст і громад (у тому числі, екологічної стійкості), захисту екосистем суші, як засобу протидії кліматичним змінам, скорочення нерівності. В свою чергу, ефективне виконання поставлених перед країною завдань, потребує глибоких перетворень в різних сферах, як на рівні держави так і на рівні місцевого самоврядування, приведення державного та місцевих бюджетів до необхідного рівня, виявлення існуючих проблем і визначення шляхів їх усунення. В даному контексті важливого значення набуває державний фінансовий контроль від ефективності та

результативності якого залежить належне функціонування як господарюючих суб'єктів в Україні, так і успішне досягнення цілей сталого розвитку. Безумовно ефективний та результативний контроль в значній мірі залежить від його якісного організаційно-правового забезпечення, відповідно цьому питанню і присвячене дане дослідження. В процесі дослідження правових аспектів реалізації контролюючих заходів відповідних представників публічних та самоврядних інституцій фокусується увага на питаннях визначення поняття й з'ясування особливостей явищ контролю, державного контролю, фінансового контролю. Вивчаються й досліджуються думки провідних вчених і науковців із цього приводу. Аналізується світовий досвід організації фінансового контролю (США, Європейський Союз, Польща, країни Балтії), ефективність якого підтверджує необхідність перебудови існуючої в Україні системи державного фінансового контролю і визначає необхідність створення організаційної структури щодо налагодження системи зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю на відповідній методологічній та нормативно-правовій базі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 30.06.2023)
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 30.06.2023)
3. Чернадчук Т.О. Концептуальні засади здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1. С.78–73. DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2022.1.16>
4. Чернадчук Т.О. Правові засади реалізації контролюючих заходів органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах сталого розвитку. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 93–100. DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.16>
5. Chernadchuk, Viktor D.; Chernadchuk, Tamara O. And Klochko, Alyona M. 2017. Financial Control as a Means of Cognition of the Financial Activities: Theoretical and Legal Aspects, *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume VIII, Winter, 8(30): 2383–2390.

6. Білодід І. К. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). АН УРСР. Інститут мовознавства. К. : Наукова думка. URL: <http://sum.in.ua/>
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Істина, 2008. 216 с.
11. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / Галунько В. В. та ін.. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. 320 с.
12. Татарова Т. О. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*, 2020. № 6. С.188-194
13. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Ірпінь, 2002. 455 с.
14. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 504 с
15. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
16. Фінансова енциклопедія. Орлюк О.П., Воронова Л.К., Завєруха І.Б. та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. К.: Юрінком Інтер, 2008. 470 с.
17. Звіт Групи Світового банку, Європейської Комісії та Організації Об'єднаних Націй. *Друга швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення України* (Second Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment – RDNA2). URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497> (дата звернення: 30.06.2023)
18. Звіт Рахункової Палати за 2022 р. URL: <http://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530> (дата звернення 29.06.2023)
19. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення 29.06.2023).
20. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-III (дата звернення 29.06.2023)
21. Офіційний сайт Рахункової палати уряду США (GAO). URL: <https://www.gao.gov/> (дата звернення 29.06.2023)

22. Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу (2016/C 202/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN#d1e8129-47>

23. Регламент Рахункової Палати Європейського Союзу від 11.03.2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010Q0423%2801%29&qid=1616770536578>

24. Офіційний сайт Вищої палати контролю Польщі URL: <https://www.nik.gov.pl/en/> (дата звернення 29.06.2023)

25. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 30.06.2023).

26. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України № 2322-IX від 20 червня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20/conv#n3> (дата звернення: 30.06.2023).

27. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 29.06.2023).

28. Chernadchuk, T., Kozachok, I., Maletov, D., Pankratova, V., & Steblianko, A. (2023). Organizational and legal provision of the control function of the local self-government body in conditions of sustainable development. *Amazonia Investiga*, 12(62), 258-272. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.62.02.26>

29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

30. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

31. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 232 с.

32. Місцевий уряд у нордичних і країни Балтії. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf>

33. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р.

№ 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-п#Text>. (дата звернення 30.06.2023).

34. Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2007-п#Text>. (дата звернення 14.09.2021).

Information about the author:

Chernadchuk Tamara Oleksandrivna,

Candidate of Law Sciences,

Associate Professor at the Department of Administrative
and Information Law

Sumy National Agrarian University

160, Herasym Kondratiev str., Sumy, 40021, Ukraine

ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАЬ У РАЗІ ЗНИКНЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ ДІТЕЙ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Шульженко А. В.

ВСТУП

За даними іноземних ЗМІ, під час військового вторгнення з України у насильницький спосіб було вивезено понад 307 тисяч дітей¹. Данна цифра має відмінності з оприлюдненою в Україні кількістю у насильницький спосіб вивезених в РФ дітей. За офіційною статистикою, на 1 червня 2023 року, починаючи з початку повномасштабного вторгнення, в Росію було депортовано 19 тисяч 505 дітей². Але ця кількість не є остаточною: інформація, що стосується кількості вивезених українських дітей постійно оновлюється, тому що немає інформації щодо кожного такого випадку зникнення.

За даними, які оприлюднюються вітчизняними ЗМІ, в Україну повертається незначна кількість дітей. Так, є інформація про повернення у 2023 році 31 дитини, що складає разючу відмінність порівняно з кількістю вивезених дітей. Це переважно ті, кого розшукали живі батьки, які вживали всіх можливих заходів щодо повернення в Україну. Але серед зниклих дітей є і ті, що мають статус сиріт, що позбавлені батьківської опіки та піклування, про яких піклувалася держава, і яких, окрім її представників, ніхто не розшукує. Всього за період воєнного стану до України повернуто 373 дитини з 19 тис депортованих.

Питання розшуку і повернення дітей в Україні на сьогоднішній день постає найбільш гостро не тільки з причини неналагодженого механізму повернення всіх депортованих, а й тому, що права дітей в іншій країні порушуються через неможливість проживати у безпечному середовищі, відбувається відрив від культурного коріння, мають місце факти жорстокого поводження, сексуальної експлуатації та інші порушення.

¹ Group letter. Deporting Ukrainian children and “Russifying” them is jeopardizing the future of Ukraine Le Monde. 05.08.2022. URL: https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2022/08/05/deporting-ukrainian-children-and-russifying-them-is-jeopardizing-the-future-of-ukraine_5992568_23.html (дата звернення: 07.02.2023).

² Долеманджи А. Скільки українських дітей депортовано в Росію: Зеленський розкрив моторошні дані. *Уніан*. 13.05.2023. URL: <https://www.unian.ua/society/skilki-ukrajinskih-ditey-deportovano-v-rosiyu-zelenskiy-rozkriv-motoroshni-dani-12255303.html> (дата звернення: 07.06.2023).

Вважаючи на це, на нашу думку, розшук і повернення дітей в Україну повинні здійснюватися за розробленим механізмом терміново, без зволікань, із залученням до цього процесу міжнародних органів правозахисту.

1. Криміналістична характеристика обставин зникнення дітей

Якщо розглядати в контексті розшуку зниклих дітей обставини, за якими дитина без супроводу батьків, рідних, близьких або осіб, що їх замінюють могла опинитися на території іншої країни, слід назвати депортацію, фільтрацію, викрадення, вивезення з використанням обману (на оздоровлення, на лікування, на відпочинок). Також може в процесі евакуації дитина може бути загубленою, що має наслідки надзвичайних і небезпечних обставин, відсутності контактів з близькими. Слід зазначити, що зникнення дитини може бути обумовлено також її загибеллю із виявленням в подальшому тіла, або без такого виявлення.

Законодавство України пов'язує із насильницьким переміщенням цивільного населення, в тому числі дітей, на територію іншої держави, дві статті КК України: ст. 438 (порушення законів та звичаїв війни) і ст. 442 (геноцид). Об'єктивна сторона ст. 438 КК України може полягати у жорстокому поводженні з цивільним населенням через його насильницьке переміщення на територію іншої держави. Приводом до цього може бути бомбардування незахищених населених пунктів і цивільних споруд.

