

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ В.К. МАМУТОВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

**Володимир
УСТИМЕНКО**

**АДАПТАЦІЯ
НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА
ДО ПРАВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ:**

**ОСНОВИ, КРИТЕРІЇ,
ВИМІРИ СТІЙКОСТІ**

Монографія

КИЇВ
АКАДЕМПЕРІОДИКА
2025

Рецензенти:

Задохайло Д.В.,

завідувач кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України

Подцерковний О.П.,

завідувач кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України

Поєдинок В.В.,

професор кафедри економічного права та економічного судочинства Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор

Рекомендовано до друку Вченою радою

Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»

(протокол від 03.02.2025 № 2)

Устименко В.А.

У80 Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості: монографія / Володимир Устименко; НАН України, ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України». — Київ: Академперіодика, 2025. — 452 с.

ISBN 978-966-360-534-0

Монографія присвячена обґрунтуванню теоретичних і практичних підходів до формування візії європейського майбутнього України у новій системі викликів і можливостей, створюваних інтеграційними процесами в економічному та політико-правовому просторі ЄС. Представлено основи адаптації національного законодавства до права ЄС. Виявлено особливості такої адаптації за засадничим, секторальним та функціональним критеріями. Обґрунтовано науково-правові підходи до забезпечення стійкого розвитку України у контексті адаптації національного законодавства до права ЄС.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і економічних спеціальностей закладів вищої освіти, юристів-практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування.

УДК 340+341+346

© Устименко В.А., 2025

© ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова
НАН України», 2025

© Академперіодика, оформлення, 2025

ISBN 978-966-360-534-0

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. АДАПТАЦІЯ ДО ПРАВА ЄС: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМОПРОЕКТУВАННЯ	9
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ВПЛИВУ ТА АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ЯК КЛЮЧОВІ СТАДІЇ ПРАВOTВОРЧОГО ПРОЦЕСУ: ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНИ	71
РОЗДІЛ 3. ПРАВО ЄС У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	121
РОЗДІЛ 4. ЗАСАДНИЧИЙ КРИТЕРІЙ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄС	173
РОЗДІЛ 5. СЕКТОРАЛЬНИЙ КРИТЕРІЙ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄС	219
РОЗДІЛ 6. ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ КРИТЕРІЙ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄС	260

РОЗДІЛ 7. СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР СТІЙКОСТІ: НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПОЛІ- ТИКА ЄС (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)	296
РОЗДІЛ 8. ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР СТІЙКОСТІ: СУЧАСНІ ВИМОГИ ПРАВА ЄС ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ УРАХУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	350
РОЗДІЛ 9. ЕКОЛОГІЧНИЙ ВИМІР СТІЙКОСТІ: ТАКСОНОМІЯ ЄС ЗІ СТАЛОГО РОЗ- ВИТКУ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА ОС- НОВА ВІДТВОРЕННЯ СУЧАСНИХ ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ	388
ПІСЛЯМОВА	422

ПЕРЕДМОВА

У часи, коли перед Україною постають нові геополітичні виклики, зумовлені насамперед безпековими факторами, євроінтеграція, як і євроатлантична інтеграція, розглядаються як цивілізаційний вибір Українського народу та стратегічний вектор змін у внутрішній і зовнішній політиці.

Важливою віхою в історії державотворення та суспільно-політичних трансформацій слід визнати набуття Україною статусу країни – кандидата у члени Європейського Союзу. Ця подія справила визначний вплив на політико-правовий уклад країни та створила передумови для розробки нових, із одночасним оновленням наявних, інструментальних підходів до формування адаптованої до права ЄС національної правової системи. Водночас схвалення Переговорної рамки для України заклало підґрунтя як для поглиблення розпочатого процесу з наближення законодавства України до права ЄС, так і його чіткого часового та змістовного структурування.

Скрінінг з боку Європейської Комісії стану виконання Україною міжнародно-

правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції засвідчує позитивний тренд у плануванні та реалізації правових реформ. Одночасно власна оцінка Україною ступеня дотримання права ЄС дає змогу виявляти менш адаптовані сфери національного законодавства, визначаючи «дорожні» карти здійснення заходів з модернізації правового регулювання відповідних груп суспільних відносин.

Проте, як порівняти з попереднім періодом виконання Україною зобов'язань з євроінтеграції, що початково передбачалися Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, набуття статусу країни – кандидата у члени ЄС та схвалення Переговорної рамки актуалізують завдання з виконання значно більшого обсягу імплементаційної роботи. Зокрема, динамізм змін у праві ЄС потребує врахування не лише тих актів вторинного права, які зазначені у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки право ЄС постійно доповнюється, змінюється та подекуди докорінно переглядається у відповідь на сучасні зміни в економіці, політиці, праві під впливом нових світоглядних концептів майбутнього розвитку країн – членів ЄС.

Звісно, потребуючи прискорених та якісних правових реформ за секторальним та функціональним напрямками, реалізація яких наблизить Україну до повноправного членства в ЄС, досить важливо створити дієву методологічну основу вдосконалення правотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності відповідно до ціннісних орієнтирів і філософсько-правових постулатів, закладених у право ЄС, у кореляції із оцінкою ефективності імплементації норм права ЄС, що регулюють певну сферу суспільних відносин, та норм-принципів, які формують основу

правової системи ЄС, особливо із наголосом на коректність і повноту нормативної проекції принципу верховенства права та пов'язаних з ним вимог на ключові сфери державної політики України з урахуванням практики ЄС.

Траєкторія змін правової парадигми та правосвідомості в суспільстві у тому напрямі, який відповідає правовим ціннісним ЄС, представлена у пропонованій читачкій увазі монографії, спирається на наукові здобутки та результати багаторічних досліджень провідних учених і колективів науковців Національної академії наук України та закладів вищої освіти. Можна виділити лише деякі з багатьох наукових праць, які надихнули на підготовку цієї монографічної роботи і сприяли формуванню ідей та напрацюванню шляхів їх практичного втілення: «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення» (моногр., акад. НАН України О.Л. Копиленко, О.В. Богачова), «Українська держава. Витоки. Історична еволюція. Сучасність» (моногр., акад. НАН України О.О. Рафальський), «Феномен конституційного права» (моногр., акад. НАН України В.М. Шаповал), «Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі» (моногр. за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика), «Правова доктрина і державність: вектор взаємозв'язку» (моногр., акад. НАН України Ю.С. Шемшученко, акад. НАПрН України Н.М. Оніщенко, чл.-кор. НАН України Н.М. Пархоменко та ін.), «Громадянське суспільство в Україні: сучасний стан, виклики, стратегія модернізації» (моногр. за заг. ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка, акад. НАПрН України О.В. Скрипнюка).

Саме науково зважений підхід, визнаний Законом України «Про правотворчу діяльність» одним із принципів

правотворчої діяльності, має стати основою сполучення наукових концепцій, здобутків різних наукових шкіл, що допоможе сформуванню комплексного бачення методів і засобів адаптації національного законодавства до права ЄС.

Зважаючи на те, що інтеграція до політико-правового та економічного простору ЄС є багатограним та складно структурованим процесом, у представленому дослідженні здійснено спробу сприйняття філософії правової думки, якою пронизано право ЄС, із обґрунтуванням теоретичних і практичних підходів до формування візії європейського майбутнього України у новій системі викликів та можливостей, на засадах системної оцінки ефективності інтеграції у правове поле ЄС із використанням низки правових категорій і принципів права, що презюмуються як основа формування європейських цінностей, а також із визначенням шляхів вирішення проблем, які перешкоджають оперативному усуненню невідповідностей законодавства України праву ЄС.

Водночас більшість питань, що розглядаються у монографії, можуть стати підґрунтям для наукової полеміки, підживлюючи інтерес наукової спільноти до пошуку шляхів підвищення ефективності адаптації законодавства України до права ЄС.

АДАПТАЦІЯ ДО ПРАВА ЄС: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Важливою передумовою адаптації національного законодавства до права ЄС є наявність якісного та коректного перекладу правових актів ЄС на українську мову, що об'єктивно визнається як інституціями ЄС, так і органами державної влади України.

Передусім на цьому зроблено наголос у Переговорній рамці для України, схваленій 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС (Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)) [1]. Зокрема, у п. 25 Переговорної рамки для України відзначається, що Україні потрібно буде завчасно перед вступом виконати переклади *acquis* українською мовою, а також підготувати достатню кількість перекладачів, необхідних для належного функціонування інституцій ЄС після її вступу.

Задовго до підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої із заявою Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII [2] (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18.03.2004 № 1629-IV, серед заходів, які мають бути вжиті на першому етапі виконання Програми, визначила забезпечення розробки глосарію термінів *acquis communautaire* для адекватності їхнього розуміння та уніфікованого застосування у процесі адаптації, а також розробку і запровадження єдиних вимог до перекладів актів *acquis communautaire* на українську мову, створення централізованої системи перекладів (Розділ V «Мета та завдання першого етапу виконання Програми») [3].

На перший погляд, може здатися, що здійснення перекладу є роботою філологів, проте юридичний текст вимагає особливої уваги до спеціальних термінів відповідних фахівців з різних галузей права. Особливо, зважаючи на фактор багатомовності правової системи ЄС. Мовні особливості, а також правові традиції країн – членів ЄС призводять до певних розбіжностей перекладів правових актів. Як зазначається у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», термінологічні відмінності в офіційних перекладах на мови країн – членів ЄС можуть зумовлюватися такими факторами:

- юридична термінологія неоднакова в різних мовах. Зважаючи на те, що французька та німецька мови тради-

ційно відомі своєю точністю у сфері розроблення проєктів нормативно-правових актів, англійська може не бути мовою першого вибору;

- у праві ЄС мають випадки вживання слів або понять, що невідомі в усіх правових системах держав — членів ЄС;
- право ЄС, як і національне законодавство, часто є результатом політичного компромісу, досягнутого на останньому етапі законодавчого процесу;
- деякі розбіжності та невідповідності можуть виникати через звичайні людські помилки, зроблені як на етапі розроблення тексту акта, так і на етапі його перекладу [4, с. 48].

Як зазначають К.Я. Сьох та М.М. Гультай, у роботі над перекладом виникають проблеми розуміння термінології ЄС, оскільки вона для правничої термінології України є новою, і не існує чіткого розуміння, що є недопустимим у нормотворчості. Для подолання перешкод щодо розуміння сутності термінології ЄС, як наголошують науковці, країни, що не є учасницями, створюють механізми, які б допомагали в адаптації термінології ЄС до національної. Водночас автори стверджують, що у праві ЄС є термінологія, яку неможливо перекласти на національну мову, тому країни змушені використовувати термінологію в оригіналі та вводити нове поняття в національне законодавство [5, с. 58–59].

Звісно, вказані особливості доцільно враховувати під час здійснення перекладу українською правових актів ЄС.

Про загальнодержавне значення питання, пов'язаного з організацією та здійсненням перекладу актів права ЄС на українську мову, свідчать приклади з правотворчої діяльності щодо затвердження відповідних порядків.

Зокрема, перший Порядок перекладу актів європейського права на українську мову був затверджений наказом Міністерства юстиції України від 26.11.2003 № 144/5. Зазначеним Порядком встановлювалося, що переклад актів європейського права на українську мову для цілей адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу здійснює Центр європейського та порівняльного права [6].

Згодом постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 512 було затверджено Порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*, пов'язаних з виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (далі – Порядок № 512). Пунктом 2 цієї Постанови було встановлено, що організацію, планування та здійснення перекладу актів Європейського Союзу *acquis communautaire* на українську мову забезпечує Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України [7].

Чинна редакція Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.05.2023 № 451 (далі – Постанова КМУ № 451), передбачає здійснення перекладу як на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*, так і на англійську мову актів законодавства України, пов'язаних з виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (далі – Порядок № 451) [8].

Як впливає з норми п. 2 Постанови КМУ № 451, організацію та планування перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire* та на англійську мову актів законодавства України забезпечує

Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Водночас безпосереднє здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*, на англійську мову актів законодавства України, а також оновлення глосарія термінів актів Європейського Союзу *acquis communautaire* забезпечує державна установа «Офіс із залучення та підтримки інвестицій».

Важливою особливістю діяльності з перекладу актів права ЄС на українську мову потрібно визнати її організацію та здійснення на засадах планування, що знаходить вияв у формуванні та затвердженні орієнтовного плану перекладу актів *acquis* ЄС та актів законодавства України.

Порядком № 451 встановлено, що орієнтовний план перекладу актів *acquis* ЄС та актів законодавства України формується відповідно до зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Урядовий комітет, до компетенції якого належать питання європейської та євроатлантичної інтеграції, на своїх засіданнях розглядає та ухвалює рішення щодо затвердження орієнтовного плану перекладу актів *acquis* ЄС та актів законодавства України. Орієнтовний план перекладу актів *acquis* ЄС і актів законодавства України та зміни до нього, що підготовлені і внесені відповідно до Порядку № 451, протягом 10 робочих днів з дати затвердження на засіданні урядового комітету, до компетенції якого належать питання європейської та євроатлантичної інтеграції, оприлюднюються на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади (п. 4).

Водночас ознайомлення з відомостями, представленими на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади у межах підрозділу «Переклади актів *acquis* ЄС» розділу

«Європейська інтеграція» [9], засвідчує той факт, що орієнтовні плани перекладу актів *acquis* ЄС неповною мірою охоплюють правові акти ЄС, які складають основу розробки відповідних законопроєктів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до права ЄС у певних секторах (галузях) або за функціональним підходом.

Зазначене можна продемонструвати на прикладі розробки законопроєкту № 6405 від 08.12.2021 [10], який згодом було ухвалено як Закон України від 21.03.2023 № 3007-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації» [11].

Так, у пояснювальній записці доцільність розробки законопроєкту № 6405 від 08.12.2021 обґрунтовано внесенням ряду змін до додатків до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO), ухваленням Регламенту (ЄС) № 2018/1139 Європейського Парламенту та Ради від 04 липня 2018 року щодо загальних правил в галузі цивільної авіації та створення Європейського агентства з безпеки польотів, яким скасовано Регламент (ЄС) № 216/2008 Європейського Парламенту та Ради від 20 лютого 2008 року (далі – Регламент (ЄС) № 2018/1139).

Порядком № 512, чинним на момент реєстрації законопроєкту, а також ухвалення його як Закону, передбачалося, що переклад акта *acquis* ЄС, підготовлений відпо-

відно до цього Порядку, протягом 15 робочих днів з дати затвердження публікується на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади та надсилається ініціатору. Утім, ознайомлення із переліком перекладених актів *acquis* ЄС, що пов'язані із Главою 7 «Транспорт» Розділу V Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розміщених на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади [12], засвідчує відсутність публікації перекладу згаданого вище Регламенту (ЄС) № 2018/1139. Це пояснюється тим, що Регламент (ЄС) № 2018/1139 не було попередньо включено до орієнтовного плану перекладу актів *acquis* ЄС на відповідний календарний рік. Зокрема, представлені на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади у межах підрозділу «Переклади актів *acquis* ЄС» розділу «Європейська інтеграція» орієнтовні плани перекладу актів *acquis* ЄС, починаючи з 2021 року, не містять інформації про Регламент (ЄС) № 2018/1139.

Частково ситуація є схожою у випадку із Законом України від 22.05.2024 № 3727-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм законодавства Європейського Союзу з питань роумінгу» (далі – Закон № 3727-IX) [13].

Так, у пояснювальній записці до законопроекту № 10265 від 17.11.2023 (далі – законопроект № 10265) [14], який було ухвалено як Закон № 3727-IX, відзначається, що у відповідній сфері діють чотири Регламенти та одна Директива. Водночас на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади у межах Глави 14 «Інформаційне суспільство» [15] представлено переклади на українську мову лише Регламенту Європейського Парламенту і Ради 2018/1971 від 11 грудня 2018 року про заснування Органу європейських

регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009 та Директиви Європейського Парламенту і Ради 2018/1972 від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій (далі – Директива 2018/1972).

Варто зауважити, що на момент реєстрації законопроекту № 10265 на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади вже було завчасно опубліковано переклад на українську мову Директиви 2018/1972. У цій ситуації привертає увагу лише те, що переклад було затверджено 07.09.2020 [16], тобто більше ніж за три роки до дати реєстрації законопроекту. І цього ж 2020 року у грудні місяці було внесено виправлення до тексту Директиви 2018/1972, яке, очевидно, не могло бути відтворено у перекладі, але водночас переклад мав би бути уточнений та оприлюднений повторно з урахуванням останньої редакції Директиви. Оскільки процедура внесення змін, доповнень чи виправлень була визначена у вже згаданому Порядку № 512 чинному на момент як здійснення перекладу, так і внесення виправлень до тексту Директиви з боку розробника.

Попри те, що норма про можливість внесення змін до затвердженого перекладу була також передбачена Порядком № 451, затвердженим на заміну Порядку № 512, правозастосовна практика продемонструвала незначну активність щодо її практичної реалізації.

Зокрема, з боку Апарату Верховної Ради України, який згадується серед суб'єктів права – ініціаторів перекладу (абз. 2 п. 2 Порядку № 451), не надходило звернення до

Державної установи «Офіс із залучення та підтримки інвестицій» щодо оновлення перекладу на українську мову Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 952/2013 від 09.10.2013 про встановлення Митного кодексу Союзу (далі – Регламент № 952/2013), імплементація положень якого була заявлена, з-поміж інших актів законодавства ЄС, у п. 1 пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення порядку визначення країни походження товару у відповідність із Митним кодексом Європейського Союзу та забезпечення реалізації угод України про вільну торгівлю» (№ 5353-д від 06.07.2023) [17], який згодом було ухвалено як однойменний Закон України від 14.07.2023 № 3261-IX [18]. Підставами для такого звернення слід вважати внесення змін до Регламенту № 952/2013 протягом 2019 та 2022 рр., які, очевидно, не могли бути враховані у перекладі, затвердженому 19.09.2018 [19]. Аналогічними вадами відзначаються представлені в Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади переклади інших актів законодавства ЄС, які склали правову основу розробки законопроекту № 5353-д від 06.07.2023, а саме:

- переклад Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) № 2015/2446 від 28 липня 2015 року, який доповнює Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради стосовно детальних правил щодо певних положень Митного кодексу Союзу (далі – Делегований Регламент № 2015/2446), затверджено 25.05.2021 [20]. Не врахованими для цілей перекладу залишились ще сім змін та одне виправлення. Важливо те, що деякі зміни у тексті Делегованого Регламенту № 2015/2446 відбулися у проміжок

часу до моменту затвердження перекладу, але не знайшли свого належного відображення. Означені зміни, зокрема, було внесено 26.06.2020 та 23.12.2020. Останні зміни відбулися 20.02.2024 [21], які також не знайшли свого втілення у тексті перекладу;

- переклад Імплементаційного Регламенту Комісії (ЄС) № 2015/2447 від 24 листопада 2015 року, що встановлює детальні правила імплементації певних положень Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює Митний кодекс Союзу (далі – Імплементаційний Регламент № 2015/2447), затверджено 25.05.2021 [22]. Водночас у тексті перекладу лише враховано зміни, що відбулися 13.06.2017, та виправлення, датовані 02.04.2016. Тоді як численні зміни, що відбулися, зокрема у період до затвердження перекладу, залишилися поза увагою. Так, не враховано зміни, внесені 20.04.2018, 11.09.2019, 30.06.2020, 19.11.2020, 11.12.2020, 23.02.2021, 30.11.2022, 23.02.2023, 12.02.2024, 20.02.2024 [23].

Важливо також наголосити на тому, що вибірково застосовується норма пп. 1 п. 2 постанови Верховної Ради України від 29.07.2022 № 2483-IX «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (далі – постанова Верховної Ради України № 2483-IX), якою Комітетам Верховної Ради України доручено забезпечити попереднє опрацювання та підготовку до розгляду в першому читанні законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, за наявності, зокрема, інформації щодо відповідності (*постатейні таблиці відповідності*) законо-

проекту праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, наданої народним депутатам України та розміщеної на офіційному вебсайті Верховної Ради України [24].

Так, у випадку із законопроектом від 06.07.2023 № 5353-д нормативно передбачену постатейну таблицю відповідності не розміщено на вебсторінці законопроекту, хоча саме в такій формі мало б бути здійснено оприлюднення інформації щодо відповідності законопроекту нормам права ЄС. Однак постатейна таблиця відповідності до законопроекту від 17.11.2023 № 10265 представлена серед інших супровідних документів на вебсторінці Верховної Ради України із текстом зазначеного законопроекту.

Загалом викликає зауваження обрана Верховною Радою України юридична форма закріплення процедурних вимог до розгляду законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Враховуючи норми Конституції України від 28.06.1996 та Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010, можна дійти висновку, що визначене постановою Верховної Ради України № 2483-IX коло відносин має бути предметом регулювання саме Регламенту Верховної Ради України.

Як впливає з п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України [25].

Додатково у комплементарному зв'язку із п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України перебуває ст. 1 «Правові засади

роботи Верховної Ради України» Регламенту Верховної Ради України. Так, ст. 1 закріплює таке:

«1. Порядок роботи Верховної Ради України (далі – Верховна Рада), її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України (далі – Регламент) та законами України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.

2. Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради. Особливості здійснення контрольних функцій Верховної Ради у сферах національної безпеки і оборони визначаються Законом України “Про національну безпеку України”» [26].

Як можна переконатися, процитована правова норма Регламенту Верховної Ради України у жодному разі не містить згадування про можливість регламентації відносин, що є предметом законотворчої діяльності, на рівні підзаконних нормативно-правових актів, зокрема й постанов Парламенту України.

Отже, законодавчим органом створено передумови для неоднозначних оцінок постанови Верховної Ради України № 2483-IX крізь призму відповідності Конституції України та законам України. І, особливо, якщо взяти до

уваги норму ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Очевидним виходом із описаної вище ситуації слід визнати внесення змін та доповнень до Регламенту Верховної Ради України.

Усвідомлення Верховною Радою України необхідності вирішення процедурних питань, що лише у загальних рисах отримали закріплення у тексті постанови Верховної Ради України № 2483-IX, на рівні закону, яким, зокрема, затверджено Регламент Верховної Ради, впливає зі змісту п. 6 вказаної постанови. Так, Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України було доручено підготувати пропозиції для внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо врегулювання особливостей внесення, розгляду та ухвалення законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

На даний час на вебсайті Верховної Ради України розміщено проєкт Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та ухвалення законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (№ 8242 від 28.11.2022), який станом на 07.02.2023 перебуває у статусі «Включено до порядку денного» [27].

Відсутня також послідовність у використанні прийомів юридичної техніки, які мають на меті встановлення юридичного зв'язку між конкретним національним нормативно-правовим актом і правовим актом ЄС, норми якого підлягають урахуванню у правовій системі України.

У зв'язку з цим у правотворчій діяльності можна спостерігати щонайменше три різні підходи, а саме:

1. У назві нормативно-правового акта зазначається про адаптацію законодавства України у відповідній сфері до законодавства ЄС. Наприклад, як це представлено у назві Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації» від 21.03.2023.

1.1. Додатково можна спостерігати використання різних словосполучень, які свідчать про наближення законодавства України до права ЄС, як-то:

1.1.1. «Приведення у відповідність із положеннями законодавства ЄС», а саме у назві Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у сфері охорони прав на сорти рослин та насінництва і розсадництва у відповідність із положеннями законодавства Європейського Союзу» від 16.11.2022 [28];

1.1.2. «Приведення у відповідність» із положеннями чітко визначеного правового акта ЄС, а саме такий підхід використано у формулюванні назви Закону України «Про

внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення порядку визначення країни походження товару у відповідність із Митним кодексом Європейського Союзу та забезпечення реалізації угод України про вільну торгівлю» від 14.07.2023;

1.1.3. «Імплементація норм законодавства ЄС», що спостерігається у назвах деяких законів України, а саме: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання» від 06.06.2019 [29], «Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм законодавства Європейського Союзу з питань роумінгу» від 22.05.2024.

1.1.4. Сполучення підходів, зазначених у п.п. 1.1.2 та 1.1.3, що може бути продемонстровано на прикладі назви Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» та інших законів України щодо імплементації норм європейського законодавства у національне законодавство України шляхом імплементації окремих положень законодавства Європейського Союзу у сфері аудіовізуальної реклами (Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги від 10 березня 2010 року із змінами, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 року)» від 30.05.2023 [30].

Однак використання у назві вказаного вище Закону словосполучення «європейське законодавство» навряд чи може бути обґрунтованим через те, що не є відповідником терміна «законодавство ЄС», яке використовується в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС та інших актах

законодавства України рівня закону. Ба більше, використання суперечливої та неоднозначної термінології може свідчити про ігнорування принципу правової визначеності й узгоджуваної з його змістом вимоги «якості закону».

Зокрема, у рішенні від 14.07.2021 № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» Конституційний Суд України наголосив на такому: «У цьому контексті Конституційний Суд України зауважує, що вимога юридичної визначеності як складовий елемент «верховенства права» стосується якості актів права та їх приписів, а не «ситуації». У спеціальному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя» зазначено, що вимога юридичної визначеності як складовий елемент правовладдя («верховенство права») в аспекті передбаченості актів права означає, що їх приписи «мають бути <...> передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (CDL-AD(2016)007, п. II.B.3.58). Такі вимоги щодо якості актів права та їх приписів висунуто з метою забезпечення, зокрема, їх однозначності. Юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним)» (п. 10 мотивувальної частини) (курсив мій. — В. У.) [31].

2. У назві нормативно-правового акта відсутній акцент на адаптації законодавства України у відповідній сфері

до законодавства ЄС. Проте у тексті, зокрема у межах статті, яка визначає засади правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, наводяться назви правових актів ЄС, що імплементуються ухваленим нормативно-правовим актом.

Зазначений прийом юридичної техніки було використано у процесі проєктування норм деяких законів України, а саме «Про ринок природного газу» від 09.04.2015, «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017.

Зокрема, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про ринок природного газу» містить таке положення: «На виконання зобов'язань України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, цей Закон спрямований на імплементацію актів законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, а саме: Директиви 2009/73/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС; Регламенту (ЄС) 715/2009 про умови доступу до мереж транспортування природного газу та яким скасовується Регламент (ЄС) 1775/2005; Директиви 2004/67/ЄС про здійснення заходів для забезпечення безпеки постачання природного газу; Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1227/2011 від 25 жовтня 2011 року про доброчесність та прозорість на оптовому енергетичному ринку та рішень Ради міністрів Енергетичного Співтовариства» [32].

Зі свого боку абз. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про ринок електричної енергії» закріплює таке положення: «На

виконання зобов'язань України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, цей Закон спрямований на імплементацію актів законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, а саме Директиви 2009/72/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС, Регламенту (ЄС) 714/2009 про умови доступу до мережі транскордонного обміну електроенергією та скасування Регламенту (ЄС) 1228/2003, Директиви 2005/89/ЄС про заходи для забезпечення безпеки інвестування до системи електропостачання та інфраструктури, Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1227/2011 від 25 жовтня 2011 року про доброчесність та прозорість на оптовому енергетичному ринку та рішеннями Ради міністрів Енергетичного Співтовариства» [33].