У відповідності до ст. 442 КК України, об'єктивною стороною геноциду, пов'язаною з переміщенням українських дітей за кордон України, є насильницька передача дітей з однієї національної, етнічної, расової чи релігійної групи в іншу. Метою такої передачі є стирання з пам'яті дитини інформації, що ідентифікує її у власному явленні як члена певної групи з подальшим біологічним розчиненням її нащадків серед представників іншої групи. Також у складі геноциду мають місце дії, пов'язані із створенням для певної групи життєвих умов, що розраховані на повне або часткове її фізичне знищення, що полягають у забороні існування групи за межами невеликої території резервації (фільтраційного табору), насильницьке переселення (депортацію) в місцевість, не сприятливу для представників даної групи (як, наприклад, північні регіони РФ), створення складних екологічних умов (підрив дамби Каховської ГЕС) та ін.³

³ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 4-те вид., переробл і доп. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. Київ : Юридична думка. 2007. С. 1123.

Депортацією є насильницьке переселення групи осіб в іншу місцевість. За різними оцінками, від 2,8 до 4,7 млн українців є жертвами депортації, і серед них – від 260 до 700 тис дітей⁴. Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього називає такі дії, що караються міжнародним кримінальним правом: вбивство, заподіяння серйозних тілесних ушкоджень, навмисне створення таких життєвих умов, що розраховані на повне або часткове знищення, перешкоджання народженню дітей у середовищі такої групи, насильницька передача дітей з однієї людської групи до іншої⁵. У відповідності до Протоколу № 4 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ніхто не має бути висланий з території держави, громадянином якої він є. Насильницьке переміщення населення у відповідності до ст. 7 Римського статуту є міжнародним злочином у складі: геноциду, злочинів проти людяності і воєнних злочинів. За визначенням Римського статуту, депортацією є насильницьке переміщення відповідних осіб шляхом виселення або інших примусових дій з території, на якій вони законно перебувають, за відсутності підстав, що допускаються міжнародним правом⁶. Також депортація кваліфікується за присутності елементів виселення з території проживання, при усвідомленні виконавцем характеру своїх дій. Самі ж діяння, пов'язані з депортацією, проводились в межах широкомасштабного нападу на цивільне населення.

Депортація дітей може здійснюватися щодо одного члену сім'ї: з вилученням дитини, з подальшою передачею до органів опіки і піклування країни-ворога. Також мають місце випадки поміщення в російські сім'ї українських дітей в обхід процедури усиновлення: про це свідчать соціальні мережі (українських хлопчиків поміщують у свої сім'ї чеченські військові, які приймали участь у військових діях на території України; малолітніх українських дівчат вивозили з Київської та Чернігівської області з метою сексуальної експлуатації та ін.).

Фільтрацією є низка заходів, які здійснюється військовими країни-агресора у відношенні українських цивільних громадян, що полягають у поміщенні та утриманні останніх у фільтраційних (концентраційних)

⁴ Печончик Т. Депортація як злочин: чому потерпілі мовчать. *LB.ua*. Дорослий погляд на світ. 27.02.2023. URL: https://lb.ua/blog/koalitsiia_ua5am/547254_deportatsiya_yak_zlochin_chomu_poterpili.html (дата звернення: 07.06.2023).

⁵ Про запобігання злочину геноциду за покарання за нього. Конвенція Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1948 року. Резолюція Генеральної Асамблеї № 260. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_155 (дата звернення: 07.06.2023).

⁶ Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text. (дата звернення: 07.06.2023).

таборах з метою контролю за їх поведінкою і впливу на їх ідеологію, з метою виявлення проукраїнських поглядів, де українці піддаються психологічним і фізичним знущанням. В Донецькій області нараховується більше 10 таких таборів. Фільтрація передбачає розлучення повнолітніх і неповнолітніх членів сім'ї, за якого неповнолітні передаються до органів опіки і піклування ворожої держави⁷. В деяких випадках має місце зникнення з фільтраційного табору внаслідок страти, що унеможливує подальших розшук такої особи, і що може свідчити про її загибель внаслідок страти або катувань.

Насильницьким переміщенням українських дітей є викрадення, зміна місцезнаходження під впливом погроз фізичною розправою як особам, що відповідають за життя і здоров'я цих дітей, так і особам, які тимчасово уповноважені за них відповідати. Насильницьке переміщення може здійснюватися не тільки із застосуванням різних видів насильства (морального, фізичного, психологічного), а й під впливом обману, загроз воєнного стану, а також підкупу. Особливістю насильницького переміщення є його груповий і відкритий характер. Відмінність насильницького переміщення від депортації полягає у тому, що остання охоплює більший обсяг осіб, а також переміщення відбувається лише під впливом погроз фізичною розправою.

Викраденням дитини є дії, пов'язані із позбавленням волі, з посяганням на свободу та особисту недоторканість, у відповідності до положень ст. 146 КК України. Незаконне позбавлення волі дитини охоплюється і затриманням (утриманням) неповнолітньої особи. Викраденням є заволодіння і незаконне переміщення з одного місця до іншого. Таке заволодіння може носити як відкритий, так і закритий характер. Викрадення українських дітей може здійснюватися не тільки з території України, а й з територій, де дитина тимчасово перебуває, тобто з території іншої країни. Так, резонансною подією стало примусове вивезення українських дітей з Австрії в Росію⁸. Ймовірно, причиною такого вчинку з боку австрійського адвоката стала запропонована РФ значна сума грошей, інакше цей вчинок пояснити неможливо.

Зникнення полягає у відсутності дитини з місця її проживання, знаходження або перебування. Академічний словник тлумачить

⁷ Виноградов О. У пошуках «неблагонадійних» та ворогів. Як та навіщо Росія проводить фільтрацію Українців. Радіо Свобода. 11.06.2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/filtraciyni-tabori/31892704.html> (дата звернення: 07.06.2023).

⁸ Горбачова А. Викрадення українських дітей в Австрії: омбудсман розповів подробиці кричущого випадку. Уніан. 12.02.2023. URL: <https://www.unian.ua/society/skandal-v-avstriji-ombudsman-rozpoviv-podrobiti-vikradennya-ukrajinskih-ditey-12142158.html> (дата звернення: 07.06.2023).

зникнення як: переставати існувати, бути в наявності, а також непомітне залишення місця; губитися, пропадати невідомо куди⁹. На відміну від попередніх проаналізованих понять, зникнення більше стосується стану суб'єкта, саме потерпілого, а не особи, яка вчиняє якій дії щодо потерпілого, який пропав, був викрадений, раптово перестав з'являтися. Зникнення відбувається несподівано для оточуючого кола дитини, раптово, у короткий проміжок часу. Якщо фільтрація, переміщення та депортація можуть вказувати на напрям, де може знаходитися дитина, зникнення не містить підказок щодо місця знаходження потерпілого. Поняття зникнення є більше криміналістичним, ніж матеріальним або процесуальним, і тому найбільш повно розкриває протиправний зміст дій, що пов'язані із посяганням на права дитини.

Діти, які зникають під час збройного конфлікту, мають статус особи, зниклої без вісті у зв'язку із збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру¹⁰.

Обтяжуючими покараннями під час скоєння кримінальних правопорушень щодо дітей у період воєнного стану, відповідно до ст. 67 КК України, є: вчинення злочину щодо малолітніх; вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану; вчинення злочину групою осіб, або за попередньою змовою. Слід зазначити, що перевезення дітей на території країни-агресора здійснюється за певною розробленою схемою, і лише поодинокі випадки викрадень можуть носити стихійний характер.

2. Використання спеціальних знань для розшуку дітей в Україні

Під час розслідування злочинів, пов'язаних із зникненням українських дітей, із викраденням, вивезенням, депортацією, особливого значення набувають спеціальні знання як один із основних методів, що використовується в криміналістичній і кримінальній процесуальній діяльності. Також до таких знань відносяться знання, навички, досвід і знання, що застосовуються в кримінально-процесуальному законодавстві у зв'язку із розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень.

Досліджуючи використання спеціальних знань під час розшуку і повернення викрадених дітей, слід зазначити, в першу чергу, види спеціальних знань. До них відносяться криміналістичний досвід і вміння, що отримані в процесі реалізації завдань по боротьбі із злочинністю, які використовуються співробітниками правоохоронних органів з метою

⁹ Зникнути. Словник Української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 663.

¹⁰ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин : Закон України від 12.07.2018 р. № 2505-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 38, ст. 280.

реалізації завдань кримінального процесуального закону. Але до спеціальних знань не відносяться професійні знання слідчого, прокурора, судді – як обізнаність в законодавстві, тому що вони керуються у своїй діяльності поширеною і загальнодоступною інформацією.

Розшуком зниклих дітей в Україні займається Національна поліція. У відповідності до ЗУ «Про Національну поліцію», її основними завданнями є охорона прав та свобод людини, а також протидія злочинності¹¹. В складі поліції пов'язані із здійсненням розшуку і розслідування кримінальних правопорушень щодо дітей такі підрозділи, як кримінальна поліція, органи досудового розслідування і служби у справах дітей. Останні уповноважені здійснювати розшук дітей, що зникли¹². Розшуком займається також Державне бюро розслідувань, Служба безпеки України, також до розшуку дітей залучаються волонтери і громадські організації, як українські, так і інших держав. Для оперативного розшуку впроваджено чат-бот в Телеграмі – @poshukditei.

Під час встановлення місця перебування зниклих дітей доцільно використовувати спеціальні знання, пов'язані з особливостями вікового розвитку дитини, а також знання анатомії і фізіології, що використовуються в портретній експертизі з метою ідентифікації. Вказана інформація використовуються судовими експертами та спеціалістами під час проведення як ідентифікаційних, так і діагностичних, і ситуаційних досліджень.

Вікова психологія робить акцент на психічному розвитку дитини, а антропологія – на періодах розвитку зовнішності. Існує чотири основні періоди розвитку зовнішності дитини: період раннього дитинства – від народження до 7 років; період другого дитинства – від 7 до 12 років; підлітковий період – з 12 до 17 років; юнацький – з 17 до 20 років. Доведено, що остаточне формування обличчя завершується у 20–25 років. У жінок ці процеси завершуються раніше¹³.

Але при відносній нестійкості ознак зовнішності дітей, зміни можуть відбуватися під впливом зовнішніх факторів. Так, О.О. Садченко, Т.В. Зименкова зазначають дві групи факторів, які впливають на зовнішність: незворотними і зворотними. Незворотні пов'язані з розвитком організму, наявністю травм, хірургічним втручанням. Зворотні пов'язані

¹¹ Про Національну поліцію. Закон України Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII (зі змінами та доповненнями). *Голос України*. № 141–142. С.3.

¹² Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей. Закон України № 20/95-ВР від 24.01.1995. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995, № 6, ст. 35.

¹³ Манько С.С. Зовнішність людини як об'єкт криміналістичного дослідження, її властивості, елементи та ознаки. *Криміналістичний вісник*. 2018, № 1 (29). С. 56.

із станом стресу, харчуванням, доступом свіжого повітря, захворюваннями, вони пов'язані із зачіскою дитини, харчуванням, і мають епізодичний характер¹⁴.

Впізнання дитини може відбуватися за словісним портретом, який описує власні анатомічні та функціональні особливості, характерні прикмети, за фото- і відеозображенням.

Під час ідентифікації дитини за її зображенням постає проблема можливої зміни зовнішності під впливом зазначених факторів. У зв'язку з процес ототожнення ускладнено. Тенденції змін у зовнішності дитини детально піддаються оцінці з боку експертів. Розбіжності, які виникають у процесі ідентифікації за ознаками зовнішності, можуть оцінюватися судовими експертами як значущі, і як несуттєві. Ці зміни можуть бути пов'язані як з відомими під час розшуку обставинами (стрес, хвороба, голодування), так і невідомими на момент ідентифікації (побиття, сексуальне насильство, утримання у приміщеннях без доступу свіжого повітря). В таких випадках досвід особи, які проводить здійснює портретну експертизу, має особливе значення як вид спеціальних знань, пов'язаний із отриманою кількістю практичних результатів, яка переходить в якість нових знань у вигляді закономірностей, які не описані в довідковій та методичній літературі.

Отримання зображення дитини на момент розшуку – складний і трудомісткий процес. Позитивні результати можна здобути через соціальні мережі, якими користується як дитина (відео Short, Tik tok, YouTube, Telegram), так і військові країни-агресора, що фільмують свої злочини для широкого загалу.

Вікова психологія містить періодизацію психічного розвитку дитини, до дозволяє зробити висновки про загальні особливості поведінки, форми і особливості спілкування, особливості побутової діяльності, волі та мотивації, самооцінки і особливостей оцінки ситуації, в якій перебуває дитина. Саме ця галузь знань може визначити, чи наділена дитина для свого віку якостями, які б допомогли проявити місце перебування дитини і поверненню її в Україну. На нашу думку, чим молодший вік дитини, тим знижується вірогідність її ініціативи щодо повернення. Крім того, велике значення має контакт дитини, яка перебуває на територію іншої країни, зі своїми батьками, близькими, рідними, що надає їй впевненості і

¹⁴ Зименкова Т.В., Садченко О.О. Криміналістичний аналіз змін зовнішності людини. Судово-експертна діяльність: сучасний стан та перспективи розвитку. 2015. URL:http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/9029/1/%d0%a1%d0%a3%d0%94%d0%9e%d0%92%d0%9e-%d0%95%d0%9a%d0%a1%d0%9f%d0%95%d0%a0%d0%a2%d0%9d%d0%90_p137-140.pdf (дата звернення: 07.06.2023).

надію на те, що возз'єднання відбудеться. Тому завдання про встановлення місцезнаходження депортованих дітей покладається, на наш погляд, саме на спеціальні знання, за допомогою яких можна встановити місце знаходження дитини, ідентифікувати її і повернути на батьківщину.

Якщо досліджувати категорії дітей за такою ознакою, як наявність сім'ї, слід визначити, що є діти, що є зниклими, депортованими, примусово переміщеними, поділяються на групи за такими ознаками:

- діти, що мали живих батьків на момент депортації;
- діти, що проживали в сім'ях,
- діти, які не проживали в сім'ях і знаходились на державному утриманні в спеціальних установах.

Також не можна виключати, що частина дітей, у зв'язку з активними воєнними діями в регіонах зникнення могла загинути. У зв'язку з даною обставиною, частина з тих, що загинули, може бути ідентифікованою, а частина залишиться в категорії зниклих без вісті.

Також не можна виключати зникнення дітей, які пов'язуються із періодом воєнного стану лише за часом. Злочини щодо дітей в даному випадку мають загально кримінальний характер, тобто вчиняються за умов воєнного стану особами, що не мають відношення до воєнних дій. Такі суб'єкти кримінальних правопорушень не відносяться ні до військових ЗСУ, ні до військових армії або інших воєнізованих або озброєних формувань ворога, тобто такі суб'єкти є загальними, а не спеціальними.

На сьогодні на порталі Діти війни є інформація про 490 загиблу дитину, 1027 поранену, 512 зниклу, 19499 депортовану і 373 повернену дитину. Зниклі діти у кількості 512 осіб вказано за даними поліції України.