Водночас такий прийом юридичної техніки отримав негативну оцінку з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України. Так, у п. 3.4 висновку до законопроекту № 10265 було акцентовано увагу на «...некоректність посилання в тексті Закону на акти, які не є частиною національного законодавства України (новий абзац ч. 1 ст. 3 Закону)». Зокрема, новим абзацом ч. 1 ст. 3 встановлювалося таке положення: «На виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, цей Закон спрямований на імплементацію актів законодавства Європей-

ського Союзу у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, зокрема: 1) Імплементативного Регламенту Комісії (ЄС) 2016/2286 від 15 грудня 2016 року; 2) Регламенту (ЄС) № 2018/1971 від 11 грудня 2018 року; 3) Директиви № 2018/1972/ЄС від 11 грудня 2018 року; 4) Рішення Комісії № 676/2002/ЄС від 7 березня 2002 року; 5) Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654 від 18 грудня 2020 року; 6) Регламенту (ЄС) № 2022/612 від 6 квітня 2022 року; 7) інших актів ЄС, розроблених на виконання або доповнення (зміну) актів, зазначених у пунктах 1–6 цієї частини».

3. У назві нормативно-правового акта та у його тексті відсутній акцент на адаптації законодавства України у відповідній сфері до законодавства ЄС. Водночас про спрямованість нормативно-правового акта на адаптацію законодавства України до положень права ЄС свідчать пояснювальна записка та інші супровідні документи, що додаються до законопроєкту.

Зазначений прийом юридичної техніки було використано під час підготовки законопроєкту № 5322 від 01.04.2021 [34], який згодом було ухвалено як Закон України від 10.06.2023 № 3141-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках» [35].

Визнаючи доцільність напрацювання певних уніфікованих підходів до нормопроєктування, особливо у частині підготовки проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію регулювання певної сфери відносин до вимог, встановлених у праві ЄС, вбачається за доцільне вже на поточному етапі правотворчої діяльності спиратися на загальні засади техніки нормопроєктування,

що знайшли закріплення у Законі України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність», який є чинним, хоч і вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» (за деякими винятками, встановленими Розділом XIV «Прикінцеві положення» цього Закону).

Вважаємо, що сприяти упорядкуванню правотворчої діяльності у частині коректної ідентифікації мети нормативно-правового акта, яким впроваджується правовий акт ЄС у правову систему України, покликана норма абз. 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про правотворчу діяльність», згідно з якою у *преамбулі* нормативно-правового акта, спрямованого на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), наводиться посилання на відповідні акти права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) [36].

До речі, запропонований у абз. 2 ч. 1 ст. 38 Законі України «Про правотворчу діяльність» підхід можна визнати таким, що корелює з практикою правотворчої діяльності ЄС. Зокрема, І.З. Брацук зазначає, що для держав — членів ЄС посилання на директиви є обов'язковими та у більшості випадків така вимога міститься у директиві як стандартна умова. Як наголошує автор, держави-члени зобов'язані посилатися на директиви у своїх національних правових актах, якими вони їх імплементують. У випадку, коли одна директива транспонується у декілька

національних законодавчих актів, усі вони повинні містити посилання на директиву. На думку І.З. Брацук, вимога щодо посилання зумовлена тим, що у разі виникнення проблем з інтерпретацією гармонізованого з директивами національного права держав – членів ЄС національні суди знатимуть про директиву, яка лежить у його основі та, за необхідності можуть послати запит до Суду ЄС щодо застосування положень директив [37, с. 120].

Не меншої уваги заслуговує техніка нормопроєктування, використана у процесі перекладу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з англійської мови на українську, особливо у частині термінології.

Так, у тексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС спостерігається вживання англословного терміна «implementation», «to implement» (у іменниковій або дієслівній формах) одночасно як іншомовне слово «імплементация», «імплементувати», так і з перекладом українською «виконання», «виконувати».

Достатньо приділити увагу Преамбулі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в україномовній редакції, порівнюючи відповідні положення з англословною редакцією [38], а саме:

1. «— ВИЗНАЮЧИ, що політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежатиме від прогресу в **імплементатії** цієї Угоди, а також від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.);
«ACKNOWLEDGING that the political association and economic integration of Ukraine with the European Union will

depend on progress in the **implementation** of this Agreement as well as Ukraine's track record in ensuring respect for common values, and progress in achieving convergence with the EU in political, economic and legal areas» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.).

2. «— ВПЕВНЕНІ в необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи з метою ефективного **виконання** цієї Угоди та будучи відданими рішучій підтримці цих реформ в Україні» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.);

«CONVINCED of the need for Ukraine to implement the political, socio-economic, legal and institutional reforms necessary **to effectively implement** this Agreement and committed to decisively supporting those reforms in Ukraine» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.).

Аналогічний підхід також обрано щодо вживання англomовного терміна «transposition» у тексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Зокрема, ст. 96 містить таке положення: «З метою поступової лібералізації транскордонного надання послуг між Сторонами, Комітет з питань торгівлі регулярно переглядає переліки зобов'язань, про які йдеться в статті 95 цієї Угоди. Такий перегляд враховує рівень прогресу стосовно **транспонування**, впровадження та застосування правових актів ЄС, зазначених у Додатку XVII до цієї Угоди, та їхній вплив на усунення решти перешкод на шляху транскордонного надання послуг між Сторонами» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.).

Водночас у всіх інших випадках, коли вживається термін «transposition» в англomовній редакції Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, україномовний переклад

використовує терміни «впровадження», «впроваджувати» та інші частини мови, а саме:

1. Пункт 8 ст. 56 «8. Україна поступово **впроваджує** звід Європейських стандартів (EN) як національні стандарти, зокрема гармонізовані європейські стандарти, добровільне застосування яких вважається таким, що відповідає вимогам законодавства, зазначеного у Додатку III до цієї Угоди. Одночасно з таким **впровадженням** Україна скасовує конфліктні національні стандарти, зокрема застосування міждержавних стандартів (GOST/ГОСТ), розроблених до 1992 року. Крім цього, Україна поступово вживатиме інших необхідних заходів щодо виконання умов набуття членства згідно з вимогами, що застосовуються до повноправних членів європейських організацій зі стандартизації» (напівгрубий шрифт мій. – В. У.).

«8. Ukraine shall progressively **transpose** the corpus of European standards (EN) as national standards, including the harmonised European standards, the voluntary use of which shall be presumed to be in conformity with legislation listed in Annex III to this Agreement. Simultaneously with such **transposition**, Ukraine shall withdraw conflicting national standards, including its application of interstate standards (GOST/ГОСТ), developed before 1992. In addition, Ukraine shall progressively fulfil the other conditions for membership, in line with the requirements applicable to full members of the European Standardisation Organisations» (напівгрубий шрифт мій. – В. У.).

2. Друге речення п. 2 ст. 153 «Додатки XXI-F та XXI-I до цієї Угоди визначають необов'язкові елементи, які не потребують **впровадження** в законодавство України, тоді як Додатки XXI-K–XXI-N до цієї Угоди містять елементи

acquis ЄС, які залишаються поза сферою законодавчої адаптації» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.).

«Annexes XXI-F and XXI-I to this Agreement identify non-mandatory elements that need not **be transposed**, whereas Annexes XXI-K to N to this Agreement identify elements of the EU acquis that remain outside the scope of legislative approximation» (напівгрубий шрифт мій. — В. У.).

Зазначені приклади наочно демонструють неналежний рівень використання усталених підходів до формування текстів правових актів, які згодом 2023 року отримали формалізацію на рівні Закону України «Про правотворчу діяльність» [36].

Як відзначається у ч. 4 ст. 35 Закону України «Про правотворчу діяльність», обмеженому використанню під час формулювання норм права підлягають:

1) запозичені іншомовні слова у разі, якщо в українській мові існують рівнозначні відповідники;

2) терміни, що позначають вузькоспеціальні поняття, крім випадків використання їх у сферах правового регулювання, де вони є професійно необхідними (з обов'язковим їх визначенням);

3) застарілі терміни, крім випадків необхідності забезпечення історико-правової відповідності, з обов'язковим уточненням їх сучасного значення;

4) іменники та займенники, що акцентують на гендерних відмінностях осіб;

5) прислівникові та дієприслівникові звороти.

Додатково: терміни, ужиті в тексті нормативно-правового акта, повинні бути короткими, лексично правильно сформульованими, однозначними, зрозумілими. Перевага надається загальноновживаній та (або) спеціальній

термінології державної мови (ч. 3 ст. 35 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Сприяти єдності термінології, яку вживають у нормативно-правових актах України, покликане створення Єдиного глосарію правових термінів, наповнення, зберігання, обробка та використання якого забезпечує міністерство, що відповідає за формування державної правової політики (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Створення Міністерством юстиції України Єдиного глосарія правових термінів і початок його функціонування мають відбутися через шість місяців з дня набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 № 577 «Про функціонування Єдиного глосарія правових термінів» [39].

Водночас на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади представлено Глосарій термінів *acquis* ЄС, який структурно розміщено у межах підрозділу «Переклади актів *acquis* ЄС» розділу «Європейська інтеграція» [40]. Попри те, що у Глосарії термінів *acquis* ЄС налічується 7296 позицій, перелік не містить визначень понять «імплементация» та «транспозиція».

Важливість легальної інтерпретації зазначених термінів зумовлена їхнім істотним впливом на вибір методів і засобів правотворчої діяльності у контексті наближення національного права до права ЄС. Проте наближення національних правових систем є характерним не лише для країн, що перебувають у правовому режимі асоціації з ЄС, але і для країн – членів ЄС, оскільки із розвитком права ЄС виникає потреба в актуалізації відповідних правових норм, що регулюють певні групи суспільних відносин.

У зв'язку з цим привертає увагу особливий акцент на методах наближення законодавства України до права ЄС, який міститься у другому реченні п. 53 Переговорної рамки для України, а саме:

«Правильна **транспозиція** Україною **та**, де це доцільно, **імплементация acquis**, включаючи ефективне та дієве застосування через відповідні адміністративні та судові структури, **матиме ключове значення для темпу переговорів**» (у англomовній версії зазначені слова у реченні виділені напівгрубим шрифтом).

Певні роз'яснення термінології, використаної у п. 53 Переговорної рамки для України, можна віднайти у підрозділі «Види права ЄС» (Types of EU law) розділу «Законотворчий процес» (Law-making process), розміщеному на вебсторінці Європейської Комісії.

Зокрема, відзначається, що регламенти – це правові акти, які автоматично та однаково застосовуються до всіх країн ЄС, як тільки вони набувають чинності, без необхідності їх транспонування в національне законодавство. Регламенти є обов'язковими для всіх країн – членів ЄС. Водночас директиви вимагають від країн – членів ЄС досягнення певного результату, але залишають їм свободу вибору для визначення того, як це зробити. Країни – члени ЄС повинні ужити заходів для інкорпорації їх у національне законодавство (транспонування) для досягнення цілей, визначених директивою. Національні органи влади повинні повідомити про ці заходи Європейську Комісію [41].

У стислому огляді на тему «Transposition, implementation and enforcement of Union law», підготовленому Milan Remáč та виданому Європейським Парламентом наведе-

но тлумачення ключових понять, які часто використовуються у процесах, пов'язаних із транспозицією, імплементацією та виконанням законодавства ЄС. Так, поняття «*транспозиція права ЄС*» наведено автором у значенні процедури, за допомогою якої держави – члени ЄС включають директиви ЄС у своє національне законодавство з метою безпосереднього застосування їхніх цілей, вимог і термінів. Держави-члени, які транспонують директиви в національне законодавство, можуть обирати для цього форму та методи, але вони пов'язані умовами директиви щодо результату, який має бути досягнутий, і терміну, до якого має відбутися транспозиція. Зі свого боку «*імплементація права ЄС*» вживається Milan Remáč у значенні порядок застосування права ЄС на національному та/або субнаціональному (регіональному) рівнях [42].

Слід відзначити, що із розмежуванням регламентів і директив як актів вторинного права ЄС пов'язується ступінь глибини правових змін та зближення норм національного законодавства із нормами права ЄС. Так, особливу увагу у наукових та науково-практичних джерелах приділяють таким пов'язаним із природою регламенту та директиви формам правової інтеграції, як уніфікація та гармонізація.

Як зазначає В.І. Муравйов, регламенти мають загальне застосування і повинні прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Пряме застосування в державах-членах означає, що регламент повинен проникати у внутрішній правопорядок держав-членів без того, щоб для його введення в дію загалом або ж окремих його положень вимагався внутрішній акт. Тож науковець резюмує, що регламенти мають слугувати інструментами уніфікації

в рамках ЄС [43, с. 60]. У виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС» міститься застереження про те, що функція регламентів полягає в уніфікації законодавства всіх держав-членів. І саме регламенти, як наголошують розробники видання, покликані створювати єдині правові стандарти в усьому ЄС, що зумовлює високий рівень деталізації положень цих правових актів. Зазначеним пояснюється специфіка регламентів як основних інструментів, що використовуються в сферах, де ЄС має виключну компетенцію, а також у сферах, де єдині правові стандарти сприяють розвитку та імплементації політик ЄС [4, с. 37].

Виділяючи різні аспекти зближення правової системи України з міжнародним правом, Н.М. Пархоменко, із посиланням на статтю О.І. Ющика в «Юридичній енциклопедії» під редакцією Ю.С. Шемшученка, відзначає, що уніфікація права (франц. «unification», від лат. «unus» — один і «facere» — робити) — процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Необхідність уніфікації в праві виникає за таких умов: утворення нових держав, на території яких діють складові різних правових систем; формування єдиної правової системи союзних держав; у процесі зближення правових систем держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання, тощо. Головними методами уніфікації в праві є систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство, його адаптація до вимог міжнародного права тощо [44, с. 339; 45].

В. Форманюк, із посиланням на наукові розробки А. Тинеля, Я. Функа, В. Хвалей, наводить їхню думку з приводу того, що уніфікація права є створенням за допомогою міжнародних договорів однакових норм, які підлягають сприйняттю правом держав і у такий спосіб забезпечують подолання відмінностей у регулюванні міжнародних торговельних зв'язків [46, с. 185].

До юридичних ознак регламенту, як впливає з ч. 2 ст. 288 Договору про функціонування ЄС, відносяться такі: має загальне застосування; є обов'язковим у повному обсязі; повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах [47]. Спираючись на наведені юридичні ознаки регламенту, І.З. Брацук наводить ще одну особливість, яка полягає у тому, що ухвалений регламент не потребує імплементації з боку держав-членів та будь-яких інших дій щодо набуття ним чинності [37, с. 100].

Водночас безпосереднє застосування регламентів, як підкреслюється у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», є іманентною ознакою правової системи ЄС, та правила, характерні для правозастосування у внутрішньому правопорядку ЄС, не поширюються на країни, які не набули статусу члена ЄС. Тож робиться наголос на тому, що регламенти ЄС не будуть прямо застосовними в Україні до дати її вступу до ЄС, тобто для дотримання зобов'язань, що впливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, українське законодавство повинне бути приведене у відповідність до них.

На сьогодні, як зазначається у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», превалює метод копіювання

положень регламентів з метою наближення законодавства України до права ЄС. Утім, такий підхід навряд чи буде адекватним завданням з адаптації законодавства України до права ЄС, оскільки не врахованою може залишатися практика Суду ЄС [4, с. 38].

Отже, можна спостерігати різні підходи, які використовують у вітчизняній правотворчій діяльності, спрямованій на приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС.

В одних випадках наголошується на необхідності транспозиції регламентів у національну правову систему, про що, зокрема, свідчать положення пояснювальної записки до законопроекту № 10265. У п. 2 «Обґрунтування необхідності прийняття акта» зазначається, що законопроект спрямований на імплементацію положень:

- Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612 від 6 квітня 2022 року про роумінг у мережах мобільного зв'язку загального користування в межах Європейського Союзу (переглянутий);
- Імплементаційного Регламенту Комісії (ЄС) 2016/2286 від 15 грудня 2016 року, який встановлює детальні правила щодо застосування політики добросовісного користування та методології для оцінки стійкості усунення роздрібних доплат за роумінг та щодо заявки, яку має подати постачальник роумінгу для цілей такої оцінки;
- Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654 від 18 грудня 2020 року, що доповнює Директиву Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 шляхом встановлення єдиної для всього Європейського Союзу максимальної ставки термінації трафіку мобільного голосового зв'язку та єдиної для Європейського Союзу

максимальної ставки термінації трафіку фіксованого голосового зв'язку;

- Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971 від 11 грудня 2018 року про заснування Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009.

Спираючись та те, що вказані акти права ЄС є регламентами ЄС, у пояснювальній записці було наголошено на їхній прямій дії, а також на тому, що такі акти не передбачають жодних національних особливостей та є обов'язковими до виконання всіма державами – членами ЄС та суб'єктами господарювання, на яких поширюється таке регулювання, і мають бути транспоновані в національне законодавство України [14].

Виходячи з аналізу Закону № 3727-IX та порівнюючи деякі його положення з нормами наведених вище актів права ЄС, можна дійти висновку, що не в усіх випадках досягається чіткість і відповідність наближення до правового регулювання ЄС у сфері роумінгу.

Насамперед Закон № 3727-IX містить велику кількість складних для сприйняття термінів, що характеризують певні процеси здійснення або отримання викликів (дзвінків), надсилання або отримання смс-повідомлень або використання передання даних (доступу до мережі Інтернет). На цьому було акцентовано увагу у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України до законопроекту № 10265. Зокрема, у висновку, з-поміж іншого, було виділено такі техніко-юридичні недоліки:

«3.1. У проєкті зустрічаються численні малозрозумілі терміни і формулювання, які ускладнюють розуміння пропонованих норм (наприклад: «роздрібний договір» (новий п. 47-1 ст. 2 Закону); «хендовер» (ч. 2 нової ст. 104-1 Закону); «з метою запобігання... аномальному споживанню роздрібних регульованих послуг роумінгу» (ч. 3 нової ст. 104-1 Закону; пп. «ж» нового п. 10-1 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»); «ненавмисний роумінг» (нова ч. 7 ст. 111 Закону), а також формулювання оціночного характеру (наприклад: «обґрунтовані запити» (абз. 1 ч. 4 ст. 9 Закону – в редакції проєкту); «у разі наявності обґрунтованої інформації про ознаки порушення положень щодо роумінгу» (новий п. 12 ч. 8 ст. 10 Закону); «за особливих та виняткових обставин», «задовольняти всі обґрунтовані запити», «без необґрунтованої затримки», «своєчасно надає ...доступ до інформації» (ч.ч. 4, 7, 11, 14 нової ст. 104-1 Закону)).

3.2. Проєкт також містить нетипові для норм закону формулювання (наприклад: «комерційні міркування не можуть бути підставою для відмови в наданні доступу до оптових послуг роумінгу...» (ч. 8 нової ст. 104-1 Закону); «коли користувач роумінгу в'їжджає в державу Європейського Союзу, основна індивідуальна інформація про тарифи ...має доповнюватися інформацією про будь-яку політику добросовісного користування...» (ч. 12 нової ст. 104-1 Закону); «регуляторний орган має належні... людські ресурси», «забезпечення ...заходів для регулювання відносин, пов'язаних з роумінгом...» (нова ч. 6 ст. 1 та новий п. 10-1 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про Національну комісію,

що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» відповідно))» [14].

Попри наявність великої кількості вищеперерахованих термінів, які так чи інакше згадуються в актах права ЄС, покладених в основу розробки Закону № 3727-IX, до змісту останнього додаються й інші терміни, які не знаходять кореляції з відповідними правовими актами ЄС, норми яких було представлено у таблиці відповідності до законопроекту № 10265, а також у Висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського законодавства з питань роумінгу» (№ 10265 від 17.11.2023), підготовленого до другого читання, відповідним положенням права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) та міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (далі – Висновок до законопроекту № 10265), затвердженому віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України О. Стефанішиною.

Зокрема, у тексті як законопроекту № 10265, так і Закону № 3727-IX вживається без належного визначення термін «оригінація», який не знайшов свого втілення у положеннях відповідних правових актів ЄС, а саме це наочно може бути продемонстровано шляхом порівняння положень правових норм:

1. **Законопроект № 10265:** «21³) домашня роздрібна ціна – роздрібна ціна за одиницю послуги постачальника послуг роумінгу, за здійснення дзвінків та надсилання SMS-повідомлень, **оригінація** та термінація яких здійснюється в різних електронних комунікаційних мережах

загального користування в межах однієї країни (країни роумінгової зони), а також за обсяг спожитих користувачем даних. У разі відсутності встановленої домашньої роздрібною ціни за одиницю послуги, до домашньої роздрібною ціни застосовується механізм тарифікації за одиницю послуги, що застосовується до користувачів за здійснені дзвінки та надіслані SMS-повідомлення, **оригінація** та термінація яких здійснюється в різних електронних комунікаційних мережах загального користування в межах однієї країни роумінгової зони, а також дані спожиті в країні такого користувача (країні роумінгової зони)»;

Регламент (ЄС) 2022/612 Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612 від 6 квітня 2022 року про роумінг у мережах мобільного зв'язку загального користування в межах Європейського Союзу (переглянутий) (далі – Регламент (ЄС) 2022/612) (стаття 2 (п)): «домашня роздрібна ціна» означає роздрібний тариф за одиницю на домашньому ринку, що його встановив постачальник послуги роумінгу і який застосовується до здійснених дзвінків, надісланих SMS-повідомлень (**що надходять з різних мереж зв'язку загального користування в межах однієї держави-члена та завершуються в них**) і даних, які споживає абонент. Що стосується пункту (п) першого підпараграфа, у випадку якщо окремого домашнього роздрібною тарифу за одиницю не встановлено, домашня роздрібна ціна обчислюється за тим самим механізмом нарахування, який застосовується до абонента за здійснені виклики, надіслані SMS-повідомлення (**що надходять з різних мереж зв'язку загального користування в межах однієї держави-члена та завершуються в них**) та дані, спожиті в державі-члені такого абонента.

Напевно легко можна помітити наскільки «ощадливо» використано спеціальну неюридичну термінологію у відповідній нормі Регламенту (ЄС) 2022/612 для того, щоб максимально спростити сприйняття нормативного тексту нефахівцем у сфері мобільного зв'язку. І саме такий підхід, з урахуванням засад техніки нормопроєктування, визначених національним законодавством, мав би бути використаний у процесі формулювання норми права. Зокрема, п. 2 ч. 4 ст. 35 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлено, що обмеженому використанню для формулювання норм права підлягають терміни, що позначають вузькоспеціальні поняття, крім випадків використання їх у сферах правового регулювання, у яких вони є професійно необхідними (з обов'язковим їх визначенням).

Наводяться і інші терміни, що не знаходять кореляції із нормами правових актів ЄС, які було використано у процесі розробки законопроекту № 10265, а саме у частині вживання терміна «регульовані послуги роумінгу», який визначається як регульований виклик у роумінгу, регульоване SMS-повідомлення в роумінгу або регульована послуга передачі даних в роумінгу (доступу до мережі Інтернет) у межах роумінгової зони (п. 102⁴ ст. 2). Водночас у таблиці відповідності до законопроекту № 10265, у колонці, яка позначає відповідні положення джерел права Європейського Союзу (acquis ЄС), наведено пункти ст. 1 Регламенту (ЄС) 2022/612, що містять дефініції «регульований дзвінок у роумінгу» (g), «регульоване SMS-повідомлення в роумінгу» (i), «регульована послуга передачі даних у роумінгу» (j). Тож можна дійти висновку, що поняття «регульовані послуги роумінгу»

не передбачено Регламентом (ЄС) 2022/612. І цей висновок підтверджується ще й тим, що у колонці таблиці відповідності до законопроекту № 10265 «Оцінка відповідності праву Європейського Союзу (acquis ЄС) (відповідає, не суперечить, частково враховує, не відповідає, не врегульовано)» міститься позначення «не суперечить». Тоді як у Висновку до законопроекту № 10265 у аналогічній колонці зафіксовано було інший статус правової норми — «Не врегульовано».

Аналогічно передбачено доповнення термінологічного апарату Закону України «Про електронні комунікації» (ст. 2) новим п. 114¹, яким уводиться поняття «розрахункова такса (ставка)» у значенні розміру плати за оригінацію або транзит чи термінацію одиниці трафіку. Однак відповідник у правових актах ЄС відсутній, про що свідчить такий же статус «Не врегульовано» у Висновку до законопроекту № 10265.

Важливо відзначити і те, що у розділі «Переклади актів acquis ЄС» на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади не представлено затвердженого перекладу Регламенту (ЄС) 2022/612. Хоч у таблиці відповідності до законопроекту № 10265 та Висновку до законопроекту № 10265 наводяться перекладені на українську мову статті і пункти Регламенту (ЄС) 2022/612.

В інших випадках імплементація окремих актів вторинного права до законодавства України відбувається на підзаконному рівні правового регулювання.

Зокрема, з метою впровадження Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2018/1999 від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним Союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату, про внесення змін

до регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 663/2009 і (ЄС) № 715/2009, директив Європейського Парламенту і Ради 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/ЄС, 2012/27/ЄС і 2013/30/ЄС, директив Ради 2009/119/ЄС і (ЄС) 2015/652 і про скасування Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 525/2013 (далі — Регламент № 2018/1999), розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.06.2024 № 587-р схвалено Національний план з енергетики та клімату на період до 2030 року [48]. Водночас учергове слід наголосити на виявленні факту розміщення на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади перекладу на українськомовну неактуальної редакції Регламенту № 2018/1999. Зокрема, 09.07.2021 було внесено зміни, які не було враховано у тексті перекладу, затвердженому 29.10.2021 [49]. Згодом, 2023 року, тричі вносено зміни до Регламенту № 2018/1999 [50], які дотепер залишаються не врахованими в україномовному перекладі.

Загалом потрібно відзначити, що стосовно окремих сфер регулювання Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить різні за рівнем деталізації вимоги до методів правотворчої діяльності — від загальних до конкретних.

Так, п. 2 ст. 278 «Взаємозв'язок з Договором про заснування Енергетичного Співтовариства» встановлює, що під час імплементації цієї Частини **перевага віддається прийняттю законодавства або інших актів**, що узгоджуються з Договором про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 року або ґрунтуються на законодавстві, що застосовується до цього сектору Сторони ЄС.

Тоді як у п. 2 ст. 2 Додатку XVII «Нормативно-правове наближення» до Глави 6 «Заснування підприємницької

діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля», як невід'ємній частині Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, передбачається таке:

«2. Положення законодавчих актів, що застосовуються і зазначені у пункті 1, мають стати частиною національного законодавства України таким чином:

- якщо законодавчий акт є **Регламентом** або **Рішенням ЄС**, то він повинен стати, як такий, **частиною національного законодавства України**;

- якщо законодавчий акт є **Директивою ЄС**, то за компетентними органами України залишається право вибору форми та способу його імплементації» (напівгрубий шрифт мій. – В. У.).