Мають місце також випадки викрадення дітей, а також дітей і батьків, які перебували в інших країнах, шукаючи притулок від війни. Така статистика не оприлюднюється, але теж носить загально кримінальний характер і пов'язана із вчиненням кримінальних правопорушень щодо дітей з боку громадян інших країн, що не пов'язано із військовою агресією в Україні. Такі злочини вчиняються іноземними загальними суб'єктами.

Критична ситуація складається в Маріуполі та інших окупованих містах, в яких на теперішній момент неможливо ні встановити кількість загиблих дітей, їх батьків, або ідентифікувати тіла, з метою виключення загиблих дітей з числа депортованих, що б скоротило кількість не тільки напрямів розшуку, а й час на нього. Ми вважаємо, що виключення загиблих із кількості зниклих є найбільш доцільним підходом в даному випадку.

Ідентифікація тіла загиблої дитини може здійснюватися через процесуальне впізнання трупа, проведення ексгумації (на прикладі масових поховань в м. Ізюмі і м. Бучі), а також під час проведення судово-медичної експертизи трупа.

Впізнання трупа як слідча (розшукова) дія проводиться з метою ідентифікації особи загиблого з ознаками, що збереглися в пам'яті особи, яка впізнає. В якості результату впізнання можна отримати висновки: про тотожність (при співпадині ознак), про схожість (співпадиння частини ознак), і про відмінність (не співпадиння ознак). Не співпадиння може бути викликане змінами, що привели до смерті особи або посмертними змінами, що необхідно враховувати в кожному випадку окремо.

Впізнання може стосуватися як виявлення трупу на місці події, так і виявлення трупу зниклої особи. Перед проведенням впізнання у першому випадку ідентифікуюча особа не допитується, а в другому випадку в провадженні має місце інформація від рідних та близьких зниклої особи (дитини), тому впізнання відбувається за описаними прикметами. Також з метою збереження можливості ідентифікації трупа після захоронення необхідна допомога спеціаліста у проведенні фотографування за правилами судової фотографії і дактилоскопіювати.

Фотографування трупу рекомендується здійснювати за правилами сигналетичної зйомки, спочатку без проведення туалету, а потім після його проведення. Окремо фотографуються характерні предмети, тілесні ушкодження, предмети, виявлені поруч із трупом.

Слід зауважити, що під час зникнення дитини в період воєнного стану внаслідок бойових дій, їх наслідків для місцевості, в якій проживала дитина, можуть бути зниклими або загиблими рідні або близькі дитини, тому для впізнання трупа необхідно запросити особу, яка обізнана із зовнішнього вигляду дитини і може її впізнати. Це особи, яких необхідно встановити, не тільки з кола рідних, а також сусіди, друзі родини, співробітники батьків, педагоги, керівники гуртків, тощо.

Під час ексгумації дитячих трупів, на думку О.О. Юхна, повинні бути присутніми окрім судово-медичних експертів, лікарі-психіатри та педагоги на предмет встановлення належного контакту¹⁵. На нашу думку, така пропозиція є доречною за подібних обставин, тому що виявлення трупу дитини може викликати стрес навіть у сторонньої

¹⁵ Юхно О.О. Проблемні питання вдосконалення професійної підготовки членів слідчо-оперативних груп та спеціалістів в умовах воєнного стану. Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану. Харків, 2022. С. 335. URL:<https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3e495612-b039-4b0b-9335-9665dfe62575/content> (дата звернення: 07.06.2023).

дорослої особи, реакцію на таку негативну подію важко передбачити, тому допомога лікаря, присутнього під час слідчої (розшукової) дії буде доречною, а в деяких випадках і необхідною. Якщо у впізнанні трупа дитини беруть участь її рідні та близькі, необхідна допомога психолога в якості спеціаліста не тільки у підготовці до проведення самої процесуальної дії, але можливо, і після її проведення.

Впізнання трупу може відбуватися за проведення ексгумації. Також під час огляду трупів під час ексгумації можливе встановлення причин смерті, наслідків катувань (задушення, зґвалтування, тортури електричним струмом, перелами, відсутність частин тіла, одягу на трупі. На думку Джорджа Алемпівича, такі ознаки можна виявити на трупах через місяці, до трьох років після смерті особи¹⁶.

Ідентифікація невпізнаних трупів може здійснюватися за допомогою низки експертиз, якими є дактилоскопічна, молекулярно-генетична, використовуються порівняльно-анатомічний, остеометричний, порівняльно-мікроскопічний, судово-біологічний, краніометричний та інші методи. У довідковій літературі основними методами ідентифікації невпізнаних трупів визначаються: судово-медична, дактилоскопічна, судово-портретна (портретно-криміналістична) експертизи¹⁷. Характерною особливістю таких експертиз є те, що вони є профільними: комплексних ідентифікуючих експертиз немає.

Особливості використання дактилоскопічної експертизи полягають у тому, що вона проводиться за наявності зразка відбітків дитини. А в іншому випадку проведення її є неможливим.

Якщо має місце інформація про групу крові дитини, зіставлення може відбуватися за біологічними виділеннями. При цьому проводяться імунологічна та цитологічна експертизи. Також в якості ідентифікаційних зразків можуть використовуватися зразки волосся, вилучені за місцем проживання зниклої дитини. Для цього під час огляду місця проживання дитини може вилучатися її гребінець та інші особисті речі, що мають біологічні зразки дитини.

Фотознімки голови теж можуть використовуватися при ідентифікації, у поєднанні з прижиттєвими зображеннями з використанням фотосумісництва.

¹⁶ А. Пріхно. Ексгумація на Київщині: які висновки можуть отримати судмедексперти. Медійна ініціатива за права людини. 04.05.2022. <https://mipl.org.ua/eksgumacziya-na-kyivshhyni-yaki-vysnovky-mozhut-otrymaty-sudmedeksperty> (дата звернення: 07.06.2023).

¹⁷ Борисенко І.В. Ідентифікація особи невпізаного трупа. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 20: Криміналістика, судова експертиза, юридична психологія. Харків : Право, 2018. 952. С. 333–334.

Належність виявлених останків (кісток) вирішується за допомогою порівняльно-анатомічного, гістологічного та серологічного методів, а також емісійного спектрального аналізу.

Може використовуватися біометричний аналіз – ідентифікація за малюнком райдужки ока. Сканування райдужки здійснюється в інфрачервоній зоні спектру, а також у видимих частинах спектру. Перевагами даного методу є висока точність зображення і отриманих результатів, а серед недоліків виділяють високу вартість обладнання. Але можливість використання цього методу пов'язана з отриманими відповідними зразками до зникнення дитини.

На нашу думку, потрібно формувати бази даних, відбираючи зразки для ідентифікації одразу з після народження дитини, керуючись даними антропології (фото форми черепа, дактилоскопіювання, зразки ДНК), що значно б спростило розшук дитини в подальшому.

Під час розслідування кримінальних проваджень, пов'язаних із зникненням і подальшим виявленням трупа дитини, особливого значення набувають судово-медичні експертизи трупа. Дана експертиза призначається та проводиться з метою встановлення причин смерті, наявності, характеру, механізму виникнення тілесних ушкоджень, часу настання смерті, а також визначення інших важливих у провадженні питань¹⁸.

Після виключення з числа померлих, можливо не виключати зникнення дитини, не пов'язане із вивезенням. Таким зникненням може бути викрадення на території України, обставини загибелі, пов'язані з використанням зброї та боєприпасів, без виявлення останків тіла, що те ж є можливим у воєнний період, особливо у місцях проведення активних бойових дій. Але подібне виключення можливе за надання очевидцями, свідками пояснень з цього приводу, які б підтверджували вказані обставини загибелі дитини, або вірогідність даної обставини.