Не зважаючи на широке формулювання останнього абзацу процитованого вище п. 2 ст. 2 Додатку XVII, методи наближення національного законодавства до директив ЄС мають чітко окреслені межі, про що свідчить прецедентна практика Суду ЄС, наведена у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС». Так, рішенням Суду ЄС у справі 48/75 *Royer* встановлено, що «держави-члени... зобов'язані обирати в межах свободи, наданої їм статтею 189 ЄЕС (зараз – стаття 288 ДФЄС), найбільш відповідні форми та методи забезпечення ефективного виконання директив, при цьому враховуючи їхні цілі». У справі 102/79 *Commission v. Belgium* Суд ЄС зазначив, що простих адміністративних заходів буде недостатньо. У наступному рішенні у справі C-239/85 *Commission v. Belgium* Суд ЄС підтвердив, що транспозиція у формі видання розпорядження становить порушення статті 288 ДФЄС. У справі C-144/99 *Commission v. the Netherlands* Суд ЄС вирішив,

що для ефективної транспозиції буде недостатньо, якщо цілі директиви досягаються шляхом зменшення розбіжностей між національним законодавством та директивою лише завдяки тлумаченню судів [4, с. 40].

Загалом Європейська Комісія розробила Рекомендації щодо транспозиції в національне законодавство Директив, що впливають на внутрішній ринок (від 12.07.2004 № 2005/309/ЄС), згідно з якими державам-членам пропонується:

1. Вживати організаційних або інших заходів, необхідних для оперативного та ефективного усунення причин постійного порушення ними їх юридичного зобов'язання щодо правильного та своєчасного транспонування Директив внутрішнього ринку.

2. Вивчати кращі практики, зазначені в Додатку, і, враховуючи свої національні інституційні традиції, застосовувати ці практики, які призведуть до покращення швидкості чи якості транспонування Директив внутрішнього ринку, або щодо яких можна цього очікувати.

3. Своєчасно публікувати перелік Директив внутрішнього ринку, що не були повністю транспоновані до національного законодавства вчасно, та інформувати бізнес та громадян, що, незважаючи на те, що транспозиція не була завершена, вони можуть за певних обставин користуватись правами згідно з директивами, які не були транспоновані; ця інформація повинна бути доступна принаймні на вебсайті уряду.

4. У випадках, коли проекти національних імплементаційних положень подаються до національних парламентів, забезпечувати, щоб вони супроводжувалися декларацією про те, що вважаються відповідними праву

Співтовариства та що вони транспонують певну Директиву повністю або частково.

5. Під час нотифікації національних імплементаційних положень заявляти Комісії, що, наскільки їм відомо, такі положення відповідають праву Співтовариства, а також заявляти про те, що вони транспонують відповідну Директиву повністю або частково.

6. Утримуватися від доповнення національного імплементаційного законодавства умовами або вимогами, що не є необхідними для транспонування відповідної Директиви, якщо такі умови або вимоги можуть перешкоджати досягненню цілей, що переслідуються Директивою.

7. Коли транспозиція Директиви буде включена в ширше законодавче застосування на національному рівні, забезпечувати, щоб це не призвело до недотримання кінцевого терміну для транспозиції [51].

Як зауважує І.З. Брацук, завдяки директивам здійснюється гармонізація (зближення) національного права держав-членів з правом ЄС, шляхом введення загальних правил правового регулювання у конкретні сфери суспільного життя [37, с. 109, 113]. Із більшим наголосом на відмінностях цільової установки директив (як порівняти з регламентами) зазначено у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС». Наголошується на тому, що на відміну від регламентів директиви є засобами для гармонізації (а не уніфікації) національного законодавства держав-членів [4, с. 39].

У зв'язку з цим привертають увагу результати порівняльно-правового дослідження, наведені у виданні «Європейське право: право Європейського союзу» (книга друга).

Так, наводиться положення про те, що гармонізація законодавства не вимагає від держав-членів ухвалення однакових правових актів. Насамперед, як відзначає авторський колектив, йдеться про те, щоб держави-члени застосували схожі закони чи інші правові акти. У зв'язку з цим у виданні наводиться думка, що важливе значення може мати запитання стосовно підходу до моделювання актів з гармонізації: чи в такому акті будуть об'єднуватись кілька національних законів, чи основою стане якийсь національний закон, чи це будуть нові положення, які не матимуть аналогів у національному законодавстві? Резюмується, що у межах ЄС перевагу було віддано останній з трьох моделей. Тож не є випадковим, що основними правовими актами, за допомогою яких здійснюється гармонізація в європейських співтовариствах, є директиви [52, с. 116].

Гармонізація права, як зазначає В. Форманюк, являє собою процес, спрямований на встановлення в національних законодавствах держав норм, схожих за змістом, але не ідентичних, тобто гармонізація передбачає нижчий рівень стандартизації права [46, с. 185].

У наукових джерелах можна також зустріти думку про те, що гармонізація може розглядатися фактично як один з методів уніфікації національного законодавства із правом ЄС. Так, на думку Ю. Капіци, гармонізація може означати й досягнення певної ідентичності норм права держав – членів Євросоюзу через ухвалення регламентів ЄС, і визначення цілей, єдиних для держав-членів, через ухвалення директив організації [53, с. 19].

Гармонізація, на думку Н.М. Пархоменко, є процесом цілеспрямованого зближення правових систем завдяки

усуненню суперечностей між ними та формуванню мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн, що не є членами, у відповідність до вимог міжнародного права на підставі міжнародних договорів [44, с. 340].

У науковій літературі можна також зустріти аргументи на користь виділення еволюційного та революційного підходів до гармонізації законодавства України з правом ЄС. На думку В. Муравйова та Н. Муцак, Угодою про асоціацію між Україною та ЄС передбачено так званий еволюційний підхід до процесу зближення законодавства, суть якого полягає в поступовому приведенні українського законодавства у відповідність до змісту та цілей, закріплених у нормах права Євросоюзу. Такий підхід, як наголошують науковці, виправданий, якщо національна система права є достатньо розвиненою, тобто коли внутрішнє законодавство охоплює переважну більшість сфер, що входять до *acquis* ЄС. Водночас, на переконання авторів, щодо сфер, регулювання відносин у яких не охоплене положеннями національного законодавства або вони безнадійно застаріли і потребують швидкого оновлення, може бути застосовано так званий революційний підхід до гармонізації українського законодавства з правом ЄС, що передбачає «транспозицію» норм права Євросоюзу до правопорядку України. В. Муравйов та Н. Муцак доходять висновку, що до транспозиції вдаються в разі потреби термінового прискорення процесу гармонізації шляхом безпосереднього включення положень права ЄС (без унесення істотних змін чи попереднього проведення відповідних парламентських процедур) до внутрішнього

законодавства поряд зі списуванням чинних нормативно-правових актів [54, с. 15].

Специфіка термінології євроінтеграційних відносин, а саме з акцентом на співвідношенні поняття «транспозиція» з іншими суміжними поняттями, отримала висвітлення у наукових розробках Р.А. Петрова.

Так, науковець пропонує під «транспозицією» розуміти переніс «acquis» ЄС у правові системи третіх країн з метою досягнення «адаптації», «зближення», «гармонізації», «уніфікації» національного права з «acquis» ЄС. Ці поняття, на думку автора, відрізняються за формами і методами правового регулювання, результатами, на досягнення яких спрямовано цей процес [55, с. 200]. Водночас у спільній науковій роботі, підготовленій Р.А. Петровим та Т.С. Кисельовою, наголошується на нерозривному змістовному зв'язку зазначених категорій, а саме висловлено думку про те, що поняття «транспозиція» також відноситься до напрямів і форм узгодженого правового розвитку держав, але співвідноситься з поняттями «адаптація», «зближення», «гармонізація», «уніфікація» як загальне і спеціальне. За твердженням дослідників, поняття «транспозиція» — це процес, який має на меті досягнення «адаптації», «зближення», «гармонізації», «уніфікації» права третьої держави з правом ЄС чи іншої міжнародної організації і передбачає застосування багатьох методів і способів задля досягнення мети переносу «acquis» ЄС у правові системи третіх країн [56].

Резюмуючи власні міркування, представлені у дисертаційному дослідженні, Р.А. Петров відзначає, що в галузі права зовнішніх відносин ЄС досягнення цілей «адаптації», «зближення», «уніфікації» та «гармонізації» відбувається

завдяки процесу транспозиції «*acquis communautaire*» у правові системи третіх країн [55, с. 203].

Однак у цій частині треба додатково звернути увагу на деякі підходи інституцій ЄС, викладені в актах різної юридичної сили. Наприклад, ознайомлення з Повідомленням Європейської Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і соціального Комітету та Комітету регіонів «*Enforcing EU law for a Europe that delivers*» від 13.10.2022 COM(2022) 518 final (далі – Повідомлення COM(2022) 518 final) дає змогу стверджувати про чітке розмежування Європейською Комісією методів правотворчої діяльності залежно від виду правового акта ЄС. Так, наголошується на тому, що національні парламенти також відіграють важливу роль, а саме співпрацюють з національними урядами над ухваленням законів *для транспонування директив ЄС та імплементації певних регламентів через національне законодавство* [57, с. 8]. Додатково у Повідомленні COM(2022) 518 final відзначається, що Європейська Комісія має добре налагоджену систему моніторингу й забезпечення швидкої та правильної транспозиції директив. Водночас імплементація та забезпечення виконання регламентів визнаються не менш важливим напрямом роботи національних органів влади. У Повідомленні COM(2022) 518 final знаходить втілення бачення того, що *деякі регламенти вимагають внесення змін до національного законодавства*, а більшість з них покладають на національні агентства або органи регулювання обов'язки, необхідні для забезпечення дієвості законодавства [57, с. 28].

Невипадково у документах ЄС акцентується увага на визначенні дорожніх карт імплементації Регламентів.

Адже Регламент сам по собі наділений силою прямої дії, що може передбачати розробку державою певного додаткового механізму його впровадження у національну правову систему. Зазначене додатково знаходить закріплення у Звіті Європейської Комісії про методи роботи Комісії з моніторингу застосування законодавства ЄС від 14.07.2023 SWD (2023) 254 final (далі – Звіт SWD (2023) 254 final). Так, наголошено на доцільності використання узгодженої дорожньої карти впровадження (як частини загальної стратегії впровадження), яка має бути підготовлена до кожного нового регламенту, із зазначенням положень та етапів, що вимагають вжиття з боку держав-членів конкретних дій [58, с. 20].

У Звіті SWD (2023) 254 final також визнається той факт, що через збільшення використання регламентів вони, порівнюючи з директивами, вимагають іншого підходу, що має бути враховано у моніторинговій діяльності і практиці. Задля цього передбачено різні форми підтримки національних органів влади, відповідальних за виконання регламентів, що має надаватися на систематичній основі, а саме: тренінги, обмін кращими практиками, керівництва тощо.

Окрім цього, для того, щоб зробити моніторинг регламентів Європейською Комісією систематичнішим, у Звіті SWD (2023) 254 final пропонується таке:

- заохочувати використання, де це доречно, стратегій імплементації регламентів, які можуть набувати *форми дорожніх карт* щодо впровадження та застосування регламентів;
- розглянути можливість розробки законодавства у такий спосіб, щоб полегшити моніторинг імплементації

(наприклад, шляхом розробки стандартного пункту (пунктів) у заключних положеннях регламенту, що визначає статті, які вимагають подальшої імплементації державами-членами) [58, с. 21].

Отже, можна дійти висновку, що напрацьовані Європейською Комісією підходи до впровадження у національні правові системи країн-членів регламентів і директив є нетотожними та відзначаються певними особливостями.

Зазначене вище має бути враховано у вітчизняній правотворчій діяльності під час розробки та ухвалення нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права ЄС.

До речі, практика розробки дорожніх карт у сфері реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС набуває поступового поширення. Відомим є приклад затвердження Дорожньої карти законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2018–2019 роки [59]. Проте у подальшому планування правотворчої роботи набуло формату ухвалення дорожніх карт реформування законодавства України за секторальними або функціональними напрямками, що можна продемонструвати на прикладі деяких нормативно-правових актів:

- Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р [60]. Ця Стратегія була розрахована на 2016–2022 рр., але через повномасштабну збройну російську агресію проти України не всі заплановані заходи отримали належну реа-

лізацію. Унаслідок цього деякі з невиконаних заходів знайшли втілення у Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.02.2024 № 76-р [61];

- Стратегія імплементації положень директив і регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 747-р [62];

- Експортна стратегія України («дорожня карта» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017–2021 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1017-р [63];

- Стратегія імплементації положень директив Європейського Союзу у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 104-р [64];

- План заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024–2028 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2024 № 588-р [65];

- Дорожня карта європейської інтеграції України у сферах освіти і науки до 2027 року, затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України 11.12.2023 № 1501 [66].

Водночас затвердження Переговорної рамки для України значно посилює роль дорожніх карт у проведенні реформ законодавства України, які мають відбуватися з урахуванням контрольних показників (benchmarks), визначених для кожного з шести тематичних кластерів.

Зокрема, у п. 38 Переговорної рамки для України згадується про те, що Європейська Комісія, на основі звіту про перевірку, стосовно кластера фундаментальних реформ запропонує, щоб дорожня карта для розділів з верховенства права, а також дорожня карта реформи державного управління, які мають бути підготовлені органами влади України, слугували початковими орієнтирами. Відповідно, до п. 39 Переговорної рамки для України буде запропоновано підготувати дорожню карту для розділів з верховенства права (23 – Судова влада та основоположні права та 24 – Юстиція, свобода та безпека). Ця дорожня карта, як зазначено у вищевказаному пункті, буде ухвалена органами влади України на основі рекомендацій, які будуть надані Комісією у звітах про перевірку, та після прозорого процесу змістовних консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами, включно з громадянським суспільством. Дорожня карта повинна містити ключові пріоритети реформ і спрямовувати переговори про вступ у цих розділах та підготовку до виконання вимог для членства. Реалізація цієї дорожньої карти буде постійно контролюватися і регулярно обговорюватися на міжурядових конференціях протягом усього процесу. Україні також буде запропоновано підготувати та ухвалити дорожню карту функціонування демократичних інститутів, а також дорожню карту реформи державного управління, щодо якої Європейська Комісія надаватиме рекомендації у звітах про скринінг. Ці дорожні карти будуть розроблені в рамках прозорого процесу змістовних консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами, включно з громадянським суспільством (п. 41 Переговорної рамки для України) [1].

З цього приводу у засобах масової інформації наводились відомості про те, що 23.07.2024 були проведені консультації з громадськими організаціями щодо підготовки Дорожньої карти у сфері верховенства права. Зокрема, представникам громадськості було окреслено загальну рамку та проект структури Дорожньої карти за сферою «Верховенство права» за переговорними розділами 23 «Судова влада та основоположні права» і 24 «Юстиція, свобода та безпека» [67].

Зважаючи на те, що відповідні реформи, декларовані Переговорною рамкою для України, неодмінно справлятимуть вплив на засадничі елементи державної політики за напрямками, релевантними тематичним кластерам і розділам, що охоплюються першими, вбачається за доцільне використати потенціал та переваги планування правотворчої діяльності. Зокрема, у частині розробки аналітичних документів публічної політики, класифікація яких отримала закріплення у Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023.

Насамперед треба зазначити, що Законом України «Про правотворчу діяльність» документами публічної політики визнаються документи, які готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (зокрема державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягала своїх цілей у найбільш ефективний і результативний спосіб. Документи публічної політики розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин. Документами публічної політики є:

- 1) аналітичні документи публічної політики;

- 2) прогнозні документи публічної політики;
- 3) програмні документи публічної політики (ст. 20).

Серед аналітичних документів публічної політики Закон України «Про правотворчу діяльність» (ст. 21) виділяє такі:

1) зелена книга – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми;

2) оцінка впливу – аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведенням публічних консультацій, у якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, та оцінюється вплив кожного з варіантів на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки;

3) біла книга – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанта вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення;

4) концепція проєкту нормативно-правового акта (ст. 27 цього Закону).

Як зазначено у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», розроблення публічної політики передуює ді-

альності з наближення законодавства до права ЄС і зазвичай цей процес містить такі кроки:

- 1) аналіз проблем;
- 2) вироблення варіантів політики;
- 3) проведення консультацій (зі стейкхолдерами в уряді та поза ним, зокрема щодо використання зелених книг);
- 4) підготування пропозицій щодо політики (включно із білими книгами);
- 5) схвалення пропозицій щодо політики;
- 6) планування імплементації [4, с. 55–56].

Під час розробки актів вторинного права ЄС досить поширеною є практика розробки й оприлюднення білих або зелених книг, які містять окреслені цілі певної реформи, її основні завдання та запропоновані рішення. І, як слушно зазначається у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», аналіз таких консультаційних документів може бути дуже вдалим вихідним пунктом для наближення законодавства у певній сфері [4, с. 56].

Додатково потрібно зауважити, що Робочим документом Європейської Комісії «Керівні принципи кращого регулювання» від 03.11.2021 SWD(2021) 305 final встановлено, що обов'язкова консультація з громадськістю із використанням інтернет ресурсів з приводу обговорення зелених книг має тривати щонайменше 12 тижнів після їх ухвалення Європейською Комісією [68, с. 16, 20].

Резюмуючи наведені вище міркування, слід підтримати думку Н.М. Пархоменко, яка вважає, що стратегічне планування правотворчої діяльності є одним із чинників, правовою основою для повоєнного відновлення України, переведення країни з надзвичайного правового режиму

в режим відновлення [69, с. 65]. Водночас методологічну основу для майбутньої трансформації правової системи України має скласти Наукова концепція розвитку законодавства України. І саме Національна академія наук України, на яку Законом України «Про правотворчу діяльність» покладається розробка зазначеного документа юридичного прогнозування, повинна закласти підґрунтя для прогресивних змін у законодавстві України, створюючи нову правову парадигму розвитку держави, основою якої будуть правові цінності ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ *

1. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

2. 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 № 1678-VII 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

4. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення українського законодавства до права ЄС.

* Тут і далі дата звернення: 26.12.2024, якщо не зазначено іншої дати.

Київ, 2018. 104 с. *Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

5. Сьох К.Я., Гультай М.М. Особливості правничої термінології Європейського Союзу. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2022. № 6 (24). С. 56–61. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-6\(24\)-56-61](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-6(24)-56-61)

6. Про затвердження Порядку перекладу актів європейського права на українську мову: наказ Міністерства юстиції України від 26.11.2003 № 144/5 (втратив чинність). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1081-03#Text>

7. Про порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 512. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-2017-%D0%BF#Text>

8. Про затвердження Порядку здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire* та на англійську мову актів законодавства України, пов'язаних з виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: постанова Кабінету Міністрів України від 02.05.2023 № 451. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2023-%D0%BF#Text>

9. Переклади актів *acquis* ЄС. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes>

10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації № 6405 від 08.12.2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38492>

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації: Закон України від 21.03.2023 № 3007-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3007-20#Text>

12. Глава 7. Транспорт. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes/rozdil-v-ekonomichne-ta-galuzeve-spivrobitnictvo/glava-7-transport>

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм законодавства Європейського Союзу з питань роумінгу: Закон України від 22.05.2024 № 3727-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3727-20#Text>

14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського законодавства з питань роумінгу № 10265 від 17.11.2023. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43187>

15. Глава 14. Інформаційне суспільство. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes/rozdil-v-ekonomichne-ta-galuzeve-spivrobitnictvo/glava-14-informacijne-suspilstvo>

16. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/es-20181972.pdf>

17. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення порядку визначення країни походження товару у відповідність із Митним кодексом Європейського Сою-

зу та забезпечення реалізації угод України про вільну торгівлю № 5353-д від 06.07.2023. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42249>

18. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення порядку визначення країни походження товару у відповідність із Митним кодексом Європейського Союзу та забезпечення реалізації угод України про вільну торгівлю: Закон України від 14.07.2023 № 3261-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3261-20#Text>

19. Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 952/2013 від 09.10.2013 про встановлення Митного кодексу Союзу. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/reglament-es-9522013.pdf>

20. Делегований Регламент Комісії (ЄС) № 2015/2446 від 28 липня 2015 року на доповнення Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 стосовно детальних правил щодо певних положень Митного кодексу Союзу. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/reglament-komisii-es-20152446.pdf>

21. Consolidated text: Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No. 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015R2446-20240311>

22. Імплементацийний Регламент Комісії (ЄС) 2015/2447 від 24 листопада 2015 року щодо детальних правил імплементування певних положень Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/reglament-komisii-es-20152447.pdf>

23. Consolidated text: Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No. 952/2013 of the

European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015R2447-20240311>

24. Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 № 2483-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>

25. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

26. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

27. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції № 8242 від 28.11.2022. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40926>

28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у сфері охорони прав на сорти рослин та насінництва і розсадництва у відповідність із положеннями законодавства Європейського Союзу: Закон України від 16.11.2022 № 2763-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2763-20#Text>

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання: Закон України від 06.06.2019 № 2740-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2740-19#Text>

30. Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» та інших законів України щодо імплементації норм європейського законодавства у національне законодавство України шляхом імпл-

лементатії окремих положень законодавства Європейського Союзу у сфері аудіовізуальної реклами (Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіапослуги від 10 березня 2010 року із змінами, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 року): Закон України від 30.05.2023 № 3136-ІХ. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3136-20#Text>

31. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>

32. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>

33. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>

34. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках № 5322 від 01.04.2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26136>

35. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках: Закон України від 10.06.2023 № 3141-ІХ. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3141-ІХ#Text>

36. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-ІХ. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n325>

37. Брацук І.З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів / за наук. ред. М.М. Микієвича. Львів: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2016. 230 с.

38. Consolidated text: Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014A0529%2801%29-20231201>

39. Про функціонування Єдиного глосарія правових термінів: постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 № 577. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-2024-п#Text>

40. Глосарій термінів *acquis* ЄС. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes/glosarij-terminiv-acquis-yes>

41. Types of EU law. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_en

42. Transposition, implementation and enforcement of Union law. *European Parliament*. 2018. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/627141/EPRS_ATA\(2018\)627141_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/627141/EPRS_ATA(2018)627141_EN.pdf)

43. Муравйов В.І. Реалізація норм права Європейського союзу у внутрішніх правопорядках держав-членів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1086. Вип. 2. С. 58–64.

44. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–343.

45. Ющик О.І. Уніфікація в праві. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6: Т-Я*. Київ: Укр. енцикл., 2004.

46. Форманюк В. Уніфікація та гармонізація договірної права Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 183–190.

47. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

48. Про схвалення Національного плану з енергетики та клімату на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.06.2024 № 587-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2024-p#Text>

49. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2018/1999 від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним Союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату, про внесення змін до регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 663/2009 і (ЄС) № 715/2009, директив Європейського Парламенту і Ради 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/ЄС, 2012/27/ЄС і 2013/30/ЄС, директив Ради 2009/119/ЄС і (ЄС) 2015/652 і про скасування Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 525/2013. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/es-20181999.pdf>

50. Consolidated text: Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>

51. Commission Recommendation of 12 July 2004 on the transposition into national law of Directives affecting the internal market (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005H0309>

52. Європейське право: право Європейського союзу: підручник. У 3-х кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. друга: Матеріальне право Європейського союзу / В.І. Муравйов, К.В. Смирнова, І.В. Влялько та ін. Київ: Ін Юре, 2015. 456 с.

53. Капіца Ю. Наближення законодавства України до законодавства ЄС відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 5. С. 18–25.

54. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12–18.

55. Петров Р.А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 376 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000295/>

56. Петров Р.А., Кисельова Т.С. Зближення і гармонізація законодавства в праві Європейського Союзу та міжнародному праві. *Правничий часопис Донецького університету*. 2000. № 2 (5). С. 29–34.

57. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Enforcing EU law for a Europe that delivers. 13.10.2022 COM(2022) 518 final. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_518_1_en.pdf

58. Commission staff working document. Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law. 14.7.2023 SWD(2023) 254 final. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/eb343ff6-e531-417e-93b8-8a458e27b5ea_en?filename=SWD_2023_254_stocktaking%20report_en.pdf

59. Дорожня карта законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2018–2019 роки. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/karta-prioritetnikh-zakonoproektiv-u-sferi-evropeyskoi-integratsii.pdf>

60. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження Кабінету Міністрів

України від 24.02.2016 № 175-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-p#Text>

61. Про схвалення Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки та затвердження операційного плану її реалізації у 2024–2025 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.02.2024 № 76-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2024-p#Text>

62. Про схвалення Стратегії імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожньої карти»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 747-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-p#Text>

63. Про схвалення Експортної стратегії України («дорожньої карти» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017–2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1017-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-p#Text>

64. Про схвалення Стратегії імплементації положень директив Європейського Союзу у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг («дорожньої карти»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 104-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2018-p#Text>

65. Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024–2028 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2024 № 588-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-p#Text>

66. Про затвердження дорожньої карти європейської інтеграції України у сферах освіти і науки до 2027 року: наказ Міністерства освіти і науки України від 11.12.2023 № 1501. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1501729-23#Text>

67. Мамченко Н. Судова реформа для вступу в ЄС – Мінюст повідомив, що розробляється план реформ разом з громадськими організаціями. *Сугово-юридична газета*. 28.07.2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/306491-sudebnaya-reforma-dlya-vstupleniya-v-es-minyust-soobschil-chto-razrabatyvaetsya-plan-reform-vmeste-s-obschestvennymi-organizatsiyami>

68. Commission staff working document. Better Regulation Guidelines. 03.11.2021 SWD(2021) 305 final. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf

69. Пархоменко Н.М. Стратегічне планування правотворчої діяльності як чинник повоєнного відновлення України: Стенограма виступу на сесії Загальних зборів НАН України 24 квітня 2024 р. *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 5. С. 62–65. <https://doi.org/10.15407/visn2024.05.062>

**ОЦІНКА ВПЛИВУ ТА АНАЛІЗ
РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ
ЯК КЛЮЧОВІ СТАДІЇ
ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ:
ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНИ**

Передусім слід відзначити, що особлива правова природа ЄС як наддержавного утворення зумовлює специфіку правотворчого процесу на різних рівнях його здійснення (ЄС та країн – членів ЄС) у процесі імплементації регламентів і транспозиції директив у національне законодавство.

Сприяти раціоналізації та підвищенню ефективності правотворчого процесу покликана комплексна програма «кращого регулювання», якій присвячене Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального Комітету та Комітету регіонів «Краще регулювання: об'єднання зусиль для створення кращих законів» від 29.04.2021 COM(2021) 219 final (далі – Повідомлення ЄС «Краще регулювання») [1].

Як наголошується у Повідомленні ЄС «Краще регулювання», програма «кращого

регулювання» була започаткована 2002 року і стала першим кроком у спрощенні та вдосконаленні законодавства ЄС. Зокрема, було запроваджено обов'язкову оцінку впливу та консультації із зацікавленими сторонами щодо нових ініціатив, запропонованих Європейською Комісією.

У підрозділі «Оцінка впливу» розділу «Законотворчий процес», представленому на вебсайті Європейської Комісії, міститься коментар щодо правових умов, за яких проводиться оцінка впливу, а також об'єкт її здійснення. Відзначається, що оцінка впливу проводиться щодо ініціатив, котрі, як очікується, матимуть значний економічний, соціальний або екологічний вплив. Зазначені ініціативи можуть набувати таких форм: законодавчі пропозиції; незаконодавчі ініціативи (наприклад, фінансові програми, рекомендації з проведення переговорів щодо міжнародних угод); імплементаційні та делеговані акти [2].

Як наголошується у Робочому документі Європейської Комісії «Керівні принципи кращого регулювання» від 03.11.2021 SWD(2021) 305 final, оцінка впливу спрямована на збір доказової бази для оцінки того, чи виправдані майбутні законодавчі або незаконодавчі заходи ЄС, і якщо так, то як їх найкраще можна розробити для досягнення відповідних політичних цілей. Отримані відомості за підсумками збору доказової бази мають сприяти формуванню чіткого уявлення про заплановані заходи, що передбачає:

- визначення та опис проблеми, яку необхідно вирішити;
- встановлення цілей запланованих ЄС заходів;
- формулювання варіантів політики, оцінювання їх потенційних наслідків та, де це доречно, визначення варіанта, якому надається перевага;

- визначення того, як будуть здійснюватися моніторинг та оцінювання очікуваних результатів [3, с. 10].

Результати процесу оцінки впливу за встановленою процедурою підсумовуються у звіті про оцінку впливу. Якість кожного звіту перевіряється незалежним органом, Регуляторною контрольною радою (Regulatory Scrutiny Board), яка робить висновки.

Зважаючи на те, що аналіз може бути складним, звіт повинен бути написаний з урахуванням читачів, які не є експертами у відповідних питаннях, що мають бути вирішені шляхом запровадження відповідного правового регулювання. Основна частина звіту повинна бути обмежена 40 сторінками тексту, що супроводжується додатками, якщо це необхідно. У звіті потрібно враховувати майбутні тенденції та виклики, щоб гарантувати, що змістовна частина залишатиметься актуальною. Звіт повинен прозоро посилатися на думки зацікавлених сторін і на те, як вони були враховані. Водночас обов'язковим є наведення посилань на відповідний «зовнішній» матеріал, що використовується у звіті (наприклад, дослідження, доповіді, наукові висновки тощо). Як правило, звіт супроводжується стислим резюме, яке містить основні підсумки оцінки впливу, із перекладом на всі офіційні мови ЄС [3, с. 34–35].

Варто зауважити, що у Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією щодо вдосконалення законотворчості від 13.04.2016 (далі – Міжінституційна угода) окремо наголошується на позитивному внеску оцінки впливу на покращення якості законодавства ЄС. Міжінституційна угода встановлює обов'язок урахування Парламентом і Радою ЄС у повному обсязі оцінки

впливу Європейської Комісії під час ухвалення рішень щодо законодавчих пропозицій (п. 14) [4].

Результати аналітичної роботи, відображені в оцінці впливу, згодом відтворюються у пояснювальній записці до пропозицій Європейської Комісії, що адресуються Раді Європейського Союзу або Європейському Парламенту та Раді Європейського Союзу.

Пояснювальна записка повинна охоплювати ключові індикатори, які відображають ступінь ефективності використання інструментів політики «кращого регулювання» Європейської Комісії, а саме:

- правову основу;
- субсидіарність (за невиключною компетенцією);
- пропорційність;
- результати будь-яких обстежень і перевірок сумісності;
- результати консультацій із зацікавленими сторонами;
- стислий виклад бачення зовнішніх експертів;
- стислий виклад процесу оцінки впливу (або пояснення, чому його не було проведено), зокрема: консультацію Регуляторної контрольної ради; нормативну придатність і спрощення; відповідність Хартії про основні права ЄС; опис основних категорій впливу; відповідність принципам «не завдай значної шкоди» та «цифровий за замовчуванням»; оцінювання внеску в прогрес у досягненні відповідних Цілей сталого розвитку ООН; опис механізмів моніторингу, оцінювання та звітності [3, с. 36].

Як видно з наведеної структури пояснювальної записки, особливу увагу під час обґрунтування законодавчих та «незаконодавчих» пропозицій приділено досягненню «горизонтальних» цілей політики ЄС (сталий розвиток,

цифровізація тощо), які набувають першочергового значення у світлі нових економічних, екологічних і соціальних викликів, що постають перед державами та суспільством загалом.

Повідомлення ЄС «Краще регулювання» містить низку важливих акцентів з приводу просування «горизонтальних» цілей політики ЄС у правотворчій діяльності. Зокрема, у підрозділі 6.2 «Більш комплексні та прозорі оцінки впливу» проголошується, що оцінка впливу передбачатиме таке:

1. Визначатимуться відповідні Цілі сталого розвитку ООН для кожної пропозиції та перевірятиметься, як ініціатива сприятиме їх досягненню. Посилання на Цілі сталого розвитку будуть включені в оцінку впливу.

2. Відбуватиметься покращення аналізу і звітності щодо деяких типів впливу, зокрема тих, що стосуються переходу на зелені та цифрові технології з урахуванням їх соціального ефекту. Подібний двохфакторний перехід отримав назву «близнюковий» перехід, оскільки регуляторна політика ЄС спрямована на підтримку цифрової трансформації та дотримання принципу «не завдай значної шкоди» на таких взаємообумовлених засадах:

- консультації із зацікавленими сторонами чітко охоплюють екологічні та цифрові аспекти, де це актуально;
- оцінка бажаного варіанта в оцінці впливу розширюватиметься, щоб охопити аналіз принципів «не завдай значної шкоди» та «цифровий за замовчуванням»;
- усі відповідні оцінки міститимуть конкретне запитання про те, чи можна ще більше мінімізувати вплив на довкілля та чи можна зробити більше для успішної цифрової трансформації;

- пояснювальна записка, яка супроводжує всі законодавчі пропозиції, пояснюватиме, як кожна ініціатива підтримує принцип «не завдай значної шкоди» та сприяє досягненню європейського шляху цифрового суспільства та економіки.

3. У центрі уваги під час розробки актів законодавства ЄС також перебуватимуть суб'єкти малого та середнього підприємництва, які є уразливішими до кризових явищ в економіці, що можуть бути наслідком різних факторів, зокрема й надзвичайного характеру (наводиться приклад із COVID-19). У зв'язку з цим згадується про доцільність систематичного та пропорційного застосування «тесту SME», який сприяє вимірюванню ступеня впливу (позитивного та негативного) на інтереси суб'єктів малого та середнього підприємництва [1].

Очевидно, підходи, напрацьовані Європейською Комісією щодо процедурних аспектів правотворчої діяльності із детальним описом структури та змістовної частини пояснювальної записки до проєктів актів законодавства ЄС, мають віднайти відтворення у національному законодавстві, що слід розглядати як закономірний результат наближення національного законодавства до права ЄС. І саме правотворча діяльність є початковим етапом адаптації законодавства України до права ЄС.

Ступінь деталізації оціночних параметрів проєктів законодавчих актів, які мають знайти закріплення у пояснювальній записці під час реєстрації та подальшого пропонування до розгляду Верховною Радою України, є вражаюче недостатньою.

У цьому дозволяє переконатися ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом Украї-

ни від 10.02.2010 № 1861-VI, яка передбачає, що законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді ухвалити за результатами розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та *пояснювальною запискою, яка має містити:*

1) обґрунтування необхідності ухвалення законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;

2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;

3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту [5].

Останній пункт ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради сформульовано досить розлого, що надає суб'єкту законодавчої ініціативи можливість обирати, залежно від особливостей законопроекту, оціночні показники, які мають бути представлені у пояснювальній записці. Утім, дискреційність, яка закладена в аналізованій правовій нормі, у багатьох випадках, як переконує національна правотворча практика, призводить до необґрунтованого спрощення подання відомостей у пояснювальній записці, коли характеристика ступеня правового впливу на відповідні групи суспільних відносин, що складають предмет регулювання законопроекту, відбувається досить формалізовано, а в деяких випадках нормативно визначені індикатори законопроекту, особливо, що стосуються обґрунтування змін у дохідній та витратній частині Державного бюджету України, не знаходять свого належного висвітлення та всебічної оцінки.

Як зазначено у ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, якщо ухвалення законопроекту, проекту іншого акта призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проєктів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) не повинен містити положень, ухвалення яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій. Якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливає на показники бюджету, це зазначається в пояснювальній записці (ч. 4 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України).

Водночас, як свідчить висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» щодо імплементації законодавства Європейського Союзу про порядок допуску до керування транспортними засобами» № 3569 від 01.06.2020 (далі – законопроект № 3569), означені вимоги ч. 3 ст. 91

Регламенту Верховної Ради України не знайшли належного втілення у пояснювальній записці. Зокрема, у п. 11 висновку стверджувалось, що проєкт потребує належного фінансово-економічного обґрунтування (включно із розрахунками) у контексті його комплексного впливу на бюджет, враховуючи, зокрема, розширення повноважень Міністерства внутрішніх справ України у частині видачі свідоцтв, атестатів, сертифікатів, встановлення плати за їх видачу, оподаткування доходів екзаменаторів тощо. Хоча в пояснювальній записці містилося твердження про те, що реалізація проєкту акта не потребує додаткового фінансування з Державного бюджету України [6].

Слід зазначити, що структурно та змістовно пояснювальна записка, яка додається до проєкту нормативно-правового акта, як встановлено Законом України «Про правотворчу діяльність», має зазнати змін у контексті інтеграції у правотворчій процес оцінки впливу. У ч. 1 ст. 30 згаданого Закону зафіксовано положення про те, що суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці:

1) актуальність та важливість проблеми, яка потребує врегулювання через ухвалення (видання) нормативно-правового акта;

2) альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів;

3) кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів;

4) найоптимальніший шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між обраним шляхом та очікуваним впливом на суспільні відносини проєкту нормативно-правового акта;

5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі ухвалення проєкту нормативно-правового акта;

6) критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі ухвалення проєкту нормативно-правового акта [7].

Безперечно, інтеграція оцінки впливу у правотворчий процес сприятиме підвищенню якості правового регулювання суспільних відносин, що також свідчить про зусилля держави наблизитись до стандартів регуляторної політики ЄС.

Правові новації, запропоновані Законом України «Про правотворчу діяльність», передбачають новий рівень розвитку та використання переваг регуляторних інструментів, до кола яких відноситься, зокрема, оцінка впливу, однак треба звернути увагу на те, що практика «кращого регулювання» ЄС віддає перевагу більшому ступеню конкретизації тих оціночних показників, які використовують у цілях юридичного прогнозування.

З вищенаведеного досвіду використання у правотворчій діяльності ЄС підходів до підвищення ефективності правового регулювання, особливого значення набувають принципи, які формують відправні позиції для подальших оцінок законодавчих ініціатив. Зокрема, на особли-

ву увагу заслуговують і потребують відтворення у ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» такі принципи: «не завдай значної шкоди» та «цифровий за замовчуванням», які сприяють дотриманню зобов'язань, встановлених законодавством ЄС про клімат [8], і досягненню цілей, викладених у Повідомленні Європейської Комісії «Цифровий компас 2030: Європейський шлях до цифрового десятиліття» [9]; цілі та завдання сталого розвитку, які розглядаються за традиційним тривимірним фактором впливу на процеси змін у державній політиці, а саме економічним, екологічним та соціальним, включно із управлінським фактором сталого розвитку.

Додатково увагу привертає те, що ч. 2 ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» згадує про аналіз регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, який здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Попри те, що побіжно згадується про регуляторні наслідки проєкту нормативно-правового акта, що мають знайти вияв у пояснювальній записці, нормативно обраний підхід до здійснення аналізу регуляторного впливу проєктів нормативно-правових актів суперечить практиці «кращого регулювання» ЄС та фактично виводить аналіз регуляторного впливу за рамки правотворчого процесу.

Тож пояснювальна записка, яка супроводжує законодавчі ініціативи Європейської Комісії, передбачає окремий пункт, який має містити консультацію Регуляторної контрольної ради. Аналогічна структура створена та функціонує в Україні, а саме Державна регуляторна служба. Утім, її участь у правотворчому процесі потребує

значної активізації, особливо, коли предметом розгляду виступають проекти законів України.

Як випливає з абз. 7 ч. 2 ст. 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003, до повноважень уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, з-поміж іншого, належить проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики [10].

Однак національна практика правотворчої діяльності містить приклади не реалізації Державною регуляторною службою України як уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики наданих законом повноважень.

Одним із таких резонансних прецедентів, що яскраво ілюструє бездіяльність Державної регуляторної служби України, є законопроект «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (реєстр. № 6013 від 09.09.2021, далі – законопроект № 6013) [11], яким передбачено скасування Господарського кодексу України від 16.01.2003 [12]. Законопроект № 6013 ухвалено в другому читанні та в цілому 09.01.2025.

Очевидно, законопроект № 6013 відповідає кваліфікуючим ознакам регуляторного акта, встановленим ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики

у сфері господарської діяльності», але на момент реєстрації законопроекту № 6013 та й дотепер на вебсторінці Верховної Ради України із текстом законопроекту № 6013 та супровідними до нього матеріалами відсутня інформація про проведення експертизи з боку Державної регуляторної служби України. Зокрема, у пояснювальній записці до законопроекту № 6013 взагалі не згадувалося про стан проходження аналізу регуляторного впливу.

На сторінці Урядового порталу з інформацією про законопроект № 6013 серед низки висновків різних міністерств України та інших органів влади немає експертизи, яку мала б підготувати Державна регуляторна служба України [13].

Додатково, як передбачено ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», має бути здійснено відстеження результативності регуляторного акта, яким виступає Господарський кодекс України. Адже, як наголошено у ч. 1 ст. 10 згаданого Закону, стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

Відстеження результативності регуляторного акта охоплює: виконання заходів з відстеження результативності; підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності (ч. 2 ст. 10).

Як зазначено у ч. 13 ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначають: кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності; дані та припущення, на основі

яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання; використані методи одержання результатів відстеження результативності.

У цьому випадку звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється через опублікування в друкованих медіа регуляторного органу, який ухвалив цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності — у друкованих медіа, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет (ч. 3 ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Утім, дотепер не оприлюднено звіту про відстеження результативності Господарського кодексу України.

Проте жоден аргумент з боку наукового співтовариства не був сприйнятий і не знайшов зворотного відгуку з боку розробників законопроекту № 6013. Доцільно згадати науковий експертний висновок до законопроекту № 6013 із детальним описом усіх правових та економічних наслідків для країни у разі його ухвалення як чинного закону, підготовлений 2021 року Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України» на підставі звернення Голови Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій С.В. Бабака до Національної академії наук України (від 20.09.2021 № 04-24/20-2021/290323). Цей науковий експертний висновок розміщено на вебсторінці Верховної Ради України з текстом законопроекту № 6013.

Просування законопроекту № 6013 відбувалося навіть попри визнання Європейською Комісією адаптованості

Господарського кодексу України до права ЄС у частині юридичної ідентифікації суб'єктів малого та середнього підприємництва. Зокрема, на с. 112 Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС, який опубліковано 08.11.2023, міститься таке важливе застереження: **«Україна використовує таке ж визначення для малого та середнього підприємництва, як і ЄС, з 2012 року. Це закріплено в Господарському кодексі України та широко застосовується у регулюванні економічної діяльності»** (Оригінальний текст: **«Ukraine has used the same definition for SMEs as the EU since 2012. It is enshrined in the Commercial Code of Ukraine and widely applied in regulating economic activity»**) [14].

Отже, є підстави для твердження про випадки у правотворчій сфері, коли дії та/або бездіяльність уповноважених органів державної влади не відповідають ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Сприяти правовій визначеності у правотворчій діяльності мають чіткі приписи, які б передбачали вимогу щодо виділення у межах пояснювальної записки до проекту нормативно-правового акта окремого розділу, присвяченого аналізу регуляторного впливу (для регуляторних актів, що ухвалюються вперше) та відстеженню результативності регуляторного акта (для регуляторних актів, що вже певний час застосовуються та до яких вносяться зміни й доповнення, та регуляторних актів, які передбачається скасувати). Додатково протидіяти організації та здійсненню правотворчого процесу з розгляду регуляторних актів у спосіб, що суперечить Конституції та законам України, має нормативно закріплений підхід, згідно з яким будь-які юридично значущі дії щодо проекту

регуляторного акта можуть здійснюватися лише за умови наявності як оцінки впливу, так і аналізу регуляторного впливу. Вказані пропозиції можуть знайти втілення у Регламенті Верховної Ради України та законах України «Про правотворчу діяльність», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Регламенті Кабінету Міністрів України.

Аналіз регуляторного впливу або, як зазначено у документах Європейської Комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), «оцінка регуляторного впливу» має багатофункціональне значення та використовується не лише для пошуку найефективнішої моделі правового регулювання певних груп суспільних відносин в масштабах ЄС з урахуванням думки країн-членів, які представляють своє бачення можливих змін та доповнень до запропонованих регламентів чи директив під час переговорів, але й для визначення прийнятних для кожної країни – члена ЄС методів і засобів транспозиції актів вторинного права ЄС, зокрема директив ЄС, у національні правові системи.

Так, оцінку регуляторного впливу використовують країни – члени ЄС як інструмент формування власної позиції під час переговорів щодо запропонованих директив та регламентів ЄС у частині привернення уваги Європейської Комісії до можливих негативних економічних, соціальних або екологічних наслідків упровадження тих чи інших положень актів вторинного права у законодавство країн – членів ЄС. Звісно, більше можливостей передбачається на етапі обговорення директив, аніж регламентів ЄС, оскільки останні є менш чутливими до національних особливостей правових систем країн – членів ЄС.

Зокрема, у звіті ОЕСР «Кращі практики регулювання в Європейському Союзі 2022» (далі – Звіт ОЕСР 2022) зазначається, що країни – члени ЄС повинні обґрунтовувати свої поправки до запропонованих директив і регламентів ЄС на етапі переговорів на доказах та розумінні очікуваних наслідків для окремих країн. Країни – члени ЄС можуть безпосередньо пропонувати вносити зміни до директив або регламентів ЄС під час переговорів, що проводяться Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Враховуючи, що переговори можуть призвести до суттєвих змін у пропозиції, перш ніж вона стане актом права ЄС, держави – члени ЄС повинні підготувати докази щодо впливу запропонованого законодавства на їхні країни та використовувати їх у дебатах. Зазначене особливо важливо для регламентів ЄС, оскільки останні безпосередньо застосовні та є обов’язковими у своєму обсязі без перенесення в національне законодавство держав-членів. Отже, етап переговорів є критично важливим, оскільки після ухвалення нормативно-правових актів держави – члени ЄС не мають іншої можливості внести до них зміни. Оцінка впливу також є критично важливим інструментом для використання в контексті переговорів, оскільки може допомогти країнам – членам ЄС базувати свої аргументи на доказах і надати додаткову інформацію, яка має особливе значення на етапі переговорів [3, с. 109].

Водночас, як наголошується у Звіті ОЕСР 2022, попри переваги оцінки регуляторного впливу відповідного регламенту або директиви ЄС перед початком переговорів, багато країн – членів ЄС не зобов’язані проводити таку оцінку для визначення переговорної позиції та оцінки потенційних наслідків політики на ранніх етапах пропозиції Євро-

пейської Комісії. Лише трохи більше половини країн – членів ЄС слідують підходу стосовно проведення оцінки регуляторного впливу для визначення переговорної позиції щодо розробки хоча б деяких директив та регламентів ЄС, а Нідерланди в обов’язковому порядку здійснюють оцінку регуляторного впливу, починаючи з 2017 року [15, с. 109].

Слід відзначити, що п’ять держав – членів ЄС, а саме Естонія, Угорщина, Італія, Литва та Мальта, мають вимоги до проведення оцінки регуляторного впливу для інформування про переговорну позицію щодо регламентів ЄС, які є аналогічними до вимог, що висувуються до процедури оцінки регуляторного впливу внутрішньодержавних нормативно-правових актів. Однак більшість країн – членів ЄС, як випливає зі Звіту ОЕСР 2022, повідомляють, що вимоги до оцінки регуляторного впливу внутрішнього законодавства відрізняються від вимог до актів законодавства, ініційованих Європейською Комісією [15, с. 110].

Держави – члени ЄС використовують різні методи для ідентифікації законодавчих пропозицій Європейської Комісії, які будуть проходити внутрішню оцінку регуляторного впливу. Наприклад, у Німеччині пропозиції Європейської Комісії повинні відповідати двом умовам, за наявності яких відбувається внутрішня оцінка регуляторного впливу. По-перше, необхідно досягти порогу в 35 млн євро очікуваних витрат на дотримання вимог по всьому ЄС відповідно до оцінки регуляторного впливу Європейської Комісії. Друга умова виконується, якщо немає достатньої інформації про вже наявну пропозицію, наприклад, за результатами досліджень, проведених у Німеччині. В Естонії проводиться попередня оцінка впливу всіх директив і регламентів актів ЄС. Якщо попередня оцінка впливу вияв-

ляє значні наслідки, уряд замовляє та фінансує повну оцінку регуляторного впливу. Пропозиції ЄС, які мають значний вплив на Мальту, повинні пройти спеціальний аналіз: для того, щоб визначити, чи потрібно проводити оцінку регуляторного впливу на етапі переговорів, розглядається значимість регуляторного впливу. Крім того, кількість фізичних та юридичних осіб, на яких поширюється регулювання, а також питання стратегічного національного значення (зокрема захист національних конкурентних переваг) враховуються під час оцінки значущості законодавчої пропозиції ЄС стосовно Мальти [15, с. 111].

Дані щодо кількох країн – членів ЄС свідчать про те, що вони визнають оцінку впливу Європейської Комісії як відповідне джерело якісної інформації про запропоновані директиви чи регламенти. Однак, як підкреслено у Звіті ОЕСР 2022, країни-члени зазначають, що оцінка впливу Європейської Комісії не може і не надає достатньо точної оцінки регуляторних впливів, які можна було б очікувати на національному рівні. Отже, оцінка впливу Європейської Комісії часто є початковою відправною точкою для всебічного внутрішнього аналізу [15, с. 113].

Спираючись на результати оцінки регуляторного впливу відповідного акта законодавства ЄС (переважно директив), напручують «дорожню» карту розроблення нового або внесення змін до чинного законодавства країни – члена ЄС, водночас обирають найприйнятніший з точок зору національних інтересів спосіб наближення національного законодавства до права ЄС.

Вимоги щодо оцінки внутрішнього впливу директив під час їх транспонування в національне законодавство чітко встановлені в державах – членах ЄС. З 2017 р. майже

всі країни затвердили формальні вимоги до проведення оцінки регуляторного впливу для транспонування хоча б деяких директив ЄС у внутрішнє законодавство. Фактично, більшість держав — членів ЄС систематично вимагають проведення оцінки регуляторного впливу на етапі транспозиції директив ЄС. Лише Румунія не вимагає проведення оцінки регуляторного впливу під час транспонування директив ЄС, оскільки директиви ЄС прямо звільняються від проведення такої оцінки на етапі транспозиції [15, с. 114].

Зазначений вище досвід країн-членів щодо використання переваг оцінки регуляторного впливу у правотворчій діяльності може бути корисним для України у процесі пошуку оптимальних шляхів адаптації національного законодавства до права ЄС у спосіб, що враховує національні економічні інтереси, особливо зважаючи на пріоритети розвитку чутливих для національної безпеки секторів економіки в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Зокрема, важливого значення для України набуватиме можливість досягнення домовленостей з Європейською Комісією щодо встановлення перехідних періодів з метою відтермінування набрання чинності деяких транспонованих у національне законодавство норм права, які призводять чи можуть призвести до негативних соціально-економічних наслідків, або часткового чи повного звільнення від виконання своїх зобов'язань щодо транспонування актів вторинного права ЄС.

Відповідні правові умови, за яких Україна може вдаватися до таких заходів, передбачені Переговорною рамкою для України, схваленою 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС (Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on

the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)) (далі — Переговорна рамка для України) [16] та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [17].

Так, перше речення п. 27 Переговорної рамки для України містить положення про те, що Україна погоджується з правами та обов'язками, що впливають з *acquis*, і може вимагати конкретні адаптації до *acquis* і це, як виняток, може призвести до *перехідних заходів*, які мають бути визначені під час переговорів про вступ. У п. 28 Переговорної рамки для України наголошується на тому, що за необхідності конкретні адаптації до *acquis* будуть погоджені на основі принципів, критеріїв і параметрів, властивих цьому *acquis*, які застосовувалися країнами-членами під час ухвалення цього *acquis*, з урахуванням особливостей України. Додатково у п. 29 Переговорної рамки для України окремо привернута увага до того, що Союз може погодитися на запити України про *перехідні заходи* за умови, що вони обмежені в часі та обсязі і супроводжуються планом з чітко визначеними етапами застосування *acquis*. Для сфер, пов'язаних із розширенням внутрішнього ринку, регуляторні заходи потрібно впроваджувати швидко, а *перехідні періоди* повинні бути короткими і нечисленними; у випадках, коли необхідна значна адаптація, що вимагає великих зусиль, зокрема великих фінансових витрат, *відповідні перехідні заходи* можуть бути передбачені як частина поточного, детального та наміченого бюджетом плану узгодження. У цьому ж пункті Переговорної рамки для України підкреслюється те, що *перехідні заходи* можуть бути також узгоджені в інтересах Союзу. Можуть бути розглянуті відповідні *перехідні періоди, відступи, конкретні домовленості або захисні положення*. Комісія включить їх, у разі необхідності,

до свого проєкту Спільних позицій ЄС, щоб закрити відповідні розділи для таких сфер, як свобода пересування працівників, структурна політика та/або сільське господарство. Перехідні домовленості чи гарантії повинні бути переглянуті з точки зору їх впливу на конкуренцію або функціонування внутрішнього ринку [16].

Певні можливості часткового або тимчасового звільнення від виконання своїх зобов'язань щодо транспонування передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, невід'ємною частиною якої є додатки. Зокрема, п. 4 ст. 3 Додатку XVII «Нормативно-правове наближення» до Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлює таке:

«4. У випадку, якщо Україна передбачає виникнення особливих труднощів із транспонуванням законодавчого акта ЄС до свого національного законодавства, вона повинна невідкладно поінформувати Європейський Союз та Комітет з питань торгівлі. Комітет з питань торгівлі може вирішити, чи може Україна у виняткових випадках бути частково або тимчасово звільнена від виконання своїх зобов'язань щодо транспонування відповідно до статті 3 (3) цього Додатка» [17].