3. Використання спеціальних знань у зв'язку з міжнародним правом

Величезна кількість дітей обраховується в Україні як депортована на територію країни-агресора. Найчастіше вивезення з території України мотивується переміщенням в більш безпечне місце, на лікування, оздоровлення, відпочинок. Але для самого перевезення застосовується розлучення із сім'єю, після чого дитині повідомляється, що родина від неї відмовилась, тому дитину будуть усиновлювати

¹⁸ Правила проведення судово-медичних експертиз (досліджень) трупів у бюро судово-медичної експертизи : затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.1995 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0257-95#Text>. (дата звернення: 07.06.2023).

громадяни РФ. Особливої уваги заслуговують діти, вивезені в РФ після не проходження фільтрації батьків і тому розлучені із батьками. Дана категорія має найвищі шанси на повернення, особливо, якщо вік дитини середній або старший шкільний, а батьки, або старші члени сім'ї (брат, сестра, дід, баба, тітка, дядько) залишилися живими. За цієї обставини дитина (10 років і старша) може висловлювати свою позицію щодо місця проживання, щодо можливого повернення і контактів і своїми рідними.

Дане положення про вік виходить з положень цивільного і сімейного законодавства в частині висловлення думки дитини щодо можливості проживання з одним з батьків при їх розлученні і окремому проживанні (ст. 160 СК України). СК РФ передбачає врахування такої думки з досягненням дитини 9 років. Ст. 55 СК РФ передбачає ж право дитини на спілкування з батьками та іншими родичами (ст. 55 СК РФ), навіть при екстремальних ситуаціях, якими є ті, що пов'язані з воєнний періодом, депортацією, перебуванням в лікувальній установі тощо. Але і ці положення порушуються з причини підтримання країною-агресором політики геноциду, яка полягає у відриві дітей від звичного середовища, мови, культури, традицій та виховання.

Не зважаючи на те, що розшук дітей, переміщених за кордон, у ворожу державу, здійснюють українські правоохоронці, до Інтерполу (у зв'язку з безрезультатністю розшуку українських політичних злочинців, що покинули країну у 2014 році), а також до компетентних органів ворожої країни не надходять запити про правову допомогу та про розшук. У зв'язку із розривом дипломатичних стосунків з РФ, конвенції про правову допомогу не спрацьовують. У зв'язку з цим питання про повернення дітей в Україну повинні взяти на себе міжнародні організації. З їх боку необхідно знайти дієві важелі впливу на керівництво країни-агресора, щоб дозволило розпочати повернення депортованих дітей раніше закінчення військових дій.

Обізнаність українських дипломатів у російському та міжнародному законодавстві, яке стосується прав дитини, не допомагає у відновленні порушених прав українських дітей у зв'язку із насильницьким розлученням із сім'ями і примусовому вивезенні на територію ворожої країни. Інститут українського омбудсмена, в тому числі, і омбудсмена дитячого, не спрацьовує, коли вирішуються питання спільно з державою, яка порушує як українське, так і своє власне, так і міжнародне законодавство.

Міжнародне право захищає права дітей право дітей на життя, право бути із сім'єю, право на здоров'я, право на розвиток особистості, право на турботу і захист в період війни низкою міжнародних документів: Конвенцією ООН про права дитини, Конвенцією про цивільно-правові

аспекти міжнародного викрадення дітей (1980), Європейською конвенцією про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (1980), Конвенцією про захист дітей та співробітництво з питань міжнародного усиновлення (1993), Європейською конвенцією про здійснення прав дітей (1996), Конвенцією про контакт з дітьми (2003), Конвенцією Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення (2007), Європейською конвенцією про усиновлення (2008). Крім того, діють міжнародні акти, які захищають право дітей на життя, право бути із сім'єю, право на здоров'я, право на розвиток особистості, право на турботу і захист в період війни, це Женевські конвенції про захист жертв війни (1949), Додаткові протоколи до Женевських конвенцій (1977), Римський статут Міжнародного кримінального суду (2002), Декларація про безпеку шкіл (2015), Резолюції Ради Безпеки ООН та ін.

На даному етапі, який проходить країна за допомогою світової спільноти, особливе значення має уніфікація вітчизняного законодавства до європейських стандартів розслідування, в тому числі, і злочинів, що мають статус міжнародних, тому що авторитету України для ворогуючої держави недостатньо для відновлення порушених прав українських громадян.

Міжнародна допомога під час розшуку депортованих дітей має, на нашу думку, два напрямки. Перший пов'язується із процесом доказування у справах про міжнародні злочини, а других пов'язується із встановленням місця перебування українських дітей в РФ і повернення їх в Україну. Як для процесу доказування, так і для процесу розшуку і повернення дітей необхідно використання спеціальних знань. Ними володіють як спеціалісти, так і міжнародні експерти.

Документування міжнародних злочинів є частиною процесу доказування в міжнародних процесах, має свою специфіку і особливості. Керівництво з базових стандартів розслідування для документування міжнародних злочинів в Україні не містить судової експертизи в якості доказу під час розслідування¹⁹. Але документи, які розглядаються в якості доказу, можуть бути представлені медичними записами і протоколами. Медичні записи мають відношення до спеціальних знань тому, що суб'єктом, який складає такі записи, є спеціаліст, тобто особа, яка володіє спеціальними медичними знаннями. Медичні записи складають особи, або які долучаються до розслідування

¹⁹ Керівництво з базових стандартів розслідування для документування міжнародних злочинів в Україні. Global Rights Compliance. Травень 2023. С. 414. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/kerivnictvo-z-bazovix-standartiv-rozsliduvannia-dlia-dokumentuvannia-miznarodnix-zlociniv> (дата звернення: 07.06.2023)

в процесуальному статусі спеціаліста, або це зібрані докази, що складені спеціалістами свого профілю (медичного, в даному випадку), до початку проведення розслідування. Щодо протоколів, теж слід зауважити, якщо вони стосуються таких процесуальних дій, як ексгумація, огляд трупу, то під час їх проведення присутність лікаря (судового експерта, спеціаліста) є обов'язковою, тому що саме він володіє спеціальними знаннями, що необхідні для встановлення істини.

Речовими доказами при розслідуванні міжнародних злочинів зазначаються, окрім предметів та інших об'єктів матеріального світу:

- фізичні ушкодження (синці, опіки, порізи, шрами, внутрішні чи зовнішні травми);
- залишки (волосся, кістки);
- відбитки (пальців, ніг, взуття);
- біологічний /судово-медичний матеріал (тіла або частини тіл, шкіра, волосся, зішкреби нігтів, кістки, зуби, плями, сперма, слина, кров, блювота, піт, вагінальні рідини, фекалії)²⁰.

Збирання і зберігання вказаних речових (фізичних) доказів передбачає спеціалізоване навчання, потребує спеціальної кваліфікації: як детектив або професіонал у сфері захисту здоров'я.

Римський Статут Міжнародного кримінального суду (далі – МКС) в ст. 69 в якості доказів зазначає усні та письмові докази, серед яких: показання, документи та письмові протоколи. В якості доказів можуть бути представлені записи за допомогою аудіо- або відеотехніки²¹. Вітчизняними вченими зазначається, що жодних формалізованих вимог до інформації, що направляється до МКС, немає. Особа має право направити інформацію на власний розсуд, тому що МКС цікавлять факти, а не їх юридична оцінка²².

Не кожна отримана інформація судом може стати доказом. Це питання теж вирішується спеціалістами. Водночас постає питання використання спеціальних знань в якості доказів при розслідування

²⁰ Сара Ферро Рібейро, Данае ван дер Стратен Понтоз. Міжнародний протокол документування та розслідування сексуального насильства в конфлікті. Друге видання. Березень 2017. С. 154. URL: https://nmc-vfpo.com/wp-content/uploads/2022/05/mizhnarodnyj-protokol-iz-dokumentuvannya-ta-rozsliduvannya-seksualnogo-nasylystva-v-konflikti-2017_compressed.pdf (дата звернення: 07.06.2023).

²¹ Римський Статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text. (дата звернення: 07.06.2023).