Встановлення перехідних періодів під час адаптації національного законодавства до права ЄС узгоджується з вимогою «виконанності (застосовності)», яка згадується у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС». Відзначається, що окрема складність наближення законодавства полягає в тому, що часто право ЄС вимагає певних правових норм, які неможливо застосовувати в Україні

через брак людських або фінансових ресурсів, необхідних для їх належного виконання. У такому разі, як вказано у зазначеному виданні, слід використовувати механізм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що дозволяє наближувати законодавство, щоб норма права ЄС могла бути практично виконана. У національному законодавстві може бути передбачений довший перехідний період, це дасть адресату правової норми деякий час, щоб підготуватись до її виконання [18, с. 61].

Саме оцінку регуляторного впливу, як зазначається у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», може використовувати Україна як інструмент для мінімізації ризиків, здійснюючи часткове або відстрочене наближення. Оцінку регуляторного впливу (вважаємо, що коректнішим з позицій національного законодавства було б вживання терміна «аналіз регуляторного впливу») розробники зазначеного видання пропонують проводити на найперших етапах розроблення проекту акта і щоразу під час внесення змін до нього на різних стадіях процесу вироблення й ухвалення рішень. Якщо результати оцінки регуляторного впливу доведуть, що ухвалення нового українського законодавства та набрання ним чинності не є вигідним для економіки, державного бюджету чи ділової спільноти, то результати такої оцінки можна використовувати як важливий доказ в переговорах з ЄС, а так само і як аргумент на користь одного з варіантів:

- перший варіант полягає в тому, щоб ухвалити законодавство та повністю увідповіднити його *acquis* ЄС, але відкласти момент набуття ним чинності на певний строк

(можливо, на строк, пізніший за встановлений в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС);

- другий варіант передбачає часткове наближення, за якого повної відповідності буде досягнуто на наступних етапах наближення;

- третім варіантом може бути виключення деяких категорій стейкхолдерів (наприклад, малих і середніх підприємств) або деяких регіонів зі сфери дії нових наближених до права ЄС положень або запровадження щодо них спеціальних заходів [18, с. 78].

Тож, на думку розробників видання «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», доцільно використовувати оцінку регуляторного впливу для доведення неможливості або значного удорожчання наближення в межах строку, встановленого в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС чи будь-якому іншому двосторонньому інструменті [18, с. 78].

Вбачається, що такий підхід корелюватиме з положеннями Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21.11.2002 [19]. Як зазначається у Розділі IV «Формування та виконання загальнодержавної програми» Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, реалізація принципів узгодженості, поступовості і планомірності процесу наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу передбачає визначення пріоритетних напрямів його розвитку і концентрацію зусиль органів державної влади України у цих напрямках, а також необхідність *урахування позитивних і небажаних наслідків*

застосування в Україні законодавчих актів, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. Крім того, Розділ IV зазначеної Концепції передбачає, що з метою поступового наближення законодавства України необхідно у процесі нормотворчої діяльності враховувати законодавчі акти Європейського Союзу настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки ухвалення відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства Європейського Союзу. Додатково наголошується, що в основу оцінки впливу законодавства України, адаптованого до законодавства Європейського Союзу, необхідно покласти комплексний підхід, який ґрунтується на врахуванні не тільки ресурсних показників, а й впливу цього процесу загалом на всі сфери життєдіяльності суспільства, зокрема й на зростання обсягу виробництва валового внутрішнього продукту [19].

Слід зазначити, що практика встановлення перехідних періодів та деяких винятків у процесі євроінтеграції для країн – кандидатів у члени ЄС отримала певне поширення. Як зауважує Р.А. Петров, практика євроінтеграції продемонструвала незначну готовність країн – кандидатів у члени ЄС до повної та беззастережної адаптації законодавства станом саме на момент набуття статусу члена ЄС. Як правило, за твердженням науковця, країни досягали домовленості про відтермінування набуття чинності тих правових норм, що поширювали сферу регулювання на чутливі для громадськості групи суспільних відносин [20, с. 82–87].

Зокрема, як відзначає Р.А. Петров, кожна нова держава – член ЄС повинна імплементувати «*acquis communautaire*»

taire» у повному обсязі без винятків на момент вступу до ЄС. Водночас, із посиланням на Акт про вступ до ЄС Австрії, Фінляндії, Швеції [21], науковець наводить аргументацію того, що ЄС може погодитись на надання постійних або тимчасових винятків із «acquis вступу» окремої держави-кандидата за умови спільної згоди держав – членів ЄС у ході переговорів про вступ до ЄС. Р.А. Петров зазначає, що зазвичай ЄС погоджується на надання винятків із «acquis вступу» лише у тому випадку, коли вони не порушують функціонування фундаментальних принципів установчих договорів ЄС, і такі винятки повинні бути обґрунтовані крайньою необхідністю захисту суттєвих преференцій чи пільг у державах-кандидатах (наприклад, у сфері сільського господарства чи довкілля) або захищати суттєві економічні чи соціальні інтереси держави-кандидата (наприклад, права на рибальство, доступ до нафтових запасів, монополія на продаж алкоголю) [20, с. 82; 22, с. 38].

На прикладах окремих країн – членів ЄС Р.А. Петров наводить особливості індивідуальних відступів від права ЄС, яких вдалося досягти у процесі євроінтеграції.

Так, Швеція отримала право на виготовлення та продаж традиційного тютюну (англ. «moist tobacco»), який заборонено продавати в інших країнах – членах ЄС. Фінляндія зберегла пільги для корінного населення народності саамі (особливий статус території випасу оленів) та особливий режим деяких автономних регіонів (архіпелаг Шпіцберген, Аландські острови). У ході переговорів про вступ до ЄС нові держави – члени ЄС, як зазначає дослідник, прагнуть отримати перехідний період у лібералізації доступу громадян ЄС до ринку нерухомості, сільськогос-

подарських земель та лісів на території нових держав — членів (наприклад, Польща домоглась 12-річного перехідного періоду щодо доступу громадян ЄС до ринку нерухомості, сільськогосподарських земель та лісів. Інші країни Центральної та Східної Європи отримали перехідний період від семи до п'яти років). Наприклад, Австрія, Швеція та Фінляндія домоглись 209 видів винятків із «acquis вступу» на термін від одного до десяти років, в основному — у сфері оподаткування. Для постійних винятків із «acquis вступу», як стверджує Р.А. Петров, не передбачено жодного обмеження в часі, крім випадків, коли Європейська комісія вважатиме, що такі винятки більше не є обґрунтованими, особливо в контексті добросовісної конкуренції в ЄС. Держави — члени ЄС повинні тлумачити винятки із «acquis вступу» «з урахуванням основ та системи ЄС, як це визначено (установчими договорами ЄС)» і «з метою досягнення цілей Договору про ЄС та застосування його правил» [20, с. 82–83].

Резюмуючи власні міркування та проведений науковий аналіз наявного практичного досвіду виконання країнами — кандидатами у ЄС своїх зобов'язань у сфері євроінтеграції, Р.А. Петров наголошує на тому, що винятки із «acquis вступу» та заходи економічного захисту є невід'ємною частиною «acquis вступу» кожної нової держави — члена ЄС. За твердженням дослідника із посиланням на ст. 3.4 «Назустріч розширеному Союзу» Стратегії і Доповіді Європейської комісії про прогрес на шляху до вступу до ЄС держав-кандидатів, незважаючи на вимоги, що «acquis ЄС повинен бути застосований щодо нових держав — членів ЄС на тих самих підставах, що і для старих держав — членів ЄС» [23], ще жодна з нових держав —

членів ЄС не погодилася імплементувати «*acquis communautaire*» у повному обсязі, в якому він існує на момент вступу. Спираючись на практику ведення переговорів про вступ до ЄС, учений висловлює думку про те, що будь-яка держава-кандидат може домогтися отримання винятків із «*acquis* вступу» у випадку необхідності захисту національних економічних та соціальних інтересів [20, с. 84].

Отже, Україна також може скористатися на свою користь переговорним процесом з метою досягнення того рівня адаптації національного законодавства до права ЄС, який допоможе з меншими втратами для вітчизняної економіки інтегруватися у європейський економічний простір. Відстояти власні економічні позиції вдасться за умови впровадження принципів державної регуляторної політики у процес адаптації національного законодавства до права ЄС. Задля цього вбачається за доцільне *відновити практику проведення аналізу регуляторного впливу та інших регуляторних процедур щодо нормативно-правових актів, які містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони, зокрема й догатків до неї*. Адже такі регуляторні акти, внаслідок внесених 2022 року доповнень до ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», були виключені з-під сфери дії цього Закону.

Методи та засоби державної регуляторної політики можуть також стати надійним запобіжником надмірного регулювання, коли транспонування актів законодавства ЄС у національну правову систему відбувається із значним перевищенням вимог, передбачених цими ак-

тами, що створює додаткове регуляторне навантаження на юридичних і фізичних осіб.

Зазначене явище у правотворчій діяльності країн – членів ЄС з боку Європейської Комісії позначається як «позолочування» («gold-plating»), відповідно, органами державної влади країн – членів ЄС мають вживатися заходи щодо недопущення «позолочування» права ЄС.

У Повідомленні ЄС «Краще регулювання» із посиланням на Повідомлення про виявлення та усунення бар'єрів на шляху єдиного ринку від 10.03.2020 COM(2020) 93 final [24] підкреслюється, що «позолочування» часто призводить до додаткового регуляторного чи адміністративного тягаря для споживачів і підприємств, що особливо впливає на мале та середнє підприємництво. Зокрема, у деяких наукових дослідженнях, із посиланням на дані Європейської Комісії, наводиться інформація про те, що більш ніж 32 % адміністративних витрат суб'єктів господарювання, пов'язаних із забезпеченням відповідності вимогам нормативно-правових актів ЄС, є наслідком їх неефективної імплементації країнами – членами ЄС [25, с. 115].

Європейська Комісія зауважує, що перевірки відповідності не можуть точно визначити всі національні положення, які виходять за рамки вимог законодавства ЄС. У деяких випадках Європейська Комісія також не може точно оцінити, який регуляторний тягар виникає через додавання державами-членами елементів національного значення під час імплементації правил ЄС. Відповідно до Міжінституційної угоди Європейська Комісія неодноразово наголошувала на доцільності своєчасного надсилання країнами-членами повідомлень, коли вони вирішують додати елементи, що не впливають із законодавства ЄС [1].

У виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС» наводяться деякі можливі форми «позолочування» права ЄС, а саме:

- розширення сфери застосування положень права ЄС за встановлені в ньому межі;
- невикористання можливостей або альтернатив, що їх надають диспозитивні норми вторинного права ЄС;
- збереження наявних жорсткіших стандартів або розроблення нових, хоча вони можуть і не вимагатись правом ЄС;
- наближення до права ЄС раніше встановленого в Угоді про асоціацію строку або наближення до нового права ЄС до внесення змін до додатків зі списками активів *acquis* ЄС [18, с. 79–80].

Як видно з Рекомендацій щодо транспозиції в національне законодавство Директив, що впливають на внутрішній ринок, від 12.07.2004 № 2005/309/ЄС, країни – члени ЄС мають утримуватися від доповнення національного імплементаційного законодавства умовами або вимогами, що не є необхідними для транспонування відповідної Директиви, якщо такі умови чи вимоги можуть перешкоджати досягненню цілей, що переслідуються Директивою [26].

Водночас певною мірою практика «позолочування» права ЄС триває, і лише деякі країни – члени ЄС повідомляють про оцінку додаткових наслідків, до яких можуть призводити національні положення через «позолочування». У Звіті ОЕСР 2022 зазначається, що шість країн – членів ЄС звітують про систематичне проведення оцінок положень, що впроваджуються на національному рівні

і виходять за рамки вимог, викладених у директивах ЄС. Зі свого боку 10 країн — членів ЄС повідомляють, що іноді проводять оцінку «позолочування» права ЄС. З 16 держав — членів ЄС, які хоча б іноді оцінюють «позолочування» права ЄС, лише дев'ять повідомляють про незначний вплив, який мали положення про «позолочування». Як наголошується у Звіті ОЕСР 2022, лише дев'ять країн — членів ЄС розрізняють наслідки, що випливають з вимог ЄС, і ті, що є результатом додаткових національних заходів з імплементації. З 2017 р. Фінляндія оновила свої рекомендації щодо оцінки регуляторного впливу «позолочування» права ЄС, тоді як Словенія повідомила, що з 2020 р. більше не проводить оцінювання [15, с. 118].

Як випливає зі Звіту ОЕСР 2022, країни — члени ЄС напрацьовують різні підходи, щоб мінімізувати випадки «позолочування» права ЄС. Наприклад, 2019 року парламент Швеції закликав уряд працювати над тим, щоб директиви ЄС так імплементувались у шведське законодавство, щоб це не погіршувало конкурентоспроможності компаній. Відправною точкою визнано впровадження директив ЄС в національне законодавство на мінімально допустимому рівні, так звана мінімальна гармонізація. За наявності підстав для перевищення мінімального рівня слід чітко враховувати вплив на компанії та звітувати про них [15, с. 120]. Мінімалістичний підхід до транспозиції права ЄС втілено у правотворчу діяльність Італії. Усі ініціативи, які транспонують та впроваджують акти права ЄС, не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення мінімального рівня, передбаченого законодавчим актом ЄС. Оцінка регуляторного впливу здійснюється у разі, коли виникає потреба у впровадженні в

національне законодавство додаткових заходів, які виходять за межі мінімально визначених у відповідному акті законодавства ЄС [15, с. 119].

Означена проблематика «позолочування» права ЄС є актуальною і для України, оскільки наближення до права ЄС передбачає великий обсяг правотворчої роботи з транспонування актів вторинного права ЄС у національне законодавство. Як зазначено в інформаційному повідомленні, розміщеному на Урядовому порталі, за підсумками селф-скринінгу національного законодавства, що передбачало опрацювання приблизно 28 000 нормативно-правових актів, встановлено, що майже 3000 (а саме 2739) актів законодавства ЄС підлягає повній або частковій імплементації в українське законодавство. Найбільша кількість актів права ЄС, що підлягають подальшій імплементації, міститься в таких розділах: «Транспортна політика» (399 актів), «Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика» (304), «Свобода підприємництва і надання послуг» (263), «Фінансові послуги» (216), «Свобода руху товарів» (289 актів) [27].

У зв'язку з цим важливо вживати своєчасних заходів, спрямованих на недопущення суперечливого чи некоректного втілення європейських правових норм у національне законодавство. На цьому аспекті правотворчої діяльності було зауважено під час засідання Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС, яке відбулося 07.03.2023 та на якому розглядалися звіти міністерств і відомств щодо прогресу у виконанні Угоди про асоціацію. Зокрема, на зазначену обставину звернула увагу голова Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС Іванна Климпуш-Цинцадзе, від-

значивши, що «...ми бачимо таку практику, що подекуди урядові законопроекти не повністю враховують право ЄС, подекуди до другого читання вони спотворюються до непізнаності. Ми стикалися в нашому Комітеті з тим, що стаємо такою останньою точкою можливості зупинити порушення права ЄС...» [28].

«Позолочування» права ЄС у процесі транспонування актів законодавства ЄС у правову систему України може бути продемонстровано на деяких прикладах із законотворчої діяльності.

Так, у п. 3 Висновку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС, підготовленому за підсумками аналізу законопроекту № 3569, було зазначено, що законопроект пропонує зміну до ч. 6 ст. 15 Закону України «Про дорожній рух» з метою закріплення до інструкторів з індивідуального навчання водінню, які здійснюють підготовку та перепідготовку водіїв, вимоги, згідно з якою до підготовки та перепідготовки допускаються лише особи, які склали теоретичний іспит, або особи, які мають посвідчення водія вищої категорії, ніж та, на яку здійснюється перепідготовка. Як зауважується у зазначеному Висновку, Директива Європейського Парламенту і Ради 2006/126/ЄС від 20.12.2006 про посвідчення водія [29] (далі – Директива 2006/126/ЄС) не закріплює вимог до інструкторів з водіння. Водночас **відповідні вимоги до екзаменаторів** згідно з Додатком IV Директиви 2006/126/ЄС **є нижчими**. Так, Додаток IV закріплює, що особа, уповноважена проводити практичний іспит для категорії посвідчення водія, повинна відповідати високому стандарту керування цієї ж категорії транспортного засобу (пункт 1.5); екзаменатор з водіння категорії В повинен

мати посвідчення водія категорії В принаймні протягом трьох років (пункт 1.2); екзаменатори з водіння для інших категорій повинні мати посвідчення водія відповідних категорій (пункт 2.2) [6]. На даний час законопроект № 3569 перебуває у статусі «Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення».

Заслуговує на увагу також проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації» реєстр. № 6405 від 08.12.2021 (далі – законопроект № 6405) [30], ухвалений згодом як однойменний Закон України від 21.03.2023 № 3007-IX [31].

У п. 3 Висновку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС, підготовленому до законопроекту № 6405 (далі – Висновок Комітету до законопроекту № 6405), було висловлено зауваження до редакції ст. 44 Повітряного кодексу України від 19.05.2011, яку було запропоновано викласти так:

«Стаття 44. Льотна придатність екземпляра цивільного повітряного судна

1. На кожне цивільне повітряне судно, внесене до Державного реєстру цивільних повітряних суден України, видається відповідно до авіаційних правил України уповноваженим органом з питань цивільної авіації сертифікат льотної придатності відповідного зразка, який засвідчує відповідність його конструкції та експлуатаційної до-

кументації схваленій типовій конструкції, а також стан придатності повітряного судна до польотів.

Видача уповноваженим органом з питань цивільної авіації сертифіката льотної придатності здійснюється без схвалення типової конструкції за умови, якщо імпортоване в Україну повітряне судно має схвалення Європейського агентства з безпеки польотів, максимальна злітна маса якого не перевищує 5700 кілограмів для літаків та 3180 кілограмів для гелікоптерів, а також на планер, мотопланер або аеростат з максимальним проектним об'ємом підйомного газу або гарячого повітря не більше ніж 3400 метрів кубічних для теплових аеростатів, 1050 метрів кубічних – для газових аеростатів, 300 метрів кубічних – для прив'язних газових аеростатів.

2. У разі невідповідності повітряного судна вимогам льотної придатності уповноважений орган з питань цивільної авіації замість сертифіката льотної придатності може видати дозвіл на виконання польотів, якщо встановлено, що повітряне судно здатне безпечно виконувати основний політ, за умови дотримання встановлених обмежень.

Перелік умов, за яких може бути видано дозвіл на виконання польотів, установлюється авіаційними правилами України. На таких повітряних суднах не дозволяється здійснювати комерційні перевезення багажу, вантажу, пошти та пасажирів і виконувати авіаційні роботи за плату, наймом або договором чартеру та проводити навчання.

На імпортоване в Україну повітряне судно, типова конструкція якого сертифікована уповноваженим органом держави-розробника і максимальна злітна маса якого не перевищує 5700 кілограмів для літаків та 3180 кілограмів для гелікоптерів, а також на планер, мотопланер або

аеростат з максимальним проектним об'ємом підйомного газу або гарячого повітря не більше ніж 3400 метрів кубічних для теплових аеростатів, 1050 метрів кубічних – для газових аеростатів, 300 метрів кубічних – для прив'язних газових аеростатів, дозвіл на виконання польотів видається уповноваженим органом з питань цивільної авіації без схвалення його типової конструкції в разі подання зазначеному органу необхідної інформації про умови експлуатації повітряного судна та їх схвалення уповноваженим органом з питань цивільної авіації.

3. Цивільне повітряне судно в разі застосування до нього вимог щодо шуму на місцевості та емісії шкідливих речовин авіаційних двигунів повинно бути сертифіковане на відповідність авіаційним правилам України.

4. З метою встановлення відповідності повітряного судна нормативам у сфері захисту навколишнього природного середовища уповноважений орган з питань цивільної авіації видає сертифікат повітряного судна щодо шуму на місцевості.

5. Сертифікація планерів, дельтапланів, надлегких літальних апаратів, інших повітряних суден спортивного призначення, повітряних суден аматорської конструкції, аеростатичних апаратів та допоміжних пристроїв, що впливають на безпеку польотів, здійснюється установою, визначеною уповноваженим органом з питань цивільної авіації, за участю розробника зазначених повітряних суден і відповідних федерацій та асоціацій.

Видача дозволів на виконання польотів з метою застатчення льотної придатності, а також контроль за підтриманням льотної придатності у процесі експлуатації зазначених у цій статті повітряних суден здійснюються

в порядку, передбаченому правилами, встановленими уповноваженим органом з питань цивільної авіації».

Зокрема, у Висновку Комітету до законопроекту № 6405 було акцентовано увагу на тому, що Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір [32], ратифікована Законом України від 17.02.2022 № 2067-IX, **не передбачає жодних обмежень щодо злітної маси повітряних суден у процесі поступового взаємного зближення сертифікаційних систем**. У зв'язку з цим у Висновку Комітету до законопроекту № 6405 стверджувалося, що запропоновані законопроектом обмеження щодо злітної маси повітряних суден можуть на певному етапі зближення сертифікаційних систем стати **перепорою для досягнення взаємного визнання сертифікатів льотної придатності повітряних суден, злітна маса яких є відмінною від передбаченої законопроектом**. Аналогічне застереження було висловлено у Висновку щодо відповідності законопроекту № 6405 відповідним положенням права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) та міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, затверджене віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України О. Стефанішиною, який розміщено на вебсторінці Верховної Ради України із текстом законопроекту № 6405 та іншими супровідними документами. Проте норми законопроекту № 6405 не зазнали у цій частині змін та отримали закріплення у Законі України від 21.03.2023 № 3007-IX.

З метою запобігання випадкам необґрунтованого збільшення регуляторного тягаря для населення та суб'єктів

господарювання і загалом забезпечення відповідності законодавства ЄС цілям «кращого регулювання», Європейською Комісією, починаючи з 2012 року, впроваджено Програму щодо нормативної придатності та продуктивності (regulatory fitness and performance programme, далі – REFIT), інструментарій якої визначає можливості для спрощення законів, оптимізації процедур та усунення непотрібних тягарів без шкоди для цілей і переваг відповідної політики ЄС. Зокрема, REFIT використовує підхід «one in, one out» (один ухвалюється, один скасовується), який передбачає компенсацію нових регуляторних навантажень, що впливають із законодавчих пропозицій Європейської Комісії, через еквівалентне зменшення наявних навантажень у тій самій сфері політики ЄС [1; 3, с. 6].

Переваги, які створюються завдяки підходу «one in, one out», переконують країни – члени ЄС у доцільності активнішого його використання у правотворчій діяльності на національному рівні з метою мінімізації випадків «позолочування» права ЄС. Зокрема, в єдиних правилах процедури Федерального Уряду Німеччини існує вимога щодо оцінки «позолочування» права ЄС. Уряд Німеччини надає вичерпну інформацію про витрати на дотримання вимог, а саме тих, що зумовлюються безпосередньо актами законодавства ЄС. У випадку, коли у внутрішньодержавному регулюванні виникає «позолочування», уряд застосовує правило «one in, one out». У Звіті ОЕСР 2022 додатково привернута увага до того, що Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Литва, Нідерланди та Іспанія офіційно запровадили домовленості про «управління масивами» нормативно-правових актів, які можуть створювати кумулятивне навантаження на бізнес та громадян,

а нещодавно Словачька Республіка та Європейський Союз (2021) запровадили підхід «one in, one out» [15, с. 119, 134].

Важливо зауважити, що Європейська Комісія не сприймає процедури застосування підходу «one in, one out» механічно, наприклад, пропонуючи вилучити чинний законодавчий акт для кожного нового акта. На цьому зроблено наголос у підрозділі 5.1 Повідомлення ЄС «Краще регулювання». Європейська Комісія сприймає цей процес як спробу компенсувати тягар, накладений на громадян та бізнес у деяких законодавчих пропозиціях, економією в інших у тій самій сфері політики ЄС [1].

Національний досвід ініціювання впровадження підходу «one in, one out» у державну регуляторну політику на сьогодні може бути представлений лише на рівні проекту Закону України від 19.09.2022 № 8058 «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» (далі – законопроект № 8058), який досі перебуває у статусі «Надано висновок Комітету про розгляд» [33].

У законопроекті № 8058 закладено концепцію здійснення регуляторної діяльності, яка перебувала у дисонансі з регуляторною практикою ЄС та передбачала значно вищий рівень спрощення законодавчого регулювання із використанням підходу «one in, two out» (один ухвалюється, два скасовується), як порівняти з описаним вище підходом ЄС «one in, one out» (один ухвалюється, один скасовується). Навіть надмірне спрощення, пропонуване законопроектом № 8058, вимагає значних ресурсів для проведення всебічного аналізу регуляторного впливу, що не завжди сприяє підвищенню ефективності і швидкості ухвалення рішень уповноваженими органами влади. І це

свідчить про те, що законодавцю вчергове не вдалося уникнути «позолочування» права ЄС, яке цього разу ніби відбувається у позитивному напрямі, але його реалізація викликає сумніви з точки зору практичного застосування. Додатково не вдалось уникнути саме механічного сприйняття процедури застосування значно ускладненого підходу «one in, two out», на неприйнятність якого Європейська Комісія звертала особливу увагу у згаданому Повідомленні ЄС «Краще регулювання».

Так, згідно з ч. 4 ст. 1 законопроекту № 8058, з 01.01.2023 запровадження нового інструменту державного регулювання господарської діяльності у відповідній сфері здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у такій сфері, шляхом включення нового інструменту до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності з *одночасним скасуванням не менше ніж двох інших інструментів* державного регулювання господарської діяльності у такій сфері у порядку, передбаченому для прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності.

Очевидно, такий підхід не враховує бачення Європейською Комісією суті застосування «one in, one out», що має сприяти спрощенню регуляторного впливу саме за ефектом, а не за кількістю скасованих нормативно-правових актів. На цю обставину із викладенням належної оцінки щодо суперечливого бачення процедури спрощення регуляторного впливу напевно слід було б звернути увагу у Висновку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС. Останній наявний у матеріалах, які додаються до законопроекту № 8058. Утім, у п. 3 цього

Висновку законодавче закріплення принципу «one in – two out», як і деякі інші положення законопроекту № 8058, було визнано таким, що не суперечить вказаним у тексті Висновку статтям Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Критично були оцінені положення ч. 4 ст. 1 законопроекту № 8058 Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України. У Висновку було зазначено, що закладений підхід призводить до обрання необґрунтованих рішень як щодо включення нового інструменту до виняткового переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, так і щодо скасування таких інструментів. На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, доцільність включення / скасування інструментів державного регулювання господарської діяльності має визначатися факторами забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав і законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки, охорони і збереження культурної спадщини та культурних цінностей, охорони довкілля, що передбачено нормативно-правовими актами ЄС та/або міжнародними договорами (п. 3 Висновку).

Додатково не узгодженою з регуляторною практикою ЄС та вітчизняною державною регуляторною політикою потрібно визнати закладену у законопроекті № 8058 ідею непоширення дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» на відносини, пов'язані з ухваленням і скасуванням актів, що встановлюють інструменти державного регулювання господарської діяльності, затвердження виключного переліку інструментів державного регулювання господарської

діяльності та плану переведення їх в електронну форму, та які характеризуються як регуляторні акти.

Враховуючи цю особливість і намагаючись вивести зазначену процедуру з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», п. 1 ч. 3 ст. 5 законопроекту № 8058 передбачено, що дія вказаного Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з ухваленням:

«актів, розроблених відповідно до Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності», які спрямовані на скасування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, затвердження виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності та плану переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг».

Додатково п. 2 ч. 3 ст. 5 законопроекту № 8058 передбачено, що ч. 1 ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка визначає особливості ухвалення регуляторних актів органами виконавчої влади, їх посадовими особами, «...не застосовується до регуляторних актів, які потребують прийняття згідно з Законом України “Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності”».

Враховуючи зазначене, напевно було б доцільно у пояснювальній записці до законопроекту № 8058 навести вагомі аргументи щодо необхідності виведення зазначе-

ної групи суспільних відносин з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Хоч випадки виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» певних груп суспільних відносин представлені у ст. 3 цього Закону, проте необхідних і достатніх аргументів для обґрунтування доцільності виключення відносин, що складають предмет регулювання законопроекту № 8058, з-під сфери дії зазначеного Закону не було наведено.

Ба більше, сам порядок прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності (ст. 2 законопроекту № 8058) частково відтворює етапи аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів (ст. 8 та 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Зокрема, передбачено здійснення центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, таких заходів:

- 1) проведення аналізу застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності;
- 2) надання інформації щодо інструментів державного регулювання господарської діяльності у відповідних сферах в країнах Європейського Союзу;
- 3) подання пропозицій щодо необхідності застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності;
- 4) обґрунтування необхідності застосування визначеного інструменту державного регулювання у відповідній сфері.

Важливо також відзначити участь центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, у погодженні проекту акта Кабінету Міністрів України щодо затвердження виключного переліку інструментів державного регулювання, проектів актів щодо скасування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, проектів актів, що забезпечують переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг, розроблених центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах (ч. 2 ст. 2 законопроекту № 8058).

Додатково слід наголосити на тому, що представник центрального органу виконавчої влади, котрий реалізує державну регуляторну політику (не нижче рівня заступника керівника центрального органу виконавчої влади), бере участь також у діяльності Комісії з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності як постійно діючого дорадчого органу Кабінету Міністрів України (ст. 3 законопроекту № 8058).

Отже, можна дійти висновку, що у дійсності проекти нормативно-правових актів, які стосуються предмета регулювання законопроекту № 8058, проходять процедури регуляторні процедури, але у дещо спрощеній формі без дотримання всіх вимог, встановлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Тож одним із можливих способів

усунення виявленого протиріччя могло б бути поширення сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо правового регулювання законопроекту № 8058.

Звісно, наведеними у цьому розділі прикладами не охоплено всі аспекти регуляторної практики, сформованої як на загальному рівні ЄС, так і окремих країн – членів ЄС, що представляють цінність з позицій порівняльно-правового дослідження. Також залишаються відкритими для подальших наукових оцінок наявні підходи у національному праві стосовно забезпечення впровадження та дотримання засад державної регуляторної політики щодо правотворчого процесу. Водночас, як засвідчує проведений науковий аналіз, практика Європейської Комісії та країн – членів ЄС переконує у недооціненій важливості підвищення ефективності правового забезпечення державної регуляторної політики, метою якої є усе ширше охоплення різних сфер суспільних відносин для спрощення регуляторного навантаження, запобігання випадкам надмірного регулювання («позолочування» права ЄС), раціонального використання ресурсів (фінансових, природних, людських тощо), необхідних для досягнення цілей правового регулювання, що є особливо актуальним для вдосконалення механізму адаптації національного законодавства до права ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Better regulation: Joining forces to make better laws» COM/2021/219 final. *Eur-lex*. Access to European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:219:FIN>
2. Impact assessments. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en
3. Commission staff working document. Better Regulation Guidelines. 03.11.2021 SWD(2021) 305 final. *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf
4. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission of 13 April 2016 «On Better Law-Making». Access to European Union Law. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:123:TOC
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» щодо імплементації законодавства Європейського Союзу про порядок допуску до керування транспортними засобами № 3569 від 01.06.2020. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=3569&conv=9>
7. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n325>
8. Consolidated text: Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No. 401/2009 and (EU) 2018/1999 («European Climate Law»). Access to

European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R1119-20210709>

9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade». *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

11. Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013 від 09.09.2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27618>

12. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

13. Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013. *Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-osoblivosti-regulyuvannya-pidpriemnitskoi-diyalnosti-okremikh-vidiv-yuridichnikh-osib-ta-ikh-obednan-u-perekhidniy-period>

14. Commission staff working document Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 08.11.2023. SWD(2023) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

15. OECD (2022), *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>

16. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

17. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

18. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. 104 с. *Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

19. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 № 228-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

20. Петров Р.А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 376 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000295/>

21. Consolidated text: Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (94/C 241/08). *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01994N%2FTXT-19950101>

22. Phedon Nicolaïdes, Sylvia Boean, Frank Bollen & Parlos Pezaros. *A Guide to the Enlargement of the European Union: A Review of the Process, Negotiations, Policy Reforms, and Enforcement Capacity*. Maastricht: EIPA, 1999.

23. Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries COM/2002/0700 final. *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52002DC0700>

24. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Identifying and addressing barriers to the Single Market» COM/2020/93 final. *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:93:FIN>

25. Малолітнева В.К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель. Київ: ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 412 с.

26. Commission Recommendation of 12 July 2004 on the transposition into national law of Directives affecting the internal market (Text with EEA relevance). *Eur-lex*. *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005H0309>

27. Опубліковано звіт за результатами первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС. 14.12.2023. *Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/opublikovano-zvit-za-rezultatamy-pervynnoi-otsinky-stanu-implementatsii-aktiv-prava-ies>

28. Комітет заслухав звіти міністерств про стан виконання Угоди про асоціацію з ЄС. 07.03.2023. *Вебсторінка Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу*. URL: <https://comeuoint.rada.gov.ua/news/74015.html>

29. Consolidated text: Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licences (Recast) (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance. *Eur-lex*. *Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006L0126-20201101>

30. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою розвитку авіації загального призначення,

адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації № 6405 від 08.12.2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38492>

31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності у галузі цивільної авіації: Закон України від 21.03.2023 № 3007-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3007-20#Text>

32. Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір, ратифікована Законом України від 17.02.2022 № 2067-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-21#Text

33. Проект Закону про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності № 8058 від 19.09.2022. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514>

**ПРАВО ЄС У СИСТЕМІ
НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА:
ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Як засвідчує практика правотворення та правозастосування держав, які перебували на шляху євроінтеграції у статусі кандидата у члени ЄС, імплементація актів права ЄС та визнання їх частиною національного правового поля відбувалось по-різному, зокрема через конституційно-правові зміни.

Учений Р.А. Петров наводить такі приклади з досвіду євроінтеграції деяких країн. 2001 року парламент Хорватії ратифікував Угоду про стабілізацію та асоціацію і водночас ухвалив Закон про її імплементацію, який передбачав імплементацію усіх актів вторинного *acquis* ЄС, але не встановлював його прямої дії в рамках правової системи Хорватії [1, с. 37; 2]. Інший підхід був обраний парламентом Норвегії, а саме Законом про імплементацію Угоди про Європейський Економічний Простір 1992 року було визнано, що положення Угоди про Європейський Економічний

Простір і актів вторинного права ЄС мають перевагу над національним законодавством у випадку виникнення суперечностей. Як зазначає Р.А. Петров, Закон Норвегії про імплементацію Угоди про Європейський Економічний Простір уточнив, що відповідне законодавство ЄС має реалізовуватися без зміни, але імплементація директив ЄС може відбуватися в обраній формі та у відповідний спосіб [1, с. 37; 3]. Водночас досвід Швейцарії засвідчує про використання розгалуженішої системи правових засобів з метою забезпечення ефективного застосування *acquis* ЄС, що знайшло вияв в ухваленні законів щодо імплементації численних секторальних угод між ЄС та Швейцарією. Зазначене продемонстровано дослідником на прикладі Федерального закону щодо внутрішнього ринку Швейцарії 1996 року, який містить посилення на *acquis* ЄС, а також Закону про федеральний парламент Швейцарії, який гарантує відповідність проєктів законів вимогам *acquis* ЄС [1, с. 37; 4].

Практика конституційно-правових змін у деяких європейських країнах переконує в обранні різних методів і способів визначення місця актів права ЄС у національних правових системах і можливостей їх прямого застосування на рівні із національними правовими актами.

Як зазначає Р.А. Петров, 1997 року Конституційний Суд Польщі не визнав обов'язкової сили положень законодавства ЄС, визначеного в Угоді про асоціацію між Польщею та ЄС, для правової системи Польщі, але визнав зобов'язання польського уряду та органів судової влади тлумачити «діюче законодавство таким чином, щоб забезпечити максимально можливу його відповідність законодавству ЄС» [1, с. 37; 5]. Фактично, у даному випадку Конституційний Суд Польщі застосував доктрину непря-

мої дії права ЄС, розроблену Судом ЄС. Згадана доктрина передбачає, що усі національні органи влади зобов'язані інтерпретувати національне законодавство та інші заходи у світлі положень та цілей права ЄС настільки, наскільки це можливо [6, с. 53; 7]. І.З. Брацук додатково відзначає, що «непряма дія» має місце внаслідок виникнення конфліктів між нормою права ЄС та національною нормою держави-члена [6, с. 53]. На думку А. Лазовського, доктрина непрямой дії права ЄС вимагає від «...національних суддів спроби такого тлумачення національного законодавства з метою введення в дію нетранспонованої або неякісно транспонованої директиви» [8, с. 45]. Р.А. Петров уточнює, що зазначена доктрина входить до складу «базового *acquis*» та передбачає тлумачення законодавства країн – членів ЄС відповідно до їх зобов'язань у ЄС та загальних принципів права ЄС [9, с. 61–62].

На відміну від органу конституційної юрисдикції Польщі, Конституційний суд Чехії, за даними, наведеними Р.А. Петровим, визнав особливу важливість законодавства ЄС для чеської правової системи і часто цитував *acquis* ЄС, зокрема рішення Суду ЄС, у власних рішеннях ще до вступу Чехії в ЄС. Так, Конституційний суд Чехії у справі *Skoda Auto* заявив, що установчі договори ЄС ґрунтуються на тих самих цінностях і принципах, що й конституційне право Чехії, тому тлумачення права ЄС інститутами ЄС повинні братися до уваги під час тлумачення відповідних норм Конституції Чехії [1, с. 38; 10]. Як зауважує дослідник, 2001 року Чеська та Словацька республіки визнали пряме застосування норм міжнародного права в їх внутрішніх правових системах шляхом внесення змін до конституцій [1, с. 37–38; 11].

На думку Р.А. Петрова, ефективне застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС може відбутися завдяки ухваленню спеціального імплементаційного законодавчого акта, який може вирішити потенційні конфлікти положень цієї Угоди з українським законодавством. Адже, як стверджує вчений, обсяг *acquis* ЄС, що поширюватиметься на Україну, охоплює не тільки акти первинного і вторинного права ЄС, а й його правові принципи, спільні цінності і навіть прецедентне право Суду ЄС, а також конкретні методи тлумачення *acquis* ЄС. На переконання науковця, раніше ще ніколи не виникало потреби імплементувати й ефективно застосовувати *acquis* міжнародної наднаціональної організації в правовій системі України [1, с. 36].

Схожу з Р.А. Петровим думку висловили деякі вітчизняні науковці. Так, П.В. Отенко вважає за доцільне підготовку й ухвалення Верховною Радою України спеціального нормативно-правового акта про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, який має чітко визначити підстави та порядок застосування норм Угоди про асоціацію національними судами, а також визначити підстави, відповідно до яких норми *acquis* ЄС, зокрема правових актів Комісії ЄС, можуть бути застосовані в межах внутрішнього правопорядку України судовими та іншими державними органами [12, с. 365]. В. Чайковська запропонувала закріпити можливість застосування окремих норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС як норм прямої дії на рівні національного законодавства України шляхом ухвалення окремого закону [13, с. 112].

Крізь призму норм права ЄС правова природа та юридична сила Угод про асоціацію як міжнародних угод, а також правовий механізм їх застосування знаходять

чітке визначення та меншою мірою стають підґрунтям для наукової полеміки.

Зважаючи на те, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить відсилки до джерел права ЄС як до первинного (до установчих договорів), так і до вторинного права, а також до судової практики ЄС, К. Смирнова наголошує на тому, що саме із використанням таких угод здійснюється транспонування норм права ЄС у правопорядки третіх країн. У такий спосіб, як вважає дослідниця, система джерел права ЄС знаходить своє відображення у його зовнішній політиці стосовно третіх країн [14, с. 95].

Аналізуючи норми Договору про ЄС у контексті з'ясування змісту поняття «спільні цінності» [15], Р.А. Петров відзначає, що до джерел права ЄС належать: первинні (установчі угоди, міжнародні угоди, стороною яких є ЄС); вторинні (регламенти, директиви, рішення, висновки тощо); загальні принципи права ЄС [9, с. 59]. Додатково, спираючись на низку норм Договору про функціонування ЄС, дослідник підкреслює, що угоди ЄС з іншими країнами, укладені на підставах ексклюзивної та змішаної компетенції у внутрішніх справах ЄС, є частиною первісного права ЄС з моменту набрання ними чинності [9, с. 66–67]. Зокрема, Угоди про асоціацію належать до групи зовнішніх угод ЄС, укладених відповідно до «змішаної зовнішньої компетенції» ЄС (тобто разом з усіма державами – членами ЄС), на чому акцентує вчений, цитуючи далі ст. 217 Договору про функціонування ЄС: «Союз може укладати угоди з однією або більше третіми країнами або міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури» [9, с. 284]. Зважаючи

на норму п. 2 ст. 216 Договору про функціонування ЄС, згідно з якою угоди, укладені Союзом, носять обов'язковий характер для установ Союзу та держав-членів, Р.А. Петров висновує, що положення міжнародних угод, укладених ЄС з іншими країнами чи міжнародними організаціями, що мають пряму дію в правових системах держав – членів ЄС, мають пріоритет над будь-яким актом, виданим інститутом ЄС, у випадку колізії [9, с. 67].

Отже, можна стверджувати, що у праві ЄС Угоди про асоціацію як міжнародні угоди визнаються джерелом права ЄС і мають обов'язковий характер для установ Союзу та держав-членів. Водночас наявність імплементаційного механізму не передбачена, що свідчить про дотримання моністичної концепції взаємодії міжнародного і національного права, відповідно до якої міжнародне право не потребує трансформації в національне право. На противагу моністичній концепції, дуалістична концепція розглядає міжнародне та внутрішньодержавне право як дві відмінні й рівноправні правові системи, котрі розвиваються паралельно одна одній. Як наголошує І.З. Брацук, міжнародні норми підлягають виконанню та діють у внутрішньому праві держав лише тоді, коли суверенна держава інкорпорує їх через передбачений законом процес законодавчої діяльності [6, с. 32–33]. Як резюмує науковець, моністична концепція є найвдалішою для ефективної імплементації права ЄС у національному праві держав-членів [6, с. 32].

Однак оцінки закладеної у правову систему України моделі співвідношення міжнародного і національного права з боку вітчизняних науковців є подекуди контроверсійними. Так, Р.А. Петров, досліджуючи конституційні

аспекти імплементації Угод про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, Молдовою і Грузією, доходить висновку, що правові системи України, Грузії та Молдови не передбачають прямого застосування міжнародних угод [1, с. 35]. Тоді як О. Радишевська вважає, що в Україні діє моністична концепція, яка передбачає єдність міжнародного та національного права, аргументуючи свою позицію нормою ст. 9 Конституції України [16]. У виданні «Європейське право: право Європейського союзу» (книга третя) розглянуто питання, пов'язане з наданням «певним міжнародним договорам (схваленим Верховною Радою України) статусу національних законів за відсутності посилання на пріоритет перших щодо других створює низку проблем, пов'язаних із застосуванням норм цих договорів у внутрішньому правопорядку України». Як зазначається у згаданому виданні, одним із наслідків надання такого статусу нормам міжнародних договорів може стати призупинення дії таких норм після ухвалення національного закону, положення якого суперечать цим нормам міжнародної угоди, що створює загрозу порушення Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань [17, с. 286]. Далі резюмується, що включенням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до внутрішнього правопорядку України закладаються тільки можливості для застосування національними судами України положень цієї угоди, які не вимагають для своєї реалізації ухвалення актів з імплементації [17, с. 292].

Не останню роль, як свідчить практика євроінтеграційних перетворень країн Центральної та Східної Європи, у формуванні підходів до інтерпретації національного законодавства та у забезпеченні одноманітності право-

застосування, відповідно до принципів права ЄС та з урахуванням цілей Угод про асоціацію, відігравали судові органи країн – кандидатів у члени ЄС. Про це пише Р.А. Петров, наводячи приклади з досвіду діяльності польських, чеських та угорських судових органів та відзначаючи, що основний тягар імплементації релевантного «*acquis communautaire*» був покладений на національні суди країн Центральної та Східної Європи. Спираючись на телеологічний метод тлумачення правових норм, судові органи країн Центральної та Східної Європи забезпечували релевантний вимогам «*acquis communautaire*» розвиток національного законодавства [9, с. 125].

Слід визнати, що судові органи України активно сприяють упровадженню в національну правозастосовну і правотлумачну практику положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, визнаючи пряму дію норм останньої. Водночас досить обережно напручується судова практика щодо визнання та застосування у національній правовій системі рішень Суду ЄС. Полемічними залишаються підходи щодо не застосування національними судовими органами окремих актів права ЄС, визнаних такими, що підлягають транспозиції у правову систему України згідно з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та додатків до неї. Зупинимось на переліченому детальніше.

Насамперед окремої уваги заслуговує практика конституційного судочинства, яка демонструє приклади використання Конституційним Судом України окремих актів первинного та вторинного права ЄС для обґрунтування висновків у процесі розгляду питань, що складають предмет його відання. У такий спосіб, за визначенням О. Скрип-

нюка, орган конституційної юрисдикції сприяє гармонізації законодавства України з нормами європейського законодавства, здійснюючи офіційне тлумачення Конституції України з урахуванням права ЄС та європейських правових стандартів [18, с. 157].

Так, в одному з рішень Конституційного Суду України в обґрунтуванні позиції Суду було здійснено посилення на норми Хартії основоположних прав ЄС як акта первинного права ЄС. На підтвердження цього можна навести рішення Конституційного Суду України від 22.03.2023 № 3-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців четвертого, п'ятого частини другої статті 70 Закону України «Про виконавче провадження», абзаців третього, четвертого частини другої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму). В абз. 3 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини Рішення приводиться таке положення: «За статтею 26 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (2000 р.) встановлено право осіб з інвалідністю на користування вигодами, спрямованими на забезпечення їх незалежності, соціальну та професійну інтеграцію та участь у житті суспільства» [19].

На важливості наближення до права ЄС як невід'ємній умові євроінтеграції наголошено у рішенні Конституційного Суду України від 30.06.2022 № 1-р/2022 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 96¹, 96² Кримінального кодексу України

(щодо спеціальної конфіскації). Так, у абз. 3 пп. 2.8 п. 2 мотивувальної частини Рішення підкреслюється, що унормування відносин із застосування спеціальної конфіскації оспорюваними статтями Кримінального кодексу України було здійснено з метою адаптації, уніфікації та гармонізації національного законодавства України з актами Європейського Союзу як складниками процесу євроінтеграції України. Далі відзначається, що євроінтеграція України вимагає утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей [20].

У цьому ж Рішенні Конституційний Суд України окремо звернув увагу на Директиву 2014/42/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 03.04.2014 про заморожування та конфіскацію засобів і доходів, отриманих злочинним шляхом в Європейському Союзі (далі – Директива 2014/42/ЄС).

У пп. 4.5 п. 4 мотивувальної частини Рішення містяться такі положення:

«У пункті 24 преамбули Директиви визначено, що одним із видів конфіскації, установлених Директивою, є конфіскація майна у третьої особи (confiscation from a third party), яка застосовується у випадках передання підозрюваною або звинуваченою особою майна знайомій третій особі з метою уникнення його конфіскації.

Згідно з Директивою Держави-члени можуть визначати конфіскацію майна у третьої особи як допоміжну або альтернативну санкцію до прямої конфіскації відповідно до національного права (пункт 25 преамбули).

Держави-члени вживають потрібних заходів, щоб забезпечити конфіскацію доходів від злочинної діяльності

або іншого майна, вартість якого відповідає доходам, які прямо чи опосередковано були передані підозрюваним або звинуваченим третім особам або придбані третіми особами від підозрюваної або звинуваченої особи, принаймні, якщо ці треті особи знали або мали б знати на основі конкретних фактів та обставин, що метою передавання чи придбання майна було уникнення конфіскації, зокрема якщо передавання чи придбання були здійснені безоплатно або в обмін на суму, значно нижчу за ринкову вартість (§ 1 статті 6 Директиви).

У § 2 статті 6 Директиви визначено, що приписи § 1 не може бути застосовано для завдання шкоди правам третіх осіб – добросовісних набувачів майна.

Оскільки Директива істотно торкається прав не лише підозрюваних або звинувачених, але й третіх осіб, яких процесуально не переслідують, у пункті 33 її преамбули наголошується на потребі визначити конкретні юридичні гарантії та засоби судового захисту з метою гарантування збереження їхніх фундаментальних прав під час реалізації Директиви» [20].

Зазначене засвідчує про врахування Конституційним Судом України актів вторинного права ЄС, якими визнаються, зокрема, директиви ЄС, у процесі формування власної позиції та погляду на досліджуване питання конституційності національних правових актів.

Практика використання Конституційним Судом України актів вторинного права ЄС може бути додатково висвітлена і на інших прикладах, датованих раніше, як порівняти з вищенаведеними рішеннями.

Так, варто згадати Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007 у справі за конституційним

поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні). У абз. 4 пп. 5.2 п. 5 мотивувальної частини міститься таке положення: «У цьому контексті заслуговує на увагу положення Регламенту (ЄС) № 2004/2003 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні» від 4 листопада 2003 року, яке встановлює додаткові вимоги щодо обов'язковості утворення політичних партій загальноєвропейського рівня щонайменше у чверті держав-членів, обов'язкової участі їх у виборах до Європейського парламенту та жорстких обмежень у фінансуванні» [21].

Обґрунтовуючи висновок про визнання міжнародно-правовими актами можливості встановлювати в національному законодавстві певні вікові обмеження на зайняття деякими видами трудової діяльності, Конституційний Суд України для посилення власної аргументації врахував положення низки міжнародно-правових актів, зокрема здійснив аналіз норм правового акта ЄС. Так, у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про гранич-

ний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) Конституційний Суд України наголосив:

«Відповідно до пункту 5 розділу II Рекомендації Міжнародної організації праці щодо літніх працівників 1980 року № 162 у виключних випадках можуть встановлюватися вікові обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи.

Такий саме підхід був застосований і Радою Європейського Союзу у статті 6 Директиви Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року, яка встановлює загальні рамки рівного ставлення при працевлаштуванні та в трудовій діяльності і передбачає, що держави-члени можуть визначати, що різниця у ставленні за ознакою віку не становить дискримінацію, якщо в контексті національного права вона є об'єктивно та раціонально обґрунтованою правомірною метою, включаючи легітимну політику у сфері працевлаштування, ринку праці і завдань професійного навчання, та якщо засоби досягнення такої мети є належними і необхідними» (абз. 4-5 пп. 3.5 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16.10.2007 № 8-рп/2007) [22].

Як правило, Конституційний Суд України у своїх рішеннях розміщує правотлумачні позиції із посиланням на акти вторинного права ЄС у рубриці, яка стосується висвітлення підходів у міжнародному праві. Про це переконливо свідчить рішення Суду від 10.11.2011 № 15-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положен-

нями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг).

Так, наголошуючи у пп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення на тому, що Конституційний Суд України бере до уваги також положення актів міжнародного права, з-поміж низки таких актів наведено деякі положення директив ЄС. Зокрема, наведено таке:

«У Директиві 2005/29/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2005 року щодо несправедливих видів торговельної практики зазначається, що фінансові послуги через їхню складність та властиві їм серйозні ризики потребують встановлення детальних вимог, включаючи позитивні зобов'язання торговця. Оманливі види торговельної практики утримують споживача від поміркованого і, таким чином, ефективного вибору. Для підтримання впевненості споживачів загальна заборона несправедливих видів торговельної практики однаковою мірою повинна застосовуватися до тих із них, що виникають як за межами контрактних відносин між торговцем та споживачем, так і під час виконання укладеного контракту (пункти 9, 13, 14 преамбули зазначеної Директиви).

За змістом Директиви 2008/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року про кредитні угоди для споживачів важливим для забезпечення довіри споживачів є пропонування ринком достатнього ступеня їх захисту. При цьому в зазначеній Директиві відповідні права споживачів регламентуються на доконтрактній стадії, а також на стадії виконання кредитної угоди» (абз. 4, 5) [23].

Як можна переконатися, правові акти ЄС складають вагому частину доказової бази, на яку спирається Конс-

титуційний Суд України у процесі формування власної позиції та науково-правового обґрунтування висновків за підсумками розгляду відповідних справ.

Менш впевненою та часом суперечливою під час розгляду справ є оцінка судами загальної юрисдикції можливості застосування сторонами спору актів права ЄС з метою обґрунтування власної позиції та захисту прав і законних інтересів.

Так, рішенням Одеського окружного адміністративного суду від 28.09.2020 у справі № 420/4162/20 підтримано позицію відповідача Головного управління Держпродспоживслужби в Одеській області, який для визначення вмісту нітрофурану у складі меду зразка № 2 (виробник – позивач у справі ТОВ «Інека») використовував як нормативно-правові акти законодавства України, так і міжнародні нормативно-правові документи, встановлені відповідними міжнародними організаціями, членом яких є Україна, або ЄС [24]. Зокрема, суд підтвердив правомірність вжиття з боку Головного управління Держпродспоживслужби в Одеській області дій, спрямованих на припинення порушення позивачем вимог чинного законодавства і відповідність таких дій як актам національного законодавства, так і актам вторинного права ЄС у досліджуваній судом сфері суспільних відносин.

Насамперед Суд у мотивувальній частині рішення звернув увагу на ч. 1 ст. 21 Закону України від 18.05.2017 № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», згідно з якою для цілей державного контролю використовуються методи (методики) відбору зразків та

їх простих та/або лабораторних досліджень (випробувань), встановлені нормативно-правовими актами, а в разі їх відсутності – національними стандартами України, а за їх відсутності застосовуються методи (методики) відбору зразків та їх простих та/або лабораторних досліджень (випробувань), встановлені відповідними міжнародними організаціями, членом яких є Україна, або Європейським Союзом [25].