²² Юрчишин Н.Г. Порядок збору інформації /доказів та їх документування для Міжнародного кримінального суду. *«Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права). Том 1. С. 453.

злочинів проти українських дітей МКС. В.В. Юрчишин зазначає висновки експертів в якості доказів в МКС, але це усні докази (часто висновки), які надаються експертом щодо питань, які знаходяться поза сферою компетенції суду²³. Так, можна зробити висновок про використання спеціальних знань у діяльності МКС не тільки у формі проведення міжнародного розслідування, пов'язаного із процесом доказування, а й усними висновками експертів з приводу проведених ними досліджень, що суттєво відрізняється з вітчизняним законодавством. На нашу думку, така форма спеціальних знань найбільш близька до консультації спеціаліста.

Якщо порівнювати використання спеціальних знань з КПК України, то передбачені наступні форми:

1) залучення спеціаліста до проведення слідчих (розшукових) дій (допиту, обшуку, ОМП, пред'явленні до впізнання та ін.);

2) залучення спеціаліста до проведення негласних слідчих (розшукових) дій);

3) залучення експерта і проведення експертизи (ст. 242 КПК України);

4) консультації спеціаліста (ст. 105 КПК України)²⁴.

Порівнюючи українську кримінальну процесуальну форму використання спеціальних знань з міжнародною в частині судових експертиз, як форми спеціальних знань, слід зазначити перевагу відходу від формалізації у вирішенні питання про прийнятність доказів, спрощену процедуру формування доказу, беззаперечний авторитет експерта, що надає суду інформацію в судовому засіданні. В МКС перевага надається спеціальним знанням, за допомогою яких формуються докази, пов'язані з наочністю: використання цифрової зйомки, відеозйомки, аудіо записів, що передбачає володіння знаннями з криміналістичної техніки і оптимальний вибір необхідних засобів з цією метою.

Але наведений перелік використання спеціальних знань в МКС не є вичерпним. До спеціалістів відносяться не тільки експерти і члени слідчих груп, а й спеціалісти з допомоги свідкам та потерпілим, що

²³ Юрчишин В.Д. Докази та їх властивості у діяльності Міжнародного кримінального суду: основні аспекти. *«Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права). Том 1. С. 402.

²⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651VI (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 910. № 1112. № 13. Ст. 88.

володіють кваліфікацією в наступних галузях: захист і забезпечення безпеки свідків; вирішення юридичних і адміністративних питань, в тому числі в гуманітарному та кримінальному праві; вирішення питань матеріально-технічного забезпечення; психології кримінального провадження; гендерної проблематики та культурного різнобарв'я; діти і травмовані діти; особи похилого віку, які отримали психологічні травми в результаті збройного конфлікту і заслання; інваліди; соціальна робота та консультування; медична допомога; усний та письмовий переклад)²⁵.

Це свідчить про використання спеціальних знань не тільки в процесуальній діяльності, а й в кримінологічній та адміністративній, які є не менш важливими, ніж процес доказування.

Питанням, що стосується повернення викрадених і депортованих осіб, займаються кілька міжнародних організацій, які діють на підставі відповідних міжнародних конвенцій. Серед таких організацій слід назвати робочу групу з насильницьких та недобровільних зникнень (UNWGEID), що працює при ООН. Ця робоча група особливо серйозні випадки порушень прав людини, і на нашу думку, справи про зникнення дітей є саме такими.

Також функціонує Комітет з насильницьких зникнень, який діє на підставі Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. Саме Він розглядає індивідуальні прохання від зацікавлених осіб про розшук і встановлення зниклої особи та розглядає повідомлення від держав-учасниць. Практика повернення дітей на батьківщину співробітниками вказаних організацій є прикладом використання міжнародних спеціальних знань.

4. Використання спеціальних знань із метою повернення депортованих українських дітей

Розшук дітей, який здійснюється за заявою батьків або близьких родичів, на нашу думку, повинен здійснюватися за принципами розшуку зниклої (викраденої) особи, що співвідноситься із розслідуванням злочинів проти честі та гідності особи, але на міжнародному рівні.

Учасниками X Міжнародного круглого столу «Інформаційне забезпечення розслідування злочинів» прийнято резолюцію, в якій наголошено на необхідності використання інноваційних технологій для покращення розслідування злочинів, а також на встановленні міжнародних механізмів співробітництва для обміну інформацією та

²⁵ Правила процедури доказування Міжнародного кримінального суду. С. 28–29. URL: https://www.un.org/ru/documents/rules/icc_rules.pdf (дата звернення: 07.06.2023)

координацією дій у боротьбі із транснаціональною злочинністю, зокрема, шляхом підписання та виконання міжнародних угод та утворення спеціальних організацій.

Дитячий омбудсмен Д. Герасимчук зазначила, що існує п'ять заздалегідь спланованих основних сценаріїв викрадення українських дітей. Перший пов'язаний із вбивством батьків, другий – розлучення з батьками під час фільтрації; третій – вилучення дітей з родин, при цьому іноді відбувається позбавлення батьківських прав осіб з проукраїнськими поглядами; четвертий спосіб пов'язаний з вивезенням дітей із закладів інституційного нагляду; п'ятий спосіб полягає у створенні неприйнятних умов для життя на окупованій території, за якого батькам пропонують віддати дітей на оздоровлення, лікування або відпочинок²⁶.

Примусове вивезення дітей здійснюється російською організацією «Детям в руки», яку очолює М. Львова-Белова. Дітей поміщують одного з пунктів тимчасового базування на території ворожої країни. Далі відбувається переміщення дітей в один із 57 регіонів РФ, серед яких є Дагестан, Сахалін та інші північні регіони. У незаконному переміщенні дітей задіяні такі особи, як Е. Федоренко (уповноважена з прав дітей ДНР), Л. Толстикіна (міністр праці та соціальної політики ДНР), В. Якімова (віцепрезидент фонду «Гольфстрим»), Л. Фальковська (директор департаменту державної політики у сфері захисту прав дітей РФ), М. Брєєв (спонсор штабу «Детям в руки»), Г. Кузнецова (заступник голови Держдуми РФ) та ін.

Інформація про вивезених дітей отримується через Червоний Хрест, журналістські розслідування, рідних вивезених дітей, але навіть правоохоронці стверджують, що єдиного алгоритму повернення дітей додому не буде. Це пов'язується із місцем перебування дітей та їх статусом.

Вивезені діти поміщуються в інтернати та дитячі будинки і після цього усиновлюються російськими родинами. За дій усиновлення змінюються прізвище та ім'я дитини, і можливо, інші її анкетні дані, що значно ускладнює пошук дитини.

Отримати статус кандидата на усиновлення української дитини можна за період 1–2 місяці, вікових обмежень для усиновлення не встановлено, тому це можуть зробити навіть особи літнього віку. Заява про усиновлення подається до органів опіки та піклування за місцем проживання особи, яка бажає прийняти дитину в свою сім'ю. Для отримання інформації про пошук дитини для усиновлення особа може

²⁶ Скотнікова О. В росіян є п'ять сценаріїв викрадення українських дітей, – Дитячий омбудсмен. *Вечірній Київ*. 05.03.2023. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/79536> (дата звернення: 07.06.2023).

розмістити заявку у газетах, журналах та спеціальних бюлетенях. В РФ працює система пошуку дітей для усиновлення «Наdejда». Вона включає Державний банк даних про дітей, які залишилися без піклування батьків. За інформацією цього банку можна як усиновити дитину, так і встановити над нею опіку, взяти до прийомної сім'ї та під патронат.

Банк «Наdejда» формується від районів. Інформація надходить від будинків дитини, дитячих домів, притулків, лікарень та інших закладів, де тимчасово може знаходитися викрадена дитина. Протягом першого місяця з моменту виявлення дитини без нагляду батьків місцеві органи опіки повинні вжити всіх заходів для влаштування дитини в сім'ю. Справа про таку дитину знаходиться в органах опіки. Тому перший крок, де можна віднайти дитину, може здійснюватися через контакт з органами опіки, звернення до них як українських, так і міжнародних правозахисників.

Якщо дитина протягом місяця не була усиновлена, то дані про дитину вносяться до Регіонального банку даних, який знаходиться під управлінням окружного комітету (департаменту) освіти або підпорядковується органам соціального захисту при Адміністрації регіону. Щодо цих дітей ведеться база Регіонального оператора банку даних про дітей, що залишилися без піклування батьків. Оператор вживає заходів щодо влаштування дітей в сім'ю в цій області проживання протягом наступного місяця. Для цього необхідна інформація і публікується у журналах, газетах, дошках оголошень та на веб-сайтах.

Наступний етап, якщо дитина не набула сім'ю протягом місяця, інформація про неї надсилається Федеральному оператору банку даних при Міносвіти РФ. Інформація про дітей до 1 року оновлюється в банку даних один раз на рік, а на старших дітей – раз на три роки. При передачі інформації про дитину на наступний рівень, органи опіку продовжують шукати дитині родину і надалі.

Іншим шляхом усиновлення є звернення майбутніх усиновителів безпосередньо до дитячих закладів, де може утримуватися дитина, поза Банком даних. Але питання про усиновлення вирішується в даному випадку на розсуд завідуючих цими закладами.

Діти до 5 років утримуються у домах дитини, старші діти від 5 років поміщують дошкільні дитячі доми або дитячі доми сімейного типу, потім у дитячі доми або інтернати. Діти відвідують найближчу школу.

М. Львова-Белова у березні 2023 року пояснила, що російські сім'ї не можуть усиновити дітей з ЛНР, ДНР, Запорізької та Херсонської областей, а тільки оформити опіку. Але невідомо, з якого моменту було прийнято таке рішення, чи має воно зворотну дію в часі, чи стосується воно дітей з Київської та Харківської області.

Якщо мова йде про спеціальні знання, пов'язані із знаходженням і поверненням українських дітей з території РФ, слід зазначити наступне.

1. Для розшуку і встановлення місцезнаходження потрібно задіяння фахівців з ІТ-технологій, що можуть орієнтуватися в інформаційному просторі і опрацювати бази даних, веб-сайти, за які згадувалося вище. Така робота допоможе опрацюванню інформації про те, скільки всього дітей без батьків опинилося в сусідній країні, статус таких дітей (прийняті або не прийняті в сім'ю), в якому саме закладі дитина перебуває, яку школу відвідує.

2. Долучити до розшуку на підставі отриманих вихідних даних кіберполіцію, з метою документування необхідних даних, доказів для кримінальних проваджень, якщо розшук буде здійснюватися в межах розслідування кримінальних проваджень.

3. Ініціювати проведення журналістських розслідуванням за встановленими фактами перебування українських дітей за кордоном.

4. У зв'язку із порушеним питанням про спецтрибунал по В. Путіну, та М. Львовій-Беловій за ознаками в їх діях щодо українських дітей складу геноциду, здійснювати збір доказів для передачі до Міжнародного кримінального суду, за допомогою іноземних спеціалістів, а також відповідно вимог до речових (фізичних), та інших доказів, що розкладаються в подібних провадженнях.

5. Для повернення дітей потрібно залучати іноземних фахівців з міжнародних договорів, Червоних Хрест та Червоний Півмісяць, з якими опрацювати отриману інформацію про місцезнаходження дітей, для вжиття подальших заходів, в тому числі, і перемовного процесу про обмін або повернення. Також потрібно співпрацювати з Комітетом з насильницьких зникнень (розглядає заяви про зникнення) та Робочою групою ООН з насильницьких та недобровільних зникнень (розробляє сам механізм повернення).

6. Утворити спеціальну організацію, на яку покласти функції переміщення дітей на територію України, в якій були б задіяні такі спеціалісти, як педагоги, лікарі, психологи, що змогли б оцінити стан дитини, що повертається.

7. Оголосити конкурс на отримання гранту, пов'язаного з розробкою оптимального механізму повернення депортованих дітей в Україну.

8. Сприяти притягненню до міжнародної кримінальної відповідальності осіб, що створили, розробляли, сприяли діяльності, матеріально підтримували організацію «Дети в руки», а також осіб, які сприяли незаконному усиновленню або передачі під опіку українських дітей.

9. Встановити всі випадки депортації українських дітей чоловічої статі, віком 15-17 років, які в примусовому порядку направлялися для несення військової служби і участі в бойових діях з боку самопроголошених республік.

Наприкінці червня 2023 року зв'явилась інформація про те, що у РФ створена спеціальна комісія для розслідування злочинів української влади проти неповнолітніх українських дітей, починаючи з 2014 року. Про створення такої комісії проголосувала Держдума 20.06.2023. Опрацювання так званих доказів, які накопичить ця комісія, дасть уявлення світові про свідомі злочинні дії, спричинені саме російськими військовими щодо українських дітей.

Про судовий процес над світовим злочинцем і про повернення дітей в Україну можна бути говорити лише після завершення військових дій і перемоги нашої країни. Але дії, які необхідно вчинити для встановлення місцезнаходження і повернення, потрібно продумувати вже сьогодні, залучаючи до цього фахівців.

ВИСНОВКИ

Питання повернення українських дітей, вивезених у насильницький спосіб з території України, на нашу думку, є на сьогодні, не менш важливим, ніж перемога, тому що стосується майбутнього нашої країни. З кожним днем зволікання у вирішенні даної проблеми психологічні травми можуть бути для таких дітей глибокими, а саме перебування на території ворогуючої держави може відбитися на її світосприйнятті. На нашу думку, сприяти у розшуку й поверненні дітей повинні саме спеціалісти і спеціальні знання, пов'язані із особливою підготовкою та кваліфікацією носіїв таких знань.

У вирішенні питання про розшук і повернення українських дітей спеціальні знання можуть розглядатися в криміналістичному аспекті. Він пов'язується із спеціальною підготовкою, освітою, що може використовуватися для встановлення місцезнаходження дитини, повернення її, ідентифікації. Такі знання пов'язуються як з експертною практикою (з різними судовими експертизами, які застосовуються в процесу ідентифікації, як наприклад, судово-медична, дактилоскопічна, портретна, імунологічна, цитологічна, ДНК-профілю, біометричного аналізу та ін. Не можна виключати під час розшуку загибель дитини, якщо про це свідчать обставини: збройний напад, спричинення тілесних ушкоджень і заподіяння смерті, руйнування будівель, невмотивовані зникнення осіб з місця влучання, знайдення масових поховань. За таких обставин спеціальні знання використовуються під час проведення ОМП, ексгумації, впізнання трупу, огляду трупу тощо.

Спеціальні знання необхідні в процесі доказування під час збирання доказів за участю іноземних суб'єктів, що здійснюють розслідування за міжнародними злочинами, серед яких злочини проти людяності, геноцид і військові злочини. Від таких спеціалістів вимагається медична або юридична підготовка. Заслугують на увагу той факт, що в якості допоміжних спеціалістів під час проведення міжнародних розслідувань виступають психологи, адміністратори, лікарі, перекладачі, особи, що забезпечують безпеку у можуть надати каліфікаційну допомогу різним категоріям осіб (дітям, інвалідам, особами похилого віку). Це свідчить про забезпечення всіх потреб, що виникають в процесі розслідування і заслуговує на запозичення.

Досліджуючи використання спеціальних знань під час встановлення місця перебування депортованих дітей, які позбавлені батьківського супроводу, на нашу думку, постає питання у спеціальних знаннях, пов'язаних з ІТ-технологіями, що б дозволило отримувати інформацію з баз про усиновлення і встановлення опіки над дітьми, а також перебування дитину до цих процесів.