Додатково Суд, із посиланням на ч. 1 ст. 61 Закону України від 23.12.1997 № 771/97-ВР «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», наголосив на тому, що міжнародне співробітництво України у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів здійснюється завдяки: 1) участі в роботі відповідних міжнародних організацій; 2) укладання міжнародних угод, включаючи двосторонні угоди про взаємне визнання санітарних заходів; 3) гармонізації законодавства України про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів з документами відповідних міжнародних організацій; 4) адаптації законодавства України про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів з відповідним законодавством Європейського Союзу [26].

Перевіряючи мед на вміст у його складі нітрофурану (забороненого ветеринарного препарату у харчових продуктах тваринного походження), Головне управління Держпродспоживслужби в Одеській області діяло у відповідності з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.2019 № 2646 «Про затвердження Показників безпечності харчових продуктів «Максимальні межі (рівні) залишків діючих речовин ветеринарних препаратів у хар-

чових продуктах тваринного походження» (далі – Наказ № 2646) [27]. Зокрема, як встановив Суд, нітрофурані (включаючи фуразолідон) визначені як заборонені ветеринарні препарати, та інформація щодо таких препаратів наведена у таблиці № 3 «Заборонені ветеринарні препарати у харчових продуктах тваринного походження, максимально допустимі рівні залишків діючих речовин яких не можуть бути встановлені», затвердженій Наказом № 2646. До того ж стосовно максимально допустимих рівнів залишків нітрофурану (включаючи фуразолідон) у таблиці № 3 міститься формулювання: «Значення не можуть бути встановлені».

За підсумками аналізу законодавства України, чинного на час розгляду справи, Суд дійшов висновку, що у таблиці № 2 Регламенту Комісії (ЄС) № 37/2010 від 22.12.2009 щодо максимальних меж залишків фармакологічно активних речовин та їх класифікації в харчових продуктах тваринного походження (далі – Регламент № 37/2010) [28] міститься аналогічна інформація щодо максимально допустимих рівнів залишків нітрофурану у харчових продуктах тваринного походження.

Додатково варто зазначити, що, як впливає з преамбули Наказу № 2646, затвердження Показників безпечності харчових продуктів «Максимальні межі (рівні) залишків діючих речовин ветеринарних препаратів у харчових продуктах тваринного походження» здійснено відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», пп. 12 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267, на виконання пунктів 252,

306 та 307 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 (далі – План заходів № 1106) [29].

Саме п. 252 Плану заходів № 1106 передбачено приведення законодавства у сфері державного контролю забруднювальних речовин у харчових продуктах у відповідність із законодавством ЄС: щодо максимальних меж залишків фармакологічно активних речовин та їх класифікації в харчових продуктах тваринного походження. У третій колонці «Акт права ЄС» табличної форми Плану заходів № 1106 було зафіксовано Регламент № 37/2010.

Не менш важливою є інформація, вказана також у другій колонці «Положення Угоди / рішення органу асоціації» табличної форми Плану заходів № 1106, у якій згадуються стаття 64 та додаток V Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Відповідно до ст. 64, яка структурно розміщена у межах Глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи», Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні заходи щодо охорони тварин до законодавства ЄС, як це визначено у Додатку V до цієї Угоди (ч. 1). Зі свого боку п. 4 ст. 64 встановлює, що не пізніше ніж протягом трьох місяців після набрання чинності цією Угодою Україна надасть Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами (СФЗ) комплексну стратегію стосовно імплементації цієї Глави, поділену на пріоритетні сектори, що стосуються заходів, визначених у Додатку IV-A, Додатку IV-B та Додатку IV-C

до цієї Угоди, спрямованих на сприяння торгівлі певним видом товарів чи групою товарів [30].

На виконання ст. 64 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 228-р було схвалено Всеохоплюючу стратегію імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [31]. Серед заходів, які застосовуються щодо забруднювальних речовин та ветеринарних препаратів (п. 23 та 62 Всеохоплюючої стратегії відповідно), згадується про впровадження у строк до 2018 року Регламенту № 37/2010.

Зважаючи на те, що Планом заходів № 1106 було пролонговано строк впровадження Регламенту № 37/2010 до 31.12.2020, вбачається за можливе констатувати виконання завдання стосовно адаптації законодавства України у сфері правового регулювання відносин, що предметно охоплюються Регламентом № 37/2010.

Водночас національна судова практика демонструє неготовність судових органів забезпечити вирішення справ, спираючись на акти права ЄС, у разі виявлення колізії національних нормативно-правових актів з нормами перших, що мало б наслідком захист прав та законних інтересів суб'єктів права.

Зазначене може бути продемонстровано на прикладі справи № 640/8656/19 про визнання протиправними та нечинними окремих пунктів Порядку ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби, затвердженого Наказом

Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04.12.2017 № 642 (далі — Порядок № 642), яку розглянув Верховний Суд на підставі касаційної скарги Приватного акціонерного товариства «Київська поліграфічна фабрика «Зоря»» на рішення Окружного адміністративного суду міста Києва та постанову Шостого апеляційного адміністративного суду [32].

Як впливає з обставин справи, у травні 2019 р. Приватне акціонерне товариство «Київська поліграфічна фабрика «Зоря»» (далі — ПАТ «КПФ «Зоря»», позивач) звернулось до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Міністерства аграрної політики та продовольства України (далі — Мінагрополітики, відповідач), третя особа: Державне підприємство «Агентство з ідентифікації і реєстрації тварин» (далі — ДП «Агентство з ідентифікації і реєстрації тварин», третя особа), в якому просило:

- визнати протиправним та нечинним Зразок бирки вушної для ідентифікації великої рогатої худоби, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28.03.2019 № 163 (саме цим наказом було внесено зміни до Порядку № 642);

- визнати протиправним та нечинним абз. 2 та 3 пп. 3 п. 1 Змін до Порядку ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби, затверджених наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28.03.2019 № 163 (далі — Зміни до Порядку № 163).

Зокрема, на думку представника позивача, виготовлення бирки вушної для ідентифікації великої рогатої худоби з твердого пластику суперечить п. «а» ст. 3 Регламенту Комісії (ЄС) № 911/2004 від 29.04.2004 щодо

імплементатії Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту та Ради № 1760/2000 стосовно вушних бирок, паспортів та реєстрів тимчасового зберігання інформації (далі – Регламент № 911/2004), оскільки запроваджує окрему частину вушної бирки, що виготовлена з іншого матеріалу та кольору. Додатково представником позивача було акцентовано увагу на те, що запропонована зміна ширини бирки вушної для ідентифікації великої рогатої худоби нічим не обґрунтована, адже ширина бирки ніяк не впливає на її якість, але обмежує конкуренцію, оскільки багато виробників (як вітчизняних, так і іноземних) виготовляють такі засоби у межах ширини 60–62 мм.

Розглядаючи доводи скаржника про неправильне застосування судами попередніх інстанцій п. 9 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 (далі – Положення № 731) [33] через невідповідність положень Змін до Порядку № 163 праву ЄС, колегія суддів Верховного Суду зазначила таке.

Відповідно до пп. «г» п. 9 Положення № 731, разом з нормативно-правовим актом до органу державної реєстрації подаються, зокрема, довідка щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (*acquis* ЄС) за формою, визначеною в додатку 1 до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [34].

Як зазначив Верховний Суд, Регламент № 911/2004 є нормативним актом, ухваленим міждержавним органом

союзу держав для виконання країнами-членами цього між-державного союзу. Регламенти, директиви й рішення, що їх ухвалено згідно з процедурою, зазначеною в ст. 251 Договору про заснування Євроспільноти, належить підписувати Голові Європейського Парламенту та Голові Ради й оприлюднювати друком в Офіційному віснику ЄС. Вони набирають чинності від дати, указаної в них чи, у разі її браку, на двадцятий день після оприлюднення. Регламент має загальне застосування, норми якого є обов'язковими в усіх своїх елементах, і має пряме застосування лише в усіх державах-членах.

Зважаючи на наведене вище, Верховний Суд зауважив, що норми Регламенту № 911/2004 не можуть бути безпосередньо застосовані на території України.

За визначенням Верховного Суду, метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що охоплює декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен

досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* ЄС. Експертизу проєктів нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проєктів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи органів, які видають акт.

Спираючись на наведене вище, Верховний Суд виснував: ухвалення проєкту нормативно-правового акта підтверджує, що, згідно з проведеними експертизами, дотримано принципи та підходи до наближення законодавства України до *acquis* ЄС.

Далі Верховний Суд продовжив розвивати свою позицію з досліджуваного у справі питання та наголосив, що для забезпечення відповідності законодавства України законодавству ЄС у процесі провадження нормотворчої діяльності враховуються основні положення актів законодавства ЄС настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні та соціальні наслідки ухвалення відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Враховуючи те, що вимоги, встановлені оскаржуваними положеннями Змін до Порядку № 163, спрямовані на покращення системи ідентифікації тварин в Україні, захист прав споживачів, забезпечення якості та безпечності продукції, колегія суддів Верховного Суду визнала правильними висновки судів попередніх інстанцій про відсутність підстав вважати, що оскаржуваний акт не узгоджується із законодавством ЄС. Додатково Верховний Суд

у постанові від 31.05.2021 відзначив те, що Регламентом № 911/2004 детально не врегульовано питання складу, виду, розміру саме замкового механізму, який є складовою однієї із частин бирки великої рогатої худоби, а, отже, врегулювання цього питання нормативно-правовим актом Мінагрополітики не суперечить законодавству ЄС, а є послідовним та раціональним кроком для вдосконалення системи ідентифікації тварин в Україні [32].

Водночас вбачається, що Верховний Суд мав би приділити більше уваги правовій природі регламентів як актів права ЄС. На відміну від директив, регламенти ЄС не підлягають вжиттю будь-яких заходів з транспозиції у національне право країн – членів ЄС, оскільки мають пряму дію, про що, до речі, частково зазначив Верховний Суд. Однак пряма дія регламенту також означає відсутність у держави-члена права будь-яким чином змінювати на національному рівні регулювання суспільних відносин, які предметно охоплюються регламентом ЄС. Як наголошує І.З. Брацук, регламент не потребує імплементації з боку держав-членів та будь-яких інших дій щодо набуття ним чинності, оскільки його основна функція полягає у створенні однакового правового поля в рамках ЄС. На думку дослідника, саме завдяки регламентам виявляється наднаціональна природа права ЄС, і у разі виникнення колізії між ним та будь-якою національною нормою саме регламент володітиме абсолютним приматом, що зі свого боку охоплює ухвалення будь-яких національних законів, які можуть суперечити нормам регламенту [6, с. 100].

Отже, наближення національного законодавства до права ЄС має відбуватись згідно з вимогами, що встанов-

лені у відповідних актах законодавства ЄС, не викривлюючи їх змістовну частину під час інтеграції у законодавство України.

На сьогодні поширеною є практика, коли всупереч висновкам Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС, висновкам щодо відповідності певного законопроекту конкретним положенням права ЄС (*acquis* ЄС) та міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, що затверджуються віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, ухвалюються законодавчі акти, які не повною мірою ідентичні актам законодавства ЄС, закладаючи тим самим підґрунтя для колізій у правовому регулюванні певних груп суспільних відносин.

У зв'язку з цим Верховний Суд мав би критично оцінити наведену у постанові позицію, що ухвалення проекту нормативно-правового акта підтверджує, що дотримано принципи та підходи до наближення законодавства України до *acquis* ЄС.

Загалом наведені вище приклади з практики правозастосування судів загальної юрисдикції, а також інтерпретація національного процесуального законодавства з науково-правових позицій, з урахуванням напрацьованих Судом ЄС доктринальних підходів, засвідчує можливість застосування актів права ЄС (пряму їх дію) у національній правовій системі через тлумачення джерел права, що застосовуються судом.

Зокрема, відповідно до ст. 11 Господарського процесуального кодексу України від 06.11.1991, суд застосовує норми права інших держав у разі, коли це передбачено

законом України чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України (ч. 5). Як зазначено у ч. 8 ст. 11 Господарського процесуального кодексу України, у разі невідповідності правового акта міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, суд застосовує міжнародний договір України [35]. Аналогічні за змістом положення знайшли втілення у ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 [36]. А питання щодо джерел права, які застосовуються судом у адміністративному судочинстві, висвітлено у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [37].

Важливо зазначити, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС є міжнародним договором, ратифікованим Верховною Радою України Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII, а що додатки до неї — невід'ємною частиною (ст. 480 Угоди) і, зокрема, встановлюють переліки чітко визначених актів вторинного права ЄС, які підлягають імплементації, а деякі з таких додатків навіть чітко вказують на неприпустимість вжиття Україною заходів, що можуть створювати загрози ефективному наближенню законодавства України до права ЄС або сприяти провадженню несумісної з правом ЄС практики. Тож вбачається, що національні судові органи мають встановлені процесуальним законодавством можливості забезпечити безпосереднє застосування не лише норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (вже наявна напрацьована судова практика), але і норм актів вторинного права ЄС, що чітко ідентифіковані у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Насамперед підґрунтям для вищенаведеної науково-правової позиції є такі норми Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

- ст. 474 «Згідно із цілями цієї Угоди, встановленими у ст. 1, Україна здійснюватиме поступове наближення свого законодавства до права ЄС відповідно до Додатків I-XLIV до цієї Угоди на основі зобов'язань, визначених у Розділах IV, V та VI цієї Угоди, а також відповідно до положень цих Додатків. Це положення не завдає шкоди будь-яким конкретним принципам і зобов'язанням стосовно нормативно-правового наближення відповідно до Розділу IV (“Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею”) цієї Угоди»;

- ст. 475 «Моніторинг», яка визначає загальні підходи до моніторингу прогресу наближення законодавства України до права ЄС, зокрема аспекти імплементації та забезпечення виконання;

- ст. 476 «Виконання зобов'язань», згідно з ч. 1 якої Сторони повинні вживати будь-яких загальних або конкретних заходів, необхідних для виконання своїх зобов'язань, передбачених цією Угодою. Вони забезпечують досягнення цілей, зазначених у цій Угоді.

Додатково конкретні застереження щодо методів та способів наближення національного законодавства до права ЄС можна знайти у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, оновлена редакція додатку XXVII до Глави 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» передбачає, зокрема, таке:

- Україна утримається від будь-яких дій, що негативно впливають на завдання або результати наближення свого національного законодавства до *acquis* ЄС в

енергетичному секторі відповідно до переліку у додатку XXVII-B (п. 3);

- Україна скасовує положення свого національного законодавства або припиняє внутрішні практики, що є несумісними з правом Союзу або з її національним законодавством, наближеним до права Союзу в енергетичному секторі відповідно до переліку у додатку XXVII-B (п. 4) [38].

Запропонований вище підхід певною мірою узгоджується з доктриною прямої дії права ЄС, яка була обґрунтована Судом ЄС та яка означає, що фізичні і юридичні особи держав-членів можуть посилалися на такі норми права ЄС під час розгляду справи за їх участі у національних судах (пряма дія, *direct effect*) [39, с. 61; 40].

До речі, саме на прямій дії правових норм, що отримали закріплення в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, було наголошено у низці рішень Верховного Суду.

Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду, розглянувши касаційну скаргу у справі № 910/4947/18 про дострокове припинення дії свідоцтва України на знак для товарів і послуг, з'ясував обставини та дійшов таких висновків [41].

ТОВ «КАНЖУТ» 20.04.2018 звернулось до господарського суду міста Києва з позовом про дострокове припинення дії свідоцтв України на знаки для товарів і послуг № 100124 від 25.11.2008, № 100123 від 25.11.2008, № 121659 від 26.04.2010, № 196682 від 25.02.2015, № 100122 від 25.11.2008 стосовно всіх товарів і послуг, для яких вони зареєстровані, а також просило зобов'язати Міністерство внести до Державного реєстру свідоцтв України на знаки для товарів і послуг відповідні зміни. По-

зов було обґрунтовано тим, що дія свідоцтв України на знаки для товарів і послуг № 100124 від 25.11.2008, № 100123 від 25.11.2008, № 121659 від 26.04.2010, № 196682 від 25.02.2015, № 100122 від 25.11.2008 (далі – свідоцтва) має бути достроково припинена за рішенням суду внаслідок невикористання ТОВ «ТВІ.ЮА» знака для товарів і послуг (далі – ЗТП) протягом трьох років (п. 1.1–1.2 постанови від 04.07.2019).

Рішенням Господарського суду міста Києва від 22.11.2018 по справі № 910/4947/18 у задоволенні позовних вимог ТОВ «КАНЖУТ» відмовлено повністю. Місцевий господарський суд під час винесення рішення виходив з того, що 01.09.2017 набула чинності Угода про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікована Україною 16.09.2014 згідно із Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії їхніми державами – членами, з іншої сторони». З огляду на ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС реєстрація торгової марки підлягає анулюванню, якщо протягом безперервного п'ятирічного періоду вона не була введена у використання на відповідній території для товарів і послуг, стосовно яких вона зареєстрована, і відсутні належні причини для невикористання. Господарським судом міста Києва було встановлено, що свідоцтва не використовувались з 2015 року, а отже, на час розгляду даної справи місцевим господарським судом відповідний п'ятирічний період було визнано таким, що триває (не закінчився). Постановою Північного апеляційного господарського суду від 12.03.2019 рішення Господарського суду міста Києва від 22.11.2018 залишено

в силі, а апеляційну скаргу без задоволення (п. 2.1–2.5 постанови від 04.07.2019).

Оцінивши аргументи учасників справи і висновки місцевого та апеляційного господарських судів, Верховний Суд зазначив, що доводи скаржника, що стаття 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає поступове та послідовне наближення законодавства сторін цієї Угоди у сфері інтелектуальної власності, а не таке, що має відбутись одразу після 01.09.2017, на спірні правовідносини не розповсюджується, та під час розгляду даної справи потрібно застосовувати ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15.12.1993 [42], слід відхилити з огляду на міркування, висловлені у п. 7.1.5–7.1.8 постанови від 04.07.2019.

Як зауважив Верховний Суд, Угода про асоціацію між Україною та ЄС дійсно передбачає поступове та послідовне наближення законодавства сторін цієї угоди у сфері інтелектуальної власності, що у жодному разі не виключає можливості зазначеного застосування. Верховний Суд наголосив на тому, що ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС *може застосовуватися як норма прямої дії*, оскільки вона встановлює нові стандарти захисту прав інтелектуальної власності.

Ст. 486 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлено, що сторони повинні ратифікувати або затвердити цю Угоду відповідно до власних процедур. Ратифікаційні грамоти або документи про затвердження здаються на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу. Ця Угода набирає чинності в перший день другого місяця, що настає після дати передан-

ня на зберігання останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження (п. 2). Незалежно від п. 2, як наголосив Верховний Суд, Україна і Європейський Союз домовилися тимчасово застосовувати цю Угоду в частині, яка визначена Європейським Союзом, як це передбачено п. 4 цієї статті, та відповідно до своїх відповідних внутрішньодержавних процедур і чинного законодавства (п. 3).

Тимчасове застосування набирає чинності з першого дня другого місяця, що настає після дати отримання Депозитарієм такого повідомлення, що надіслане Європейським Союзом, про закінчення виконання процедур, необхідних для цієї мети, із зазначенням частин Угоди, які будуть застосовуватися тимчасово; а також після передання Україною на зберігання ратифікаційної грамоти відповідно до своїх процедур та чинного законодавства (п. 4).

Для цілей відповідних положень цієї Угоди, зокрема відповідних Додатків і Протоколів, будь-яке посилення у таких положеннях на «дату набрання чинності цією Угодою» необхідно розуміти як «дату, з якої ця Угода застосовується тимчасово» згідно з п. 3 цієї статті.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС була підписана 27.06.2014, ратифікована Україною 16.09.2014 та набрала чинності у повному обсязі 01.09.2017. Проте з 01.11.2014 тимчасово застосовуються розділи I, II, III, частково розділ V, частково розділ VII, додаток XXVI, частково додаток XXVII, додатки XXVIII–XXXI, частково додаток XXXII, додатки XXXIII–XXXVI, XXXVIII–XLI, XLIII та XLIV, а також Протокол III, а з 01.01.2016 тимчасово застосовується розділ IV.

Ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС міститься в підрозділі 2 «Торговельні марки» частини 2 «Стандарти, що стосуються прав інтелектуальної власності» глави 9 «Інтелектуальна власність» Розділу IV «Торгівля і питання пов'язані з торгівлею» зазначеної угоди.

Як наголошено у постанові Верховного Суду від 04.07.2019, таку ж позицію щодо застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до правовідносин, які стосуються прав інтелектуальної власності, Верховний Суд виклав у постанові від 29.05.2019 у справі № 910/8180/17 [43].

Верховний Суд дійшов висновку, що твердження скаржника стосовно «невизначеності» ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є безпідставними, оскільки дана Угода є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України від 28.06.1996 [44] та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 [45]). Отже, посилання скаржника на те, що ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлені підстави для анулювання реєстрації торговельної марки, тоді як предметом спору є дострокове припинення дії свідоцтва на знак для товарів і послуг, є необґрунтованими.

Так, Верховний Суд зробив наголос на тому, що анулювання дії свідоцтва є формою припинення дії свідоцтва й характеризується єдністю їх спільної мети застосування, що об'єктивно пояснює припинення дії свідоцтва в разі його анулювання. З урахуванням положень ст. 198 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС дія свідоцтва України (міжнародної реєстрації знаку) може бути достроково припинена у разі, якщо знак для товарів і послуг без поважних причин безперервно не використовується

щодо частини або всіх товарів та/або послуг, внесених до реєстру, протягом п'яти років від дати публікації про видачу свідоцтва (міжнародної реєстрації) або від іншої дати. Тому зміст ст. 198 Угоди про асоціацію та ст. 18 Закону, як стверджує Верховний Суд, свідчить, що вони регулюють тотожні правовідносини.

Аналогічна правова позиція Верховного Суду представлена, зокрема, у постановах Верховного Суду від 17.07.2018 у справі № 910/14972/17 [46], від 26.02.2019 у справі № 910/6307/18 [47].

Полемічною на початку, але згодом однозначно стверджувальною, виявилася позиція Верховного Суду, зокрема Великої Палати, щодо кваліфікації практики Суду ЄС як джерела права у національному правовому просторі.

Так, Велика Палата Верховного Суду розглянула в судовому засіданні касаційну скаргу Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія “Укр-енерго”» на постанову Північного апеляційного господарського суду від 29.04.2021 та рішення Господарського суду міста Києва від 08.12.2020 у справі за позовом Акціонерного товариства «ДТЕК Західенерго» до Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»» про зобов'язання вчинити дії (справа № 910/9627/20). У постанові Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022 знайшли відображення такі обставини справи та їх правова оцінка [48].

У липні 2020 р. Акціонерне товариство «ДТЕК Західенерго» (далі – АТ «ДТЕК Західенерго», Позивач) звернулося до Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»» (далі – НЕК «Укренерго», Відповідач) з позовом про зобов'язання

припинити дії, спрямовані на нарахування послуг щодо експорту електричної енергії за договором про надання послуг з передачі електричної енергії від 04.05.2019 № 0424-02013 (далі – Договір про передачу) та включення таких послуг до первинних документів, якими оформлюються послуги з передачі електричної енергії. Обґрунтовуючи позовні вимоги, Позивач указав на те, що, всупереч умовам укладеного сторонами Договору про передачу, Відповідач до сплати нараховує плату за послуги з передачі електричної енергії під час здійснення експорту, надає рахунки та акти приймання-передачі з включенням цих послуг, які ним не надавались. Проте 12.06.2020 Позивач отримав від Відповідача повідомлення щодо зобов'язання застосувати до учасників ринку електричної енергії статус «Переддефолтний» з огляду на несплату вартості послуг з передачі електричної енергії. Застосування статусу «Переддефолтний» та в разі несплати заборгованості – статусу «Дефолтний» фактично матиме наслідком позбавлення Позивача можливості брати участь на ринку електричної енергії, виконувати умови договорів з іншими учасниками ринку. Додатково Позивач зазначив, що ст. 41 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (далі – Договір про ЕС), ратифікованого Верховною Радою України, забороняє встановлення оплати тарифу на передачу електричної енергії у разі здійснення експорту як захід, що є еквівалентним миту. Уся електрична енергія АТ «ДТЕК Захід-енерго» була експортована до країн – членів ЄС, зокрема до Угорщини, Румунії та Словаччини, які також є сторонами Договору про ЕС, тому його положення застосовуються до експортних операцій між Україною та вказани-

ми країнами (п. 1.1–1.3 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Суди попередніх інстанцій вказали, що Секретаріат Енергетичного Співтовариства (далі – Секретаріат ЄС) у межах реалізації своїх повноважень дійшов висновку, що встановлення плати за передачу електричної енергії та за диспетчерське (оперативно-технологічне) управління суперечить положенням ст. 41 Договору про ЄС, стороною якого є Україна, що порушує міжнародні зобов'язання України. Відповідно до ч. 11 ст. 2 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 суди попередніх інстанцій врахували в розгляді справи позицію Суду ЄС в рішенні у справі № C-305/17 FENS vs Slovak Republic від 06.12.2018 (далі – Рішення Суду ЄС у справі FENS vs Slovak Republic) щодо тлумачення положень Директиви 2003/54/ЄС, яка є складовою права ЄС, за якою закріплення плати за передачу у разі здійснення експортних операцій є заходом, еквівалентним до мита, оскільки таким заходом є будь-яка грошова плата, якою б малою вона не була та незалежно від її призначення та способу застосування, що накладається в односторонньому порядку на товари через те, що вони перетинають кордон, і яка не є митом у строгому розумінні (п. 2.4–2.5 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Велика Палата Верховного Суду наголосила на тому, що, приєднавшись до Договору про ЄС, Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених цим Договором положень та нормативно-правової бази щодо передачі енергопродуктів та матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі. Зокрема, ст. 41 Договору про ЄС визначає, що мита й кількісні обмеження

імпорту й експорту енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі, і всі заходи, що мають подібний результат, між Сторонами забороняються. Ця заборона застосовується також до мит фіскального характеру. Пункт 1 ст. 41 не виключає кількісних обмежень або заходів, що мають подібний результат, виправданих на підставі державної політики або державної безпеки, захистом здоров'я та життя людей, тварин або рослин чи захистом промислової та комерційної власності. Такі обмеження або заходи, проте, не є засобами довільної дискримінації або прихованого обмеження торгівлі між Сторонами (п. 8.9 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Зважаючи на норму ч. 11 ст. 2 Закону України «Про ринок електричної енергії», згідно з якою суб'єкти владних повноважень, а також суди під час застосовування норм цього Закону беруть до уваги правозастосовну практику Енергетичного Співтовариства та Європейського Союзу, зокрема рішення Суду Європейського Союзу (Європейського Суду, Загального Суду), практику Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства щодо застосовування положень актів законодавства Європейського Союзу, зазначених у цій статті, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що тим самим зазначений Закон покладає на суди обов'язок у разі застосування його норм враховувати рішення Суду ЄС (Європейського Суду, Загального Суду), прецедентне право якого також є обов'язковим для Секретаріату ЄС (п. 8.19 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Велика Палата Верховного Суду також взяла до уваги висновок Верховного Суду у складі колегії Касаційного

адміністративного суду у справі № 640/3041/20, викладений у постанові від 08.09.2021 [49], про те, що Рішення Суду ЄС у справі *FENS vs Slovak Republic* не є джерелом права, яке застосовується адміністративним судом в розумінні ст. 9 Конституції України та ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України. Колегія вказала, що Суд ЄС діє лише в межах правової системи ЄС. Водночас Верховний Суд бере до уваги, що, враховуючи європейський напрям розвитку України, а також початок дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, правові позиції, сформульовані у рішеннях Європейського суду справедливості (Суду ЄС), можуть враховуватись адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС, однак не як правова основа (джерело права) врегулювання відносин, стосовно яких виник спір (п. 8.20 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Як зауважила Велика Палата Верховного Суду, колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 640/3041/20 у своєму висновку про те, що Рішення Суду ЄС у справі *FENS vs Slovak Republic* не є джерелом права, виходила з того, що у вузькому формально-юридичному значенні джерело права розуміється як сукупність способів об'єктивації волі суб'єктів правотворчості. Однак у ширшому розумінні, як наголосила Велика Палата Верховного Суду, джерела права охоплюють зовнішнє вираження правових норм, а також положень, що дозволяють встановити зміст права. Так, саме у цьому значенні практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є джерелом права, яке дозволяє

встановити зміст прав і свобод, визначених у Конвенції і протоколах до неї, хоча як джерело права вона окремо визначена у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 [50] та ч. 4 ст. 11 Господарського процесуального кодексу України. Власне, сам ЄСПЛ неодноразово підкреслював саме таке значення своїх рішень. Так, у справі *Oruz v. Turkey*, № 33401/02, рішення від 09.06.2009 (§ 163), підкреслюючи свою роль у перевірці вжиття національними органами всіх розумних заходів для уникнення порушення конвенційного права, ЄСПЛ відзначив: «Здійснюючи цю перевірку та враховуючи, що Суд надає остаточне авторитетне тлумачення прав і свобод, визначених у Розділі I Конвенції, Суд розгляне, чи в достатній мірі національні органи врахували принципи, що впливають із його рішень щодо подібних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав». У справі *Ireland v. the United Kingdom*, № 5310/71, рішення від 18.01.1978 (§ 154), ЄСПЛ відзначив: «Рішення Суду фактично служать не тільки для вирішення тих справ, які передані на розгляд Суду, а й, у більш загальному вигляді, для прояснення, захисту та розвитку правил, встановлених Конвенцією, тим самим сприяючи дотриманню державами зобов'язань, які вони взяли на себе як Договірні Сторони» (п. 8.21–8.22 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022).