Після повернення дітей в Україну є потреба у спеціальних психологічних знаннях та знаннях з медицини для оцінки психологічного і фізичного стану кожної повернутої дитини для їх реабілітації.

Виходячи із сказаного, ми маємо відмінності у спеціальних знаннях, що використовуються під час розшуку і повернення українських дітей, між українським і міжнародним законодавством. Але вважаючи на процеси спільної діяльності у вказаному напрямку, відбувається уніфікація українського законодавства до європейського, у тому в числі, і у сфері спеціальних знань, що беззаперечно, сприяє ефективній роботі в правоохоронній діяльності, що стосується вирішення питань розшуку і повернення дітей додому.

АНОТАЦІЯ

Розділ колективної монографії присвячений проблемам, пов'язаним з розшуком і поверненням українських дітей в Україну, які вивезені в РФ в період збройної агресії. Особлива увага при встановленні місцезнаходження дітей приділяється спеціальним знанням. Вони можуть бути не тільки засобами здобування доказів, а й самими доказами, а також елементами діяльності суб'єктів, що здійснюють розслідування і допомагають цьому процесу. В роботі наданий криміналістичний аналіз обставин зникнення, серед яких: викрадення, зникнення, депортація, насильницьке переміщення, фільтрація. Також надано характеристику спеціальних знань, які використовуються для пошуку живих осіб і для ідентифікації трупів. Також робота містить види спеціальних знань, які використовуються у міжнародному

кримінальному праві та процесі. Остання частина роботи містить заходи щодо встановлення місцезнаходження українських дітей з переліком спеціальних знань, які можна при цьому використовувати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Group letter. Deporting Ukrainian children and “Russifying” them is jeopardizing the future of Ukraine. *Le Monde*. 05.08.2022. URL: https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2022/08/05/deporting-ukrainian-children-and-russifying-them-is-jeopardizing-the-future-of-ukraine_5992568_23.html (дата звернення: 07.02.2023).

2. Доломанджи А. Скільки українських дітей депортовано в Росію: Зеленський розкрив моторошні дані. *Уніан*. 13.05.2023. URL: <https://www.unian.ua/society/skilki-ukrajinskih-ditey-deportovano-v-rosiyu-zelenskiy-rozkriv-motoroshni-dani-12255303.html> (дата звернення: 07.06.2023).

3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 4-те вид., переробл і доп. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. Київ : Юридична думка. 2007. 1184 с.

4. Печончик Т. Депортація як злочин: чому потерпілі мовчать. *LB.ua. Дорослий погляд на світ*. 27.02.2023. URL: https://lb.ua/blog/koalitsiia_ua5am/547254_deportatsiya_yak_zlochin_chomu_poterpili.html (дата звернення: 07.06.2023).

5. Про запобігання злочину геноциду за покарання за нього. Конвенція Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1948 року : Резолюція Генеральної Асамблеї № 260. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_155 (дата звернення: 07.06.2023).

6. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text (дата звернення: 07.06.2023).

7. Виноградов О. У пошуках «неблагонадійних» та ворогів. Як та навіщо Росія проводить фільтрацію Українців. *Радіо Свобода*. 11.06.2022 URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/filtraciyni-tabori/31892704.html> (дата звернення: 07.06.2023).

8. Горбачова А. Викрадення українських дітей в Австрії: омбудсман розповів подробиці кричущого випадку. *Уніан*. 12.02.2023. URL: <https://www.unian.ua/society/skandal-v-avstriji-ombudsman-rozpoviv-podrobiti-vikradennya-ukrajinskih-ditey-12142158.html> (дата звернення: 07.06.2023).

9. Зникнути. Словник Української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. С. 663.

10. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин : Закон України від 12.07.2018 р. № 2505-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 38, ст. 280.

11. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII (зі змінами та доповненнями). *Голос України*. № 141–142.

12. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей. Закон України № 20/95-ВР від 24.01.1995. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995, № 6, ст. 35.

13. Манько Є.С. Зовнішність людини як об'єкт криміналістичного дослідження, її властивості, елементи та ознаки. *Криміналістичний вісник*. 2018. № 1 (29). С. 52–57.

14. Зименкова Т.В., Садченко О.О. Криміналістичний аналіз змін зовнішності людини. *Судово-експертна діяльність: сучасний стан та перспективи розвитку*. 2015. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/9029/1/%d0%a1%d0%a3%d0%94%d0%9e%d0%92%d0%9e-%d0%95%d0%9a%d0%a1%d0%9f%d0%95%d0%a0%d0%a2%d0%9d%d0%90_p137-140.pdf. (дата звернення: 07.06.2023).

15. Юхно О.О. Проблемні питання вдосконалення професійної підготовки членів слідчо-оперативних груп та спеціалістів в умовах воєнного стану. Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану. Харків, 2022. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3e495612-b039-4b0b-9335-9665dfe62575/content>. (дата звернення: 07.06.2023).

16. А. Пріхно. Ексгумація на Київщині: які висновки можуть отримати судмедексперти. *Медійна ініціатива за права людини*. 04.05.2022. URL: <https://mipl.org.ua/eksgumacziya-na-kyvivshhyni-yaki-vysnovky-mozhut-otrymaty-sudmedeksperty/>. (дата звернення: 07.06.2023).

17. Борисенко І.В. Ідентифікація особи невідомого трупа. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 20: Криміналістика, судова експертиза, юридична психологія. Харків : Право, 2018. 952. С. 333–334.

18. Правила проведення судово-медичних експертиз (досліджень) трупів у бюро судово-медичної експертизи : затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.1995 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0257-95#Text>. (дата звернення: 07.06.2023).

19. Керівництво з базових стандартів розслідування для документування міжнародних злочинів в Україні. *Global Rights Compliance*. Травень 2023. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/kerivnictvo-z-bazovix-standartiv-rozsliduvannia-dlia-dokumentuvannia-miznarodnix-zlociniv> (дата звернення: 07.06.2023)

20. Сара Ферро Рібейро, Данае ван дер Стратен Понтоз. Міжнародний протокол документування та розслідування сексуального насильства в конфлікті. Друге видання. Березень 2017. URL: https://nmc-vfpo.com/wp-content/uploads/2022/05/mizhnarodnyj-protokol-iz-dokumentuvannya-ta-rozsliduvannya-seksualnogo-nasyilstva-v-konflikti-2017_compressed.pdf (дата звернення: 07.06.2023).

21. Римський Статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text (дата звернення: 07.06.2023).

22. Юрчишин Н.Г. Порядок збору інформації /доказів та їх документування для Міжнародного кримінального суду. *«Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права). Том 1. С. 452–455.

23. Юрчишин В.Д. Докази та їх властивості у діяльності Міжнародного кримінального суду: основні аспекти. *«Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права). Том 1. С. 401–404.

24. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651VI (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 910. № 1112. № 13. Ст. 88.

25. Правила процедури доказування Міжнародного кримінального суду. URL: https://www.un.org/ru/documents/rules/icc_rules.pdf.

26. Скотнікова О. В росіян є п'ять сценаріїв викрадення українських дітей, – Дитячий омбудсмен. *Вечірній Київ*. 05.03.2023. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/79536/> (дата звернення: 07.06.2023).

Information about the author:
Shulzhenko Assol Volodymyrivna,

Doctor of Philosophy,
Associate Professor at the Department of Justice and Philosophy
Sumy National Agrarian University
160, Gerasima Kondratieva str., Sumy, 40000, Ukraine

NOTES

NOTES

NOTES

**MODERN PARADIGM OF PUBLIC AND PRIVATE LAW
AMIDST SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Scientific monograph

Volume 2

Izdevniecība «Baltija Publishing»
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058
E-mail: office@baltijapublishing.lv

Iespiests tipogrāfijā SIA «Izdevniecība «Baltija Publishing»
Parakstīts iespiešanai: 2023. gada 30. augusts
Tirāža 150 eks.