Отже, Велика Палата Верховного Суду висувала, що рішення Суду ЄС належить розцінювати як таке, що дозволяє встановити зміст положень актів законодавства ЄС, зазначених у ст. 2 Закону України «Про ринок електричної енергії». Подібно до практики застосування рі-

шень ЄСПЛ, урахуванню підлягають принципи, що впливають із його рішень щодо подібних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав (п. 8.23 постанови Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022) [48].

Позиція Великої Палати Верховного Суду щодо правової природи та юридичного значення практики Суду ЄС, висловлена у постанові від 03.08.2022, вчергове була підтверджена постановою Великої Палати Верховного Суду від 15.11.2023 у справі № 910/14489/20 [51].

Так, Касаційний господарський суд Верховного Суду ухвалою від 05.04.2023 відкрив касаційне провадження за касаційною скаргою НЕК «Укренерго» у цій справі, а ухвалою від 24.05.2023 передав цю справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду на підставі ч. 4 ст. 302 Господарського процесуального кодексу України для відступу від висновків Великої Палати Верховного Суду, викладених у постанові від 03.08.2022 у справі № 910/9627/20 за позовом Акціонерного товариства «ДТЕК Західенерго» до НЕК «Укренерго» про зобов'язання припинити дії, спрямовані на нарахування послуг з передачі електричної енергії на експорт за договором про надання послуг з передачі електричної енергії та включення таких послуг до первинних документів, якими оформлюються послуги з передачі електричної енергії. Мотивуючи ухвалу про передачу, колегія суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду висловила незгоду із викладеними у вказаній справі висновками, на обґрунтування відступу від яких зазначила, що Україна не є членом ЄС і на неї в імперативному порядку не поширюються рішення Суду ЄС, а обставини справи у його рішенні від 06.12.2018 «FENS spol. s r.o. v. Slovak Republic» не були релевантними

обставинам справи № 910/9627/20, тому не мали застосовуватися Великою Палатою та не підлягають застосуванню у цій справі № 910/14489/20. Касаційний господарський суд Верховного Суду вказав, що в цьому рішенні у справі «FENS spol. s r. o. v. Slovak Republic» Суд ЄС не робив висновків про застосування ст. 41 Договору про ЄС, положення якої застосували суди та яку було покладено в основу мотивування Великої Палати Верховного Суду у справі № 910/9627/20. Вказане рішення Суду ЄС не належить до правозастосовчої практики, яку суди України мають брати до уваги, про що зазначив Касаційний господарський суд Верховного Суду у мотивуванні підстав для передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду (п. 10–11 постанови Великої Палати Верховного Суду від 15.11.2023).

Водночас Велика Палата Верховного Суду встановила, що необхідність відступу від її висновків, на що вказав Касаційний господарський суд Верховного Суду, не пов'язана з відсутністю, суперечливістю, неповнотою, невизначеністю (неясністю, нечіткістю) й неефективністю правового регулювання охоронюваних прав, свобод та інтересів, а зводиться до незгоди з правовими висновками Великої Палати Верховного Суду, викладеними в постанові від 03.08.2022 у справі № 910/9627/20. З огляду на наведене Велика Палата Верховного Суду в процесі розгляду цієї справи дійшла висновку, що підстави, за яких вона може відступити від свого попереднього висновку, не обґрунтовані колегією суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду, що свідчить загалом про необґрунтованість передачі цієї справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду відповідно до ч. 4 ст. 302 Госпо-

дарського процесуального кодексу України для відступу від висновку про застосування норми права у подібних правовідносинах [51].

Важливо відзначити і те, що практика Суду ЄС знаходить вияв у деяких рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, у рішенні Другого Сенату Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 року № 6-р(II)/2021 у справі за конституційними скаргами Крупка Дмитра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81, частини першої статті 82 Кримінального кодексу України, Костіна Володимира Володимировича, Мельниченка Олександра Степановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 82 Кримінального кодексу України та за конституційною скаргою Гогіна Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81 Кримінального кодексу України (справа про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі) наведено таке положення:

«Поняття «людська гідність» — ключовий елемент у практиці Суду Справедливості Європейського Союзу. Так, зокрема, в одній зі справ наголошено, що засадниче право на людську гідність і недоторканність слід розглядати як невіддільну частину європейського правопорядку (рішення в справі C-337/98 Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union від 9 жовтня 2001 року)» (абз. 4 п. 2.2 мотивувальної частини) [52].

Отже, у контексті наближення до права ЄС, що визнає стратегічний вектор розвитку Української державності, неодмінно має бути вжито заходів, що матимуть

за мету істотне вдосконалення національної практики правозастосування та правотлумачення з метою створення сприятливого для інтеграції у правову систему України та застосування національними правозастосовчими органами актів права ЄС та практики Суду ЄС. Можна визначити такі пріоритетні напрями вдосконалення законодавства у контексті піднятих у цьому розділі питань, а саме:

- зважаючи на екзистенційно важливий характер євроінтеграції та визнання за останньою в умовах воєнного стану значення ключового фактора оцінки спроможності України виконувати міжнародно-правові зобов'язання, що також має вплив на фінансову стабільність країни, і вказане знайшло вияв у Рамковій угоді між Україною та ЄС щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility, ратифікованій Законом України від 06.06.2024 [53], важливого значення набуває втілення у правотворчий процес на рівні засадничих елементів, якими є принципи правотворчої діяльності, встановлені ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023, таких принципів:

а) узгодженості та несуперечності правотворчих ініціатив і проєктів нормативно-правових актів, які розроблені та внесені на розгляд відповідного уповноваженого органу державної влади, з актами права ЄС (певна форма кореляції з концепцією непрямой дії права ЄС);

б) прямої дії у національній правовій системі актів права ЄС, зазначених у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та об'єктивованих в інших юридично визнаних Україною та/або ухвалених уповноваженими органами державної влади України докумен-

тах (у контексті динамізму розвитку законодавства ЄС), у разі невжиття з боку уповноважених органів влади заходів спрямованих на імплементацію актів права ЄС у встановлені для цього строки або у разі виникнення колізії між актом права ЄС та національним правовим актом, яким імплементовано норми відповідного акта права ЄС;

в) визнання практики Суду ЄС як джерела національного права, що корелюватиме з підходами у праві ЄС щодо визнання рішень Суду ЄС як допоміжного джерела права ЄС [54, с. 74], а також положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, якими встановлюється вимога врахування практики Суду ЄС, зокрема, ст. 264 «Тлумачення», що розміщена у частині 2 «Державна допомога» глави 10 «Конкуренція» і містить таке застереження:

«Сторони домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263 (3) або 263 (4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема *відповідну судову практику Суду Європейського Союзу*, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу» (курсив мій. – В. У.) [30].

Урахування практики Суду ЄС сприятиме значному підвищенню якості проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права ЄС. Так, у виданні «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС» наголошено, зокрема, на недостатності наближення законодавства до регламентів шляхом копіювання

їхніх положень та необхідності врахування правотворчими органами практики Суду ЄС [55, с. 38–39]. Додатково справедливим є висновок К. Смирнової про те, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС відтворює поглиблені відносини між сторонами, зумовлюючи потребу реалізації її положень за допомогою низки правових інструментів, а саме врахування позиції Суду ЄС у процесі імплементації Угоди [56];

- передбачити у кодифікованих актах процесуального законодавства у межах статей, якими визначено джерела права, що застосовуються судом, положення про застосування у разі розгляду справ практики Суду ЄС, а також актів права ЄС, зазначених у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та об'єктивованих в інших юридично визнаних Україною та/або ухвалених уповноваженими органами державної влади України документах, у випадках встановлення порушення прав та законних інтересів суб'єктів права як наслідок невжиття з боку уповноважених органів влади заходів, спрямованих на імплементацію актів права ЄС, у встановлені для цього строки або у разі виникнення колізії між актом права ЄС та національним правовим актом, яким імплементовано норми відповідного акта права ЄС.

Звісно, вищенаведеними пропозиціями не вичерпуються всі інші можливі способи усунення описаних у цьому розділі проблем, які скоріше можна визнати закликом до глибшого та всебічного наукового обговорення теоретичних і практичних питань щодо визначення місця та ролі актів права ЄС у правовій системі України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Петров Р. Конституційні аспекти імплементації Угод про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, Молдовою і Грузією. *Право України*. 2015. № 8. С. 33–41.
2. Rodin S. Requirements of EU Membership and Legal Reform in Croatia. *Politička misao*. 2001. No. 38. P. 87–105.
3. Bruzelius K. The Impact of EU Values on Third Countries' National Legal Orders: EU Law as a Point of Reference in the Norwegian Legal System. *European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*. 2009. No. 10. P. 81–89.
4. Maiani F. Legal Europeanisation as Legal Transformation: Some Insights from Swiss «Outer Europe». *European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*. 2009. No. 10. P. 111–123.
5. Decision of the Polish Constitutional Tribunal K. 15/97, OTK. *Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego, the collection of decisions of the Constitutional Tribunal*. 1997, No. 19. *Trybunał Konstytucyjny*. URL: <https://trybunal.gov.pl>
6. Брацук І.З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів / за наук. ред. М.М. Микієвича. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2016. 230 с.
7. Curtin D.M., Dekker I.F. The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections of Vertical Unity-in-Diversity. In: P. Baumont, C. Lyons and N. Walker. *Convergence and Divergence in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002. P. 59–78.
8. Лазовські А. Верховенство права Європейського Союзу: юридична авантюра, що окупилася. *Право України*. 2019. № 6. С. 35–52.
9. Петров Р.А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 376 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000295/>
10. Skoda Auto case. *Collection of decisions of the Constitutional Court*. Vol. 8. P. 149.
11. Kühn Z. Application of European law in Central European candidate countries. *European Law Review*. 2003. No. 28. P. 551–560.

12. Отенко П.В. До питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 362–366.

13. Чайковська В. Про пряму дію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у правовій системі України. *Jurnalul juridic național: Teorie și Practică*. Т. 13. № 3/2. С. 109–113.

14. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу: новітні тенденції розвитку. *Право України*. 2017. № 6. С. 90–97.

15. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

16. Практика судів держав – членів ЄС та Суду справедливості ЄС у сфері міжнародного захисту: суддя ВС розповіла про право ЄС та особливості його застосування національними судами. *Офіційний вебсайт Верховного Суду*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1649507/>

17. Європейське право: право Європейського союзу: підручник. У 3-х кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. третя: Право зовнішніх зносин Європейського союзу / В.І. Муравйов, М.М. Микієвич, І.Г. Білас та ін. Київ: Ін Юре, 2015. 408 с.

18. Скрипнюк О. Роль Конституційного Суду України в процесі євроінтеграції України: сучасні реалії та перспективи. *Роль Конституційного Суду України в реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі*: ел. зб. матеріалів Міжнар. конф. (Київ, 28 черв. 2022 р.). Київ, 2022. С. 153–166.

19. Рішення Конституційного Суду України від 22.03.2023 № 3-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців четвертого, п'ятого частини другої статті 70 Закону України «Про виконавче провадження», абзаців третього, четвертого частини другої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму). *Офіційний вебпортал*

Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-23#Text>

20. Рішення Конституційного Суду України від 30.06.2022 № 1-р/2022 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 96¹, 96² Кримінального кодексу України (щодо спеціальної конфіскації). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-22#Text>

21. Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007 у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07#Text>

22. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 № 8-рп/2007 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text>

23. Рішення Конституційного Суду України від 10.11.2011 № 15-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів

кредитних послуг). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-11#Text>

24. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28.09.2020 у справі № 420/4162/20 *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91810804>

25. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>

26. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-BP. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>

27. Про затвердження Показників безпечності харчових продуктів «Максимальні межі (рівні) залишків діючих речовин ветеринарних препаратів у харчових продуктах тваринного походження»: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.2019 № 2646. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-20#Text>

28. Consolidated text: Commission Regulation (EU) No. 37/2010 of 22 December 2009 on pharmacologically active substances and their classification regarding maximum residue limits in foodstuffs of animal origin (Text with EEA relevance) Text with EEA relevance. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010R0037-20240408>

29. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

30. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

31. Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 228-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80#Text>

32. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31.05.2021 у справі № 640/8656/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97284144>

33. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>

34. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1156). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

35. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>

36. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

37. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

38. Рішення Ради асоціації між Україною та ЄС про внесення змін і доповнень до Додатка XXVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджене Законом України від 06.06.2019 № 2739-VIII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-19#Text

39. Муравйов В.І. Реалізація норм права Європейського Союзу у внутрішніх правопорядках держав-членів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1086, Вип. 2. С. 58–64.

40. Compliance and Enforcement of European Community Law / Edited by Versaele J. The Hague, 1999. 426 p.

41. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 04.07.2019 у справі № 910/4947/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82858256>

42. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15.12.1993 № 3689-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12#Text>

43. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 29.05.2019 у справі № 910/8180/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82157745>

44. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

45. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

46. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 17.07.2018 у справі № 910/14972/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75399206>

47. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 26.02.2019 у справі № 910/6307/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80211639>

48. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.08.2022 у справі № 910/9627/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852859>

49. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.09.2021 у справі № 640/3041/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99459130>

50. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

51. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.11.2023 у справі № 910/14489/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115287556>

52. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 року № 6-р(II)/2021 у справі за конституційними скаргами Крупка Дмитра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81, частини першої статті 82 Кримінального кодексу України, Костіна Володимира Володимировича, Мельниченка Олександра Степановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 82 Кримінального кодексу України та за конституційною скаргою Гогіна Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81 Кримінального кодексу України (справа про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-21#Text>

53. Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility: Закон України від 06.06.2024 № 3786-IX. *Офіційний вебпортал*

Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3786-20#Text>

54. Європейське право: право Європейського союзу: підручник. У 3-х кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. перша: Інституційне право Європейського союзу / В.І. Муравйов, О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.

55. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. 104 с. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

56. Смирнова К. Процеси застосування *acquis* ЄС в українській судовій практиці. *Закон і бізнес*. URL: <https://zib.com.ua/ua/157363.html>

**ЗАСАДНИЧИЙ КРИТЕРІЙ
АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА
ДО ПРАВА ЄС**

Засададничу або основоположну роль у системі права ЄС відіграють цінності, що є основою демократичних правових режимів і відтворюють відомі міжнародно-правові принципи. У ст. 2 Договору про ЄС наголошується на тому, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Далі підкреслюється, що ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків [1].

Означені цінності знайшли відображення у тексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а саме майже дослівно наведено у преамбулі зазначеного документа. Відзначається, що Сторони:

- «ВІДДАНІ тісним і тривалим відносинам, які ґрунтуються на спільних ціннос-

тях, а саме: на повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках;

...

• ВИЗНАЮЧИ, що спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, також є ключовими елементами цієї Угоди» [2].

Як зауважує В. Муравйов, у преамбулі також визнано Україну європейською країною, яка має спільні історію і цінності з державами – членами ЄС. Це положення разом із положенням про спільні цінності, на думку вченого, має значення насамперед тому, що відкриває для нашої країни можливість у майбутньому приєднатися до ЄС, оскільки його членом може стати будь-яка європейська країна, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2 Договору про ЄС, і зобов'язується втілювати їх у життя [3, с. 11].

Однією з цілей Асоціації є посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод (пп. «е» п. 2 ст. 1 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС).

У розділі I «Загальні принципи» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розвинуто положення ст. 2 Договору про ЄС. Зокрема, у ст. 2 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС прописано положення про те, що повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних

свобод, як визначено, зокрема, у Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед яких Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди. Далі проголошується те, що забезпечення поваги до принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки також є основними елементами цієї Угоди. Зі свого боку у ст. 3 зроблено наголос на тому, що Сторони визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами [2].

«Червоною лінією» крізь положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС проходять настанови щодо дотримання та реального втілення у всі сфери суспільного життя цінностей, згаданих у ст. 2 Договору про ЄС та закріплених у тексті Угоди.

Так, цілями політичного діалогу, з-поміж іншого, визнається зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини

та основоположних свобод, зокрема прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ (пп. «е» п. 2 ст. 4 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС). Згідно зі ст. 6 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Сторони співпрацюють для того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, як-от стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у ст. 14 цієї Угоди. Зокрема, як встановлено ст. 14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливо-го значення утвердженню верховенства права й укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване також на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності й неупередженості та боротьбу з корупцією. Наголошується, що співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватись на основі принципів поваги до прав людини та основоположних свобод [2].

Спираючись, зокрема, на наведені вище положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Р.А. Петров зазначає, що норми Угоди ґрунтуються на принципі умовленості (англ. «conditionality»), який пов'язує поглиблення політичної та економічної інтеграції третіх країн в ЄС із виконанням ними зобов'язань у сфері демократії та прав людини. Як відзначає дослідник, окрім традиційного звернення до демократичних принципів, захисту прав

людини та основних свобод, як це прописано в міжнародних правових документах, Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить перелік спільних цінностей, які виходять за межі класичного переліку прав людини та демократичних свобод (які визначено в ст. 2 Договору про ЄС) [4, с. 35].

Т.О. Подковенко вважає, що цінності, на яких будується Європейський Союз, є новою нормативною категорією, запровадженою Лісабонським договором, який надав їм високу ієрархічну позицію та важливу роль у правовому порядку ЄС. На думку автора, загальне поняття правових принципів відноситься до самих основ правової системи ЄС, а тепер і до її цінностей. Тож дослідник дотримується позиції, згідно з якою обидві категорії повинні бути джерелами права і мати вищу позицію в праві ЄС та водночас впливати на створення і застосування інших нормативних актів. Після Лісабонського договору, як зауважує Т.О. Подковенко, роль загальних принципів якісно та кількісно зросла, зріс їх ієрархічний статус і з'явилися нові принципи, а цінностям ЄС надано «позицію та ранг», важливіший за принципи. На переконання вченого, без розуміння цінностей ЄС неможливо зрозуміти чинне право ЄС [5, с. 382].

Як стверджує К. Смирнова, доктрина вказує, що до основоположних джерел права ЄС належать цінності ЄС, які містять моральні засади сучасного етапу розвитку суспільства держав-членів, на яких базується ЄС та які згадуються у ст. 2 Договору про ЄС. Із посиланням на ст. 7 Договору про ЄС учена акцентує увагу на тому, що наслідком недотримання державою-членом цінностей ЄС може бути застосування до неї санкцій [6, с. 91].

Прикладом реалізації зазначеної вище норми можуть бути заходи впливу на країни – члени ЄС у разі відступу від дотримання принципу верховенства права. Зокрема, внаслідок останніх змін у поглядах і підходах керівних органів ЄС забезпечено чіткий правовий зв'язок між ступенем дотримання принципу верховенства права та правом країн – членів ЄС на отримання фінансування за рахунок коштів бюджету ЄС. Так, керівні органи ЄС вдаються останнім часом до призупинення, зменшення або обмеження доступу до фінансування у спосіб, пропорційний характеру, тяжкості і масштабам недоліків верховенства права [7]. Однак слід зауважити, що деякі країни – члени ЄС не розділяють такого підходу, що переважно пояснюється їхньою неготовністю виконувати повною мірою вимоги, що випливають із самої суті принципу верховенства права. Так, проти встановлення кореляції між принципом верховенства права та фінансуванням за рахунок коштів бюджету ЄС виступали Угорщина і Польща через розслідування порушень у цих країнах – членах ЄС принципів незалежності судів, медіа та неурядових організацій [8]. Додатково у медіа можна зустріти повідомлення про те, що Судом Європейського Союзу у червні 2024 р. було накладено на Угорщину штраф у розмірі 200 млн євро через недотримання угорським урядом правил ЄС щодо надання притулку. Сплату зазначеного штрафу було прострочено, що може стати підставою для Європейської Комісії розпочати процедуру вирахування 200 мільйонів євро з коштів фондів ЄС, що належать Угорщині [9].

Як наголошується у виданні «Шлях Західних Балкан до ЄС: уроки для України», попри критику політики ЄС щодо країн-кандидатів у частині встановлення вищих вимог

(на прикладі Чорногорії та Сербії), як порівняти з країнами, що раніше приєдналися до ЄС, і навіть від чинних держав – членів ЄС [10], це пояснюється щонайменше двома факторами: 1) поглиблені вимоги ЄС насправді базуються на уроках, отриманих з досвіду розширення ЄС 2007 року (приєднання Румунії та Болгарії, які надалі мали значні проблеми з верховенством права) [11]; 2) тенденції до згортання демократії в інших нових державах – членах (Угорщина та Польща) [12, с. 25].

Тенденція до посилення вимог до країн – кандидатів на членство у ЄС у частині реального дотримання принципу верховенства права, проведення демократичних реформ зберігатиметься й навіть набуватиме значно більшої політико-правової ваги, про що у виданні «Шлях Західних Балкан до ЄС: уроки для України» зазначено таке: «Деякі з країн Західних Балкан, що перебувають на шляху до приєднання, воліли б застосувати підхід «спочатку швидке політичне приєднання, а болючі внутрішні реформи потім», як це було з Болгарією та Румунією через недоліки методології розширення ЄС (тогочасні). Проте для ЄС цей підхід уже, здається, не прийнятний, принаймні Комісія буде дуже суворо перевіряти наявність результатів реформ у верховенстві права (розділи 23–24), оскільки між країнами-членами існує консенсус щодо суворішого ставлення до кандидатів, щоб уникнути відкочування реформ на пізніших етапах вступу і навіть уже за членства в ЄС, а також шкоди згуртованості ЄС (хоча дискусія з цього приводу досі триває)» [12, с. 39].

Отже, як впливає зі змісту ст. 49 Договору про ЄС, умовою приєднання до ЄС потрібно визнати повагу до цінностей, зазначених у ст. 2 цього Договору, та їх поширення.

Адже лише у цьому випадку будь-яка європейська держава може подати заявку на набуття членства в ЄС.

У наукових дослідженнях можна також зустріти авторські міркування з урахуванням напрацьованої правничої термінології з приводу визнання цінностей ЄС, що згадуються у ст. 2 Договору про ЄС, як універсальних цінностей. Так, О.С. Передерій вважає, що особливість права ЄС як чинника модифікаційних змін правових систем країн Європи полягає в тому, що його положення закріплюють уніфіковані для держав-членів спільні ідейні засади розвитку і функціонування правових систем держав, які є членами ЄС, або намагаються вступити до Союзу у подальшому. Такі ідейні засади отримали назву «універсальні цінності». На думку дослідника, універсального характеру таким цінностям надає те, що вони нормативно закріплюються на наддержавному рівні у правових актах ЄС, а їхнє реальне втілення і забезпечення відбувається на рівні функціонування та розвитку національних правових систем як держав – членів ЄС, так і інших країн, що беруть участь у процесах європейської інтеграції [13, с. 35].

Як справедливо зауважує О.С. Передерій, універсальні цінності, що виробило право ЄС, поступово набувають значення основоположних засад трансформації правового устрою для інших держав Європи, які не є членами ЄС. На думку вченого, країни світу, уклавши з ЄС угоду про асоціацію (Грузія, Молдова, Україна) або угоду про налагодження асоціації (Туреччина, Республіка Чилі), офіційно взяли на себе зобов'язання цінувати базові постулати права ЄС та активно їх імплементувати у функціонування національних правових систем і практику державного будівництва [13, с. 35].

Тож не випадково в окремих іноземних наукових дослідженнях містяться висновки про те, що загальні цінності ЄС, перелічені у ст. 2 Договору про ЄС, систематизують фундаментальні принципи ЄС [14].

У зв'язку з цим привертає увагу думка Р.А. Петрова про те, що фундаментальні цінності та загальні принципи права ЄС мають пріоритет над первинним законодавством ЄС, а також законодавством, яке регулює перегляд усього законодавства ЄС [15, с. 42]. Спираючись на ст. 2 Договору про ЄС, дослідник виділяє дві особливості поняття «спільні цінності» в праві ЄС, а саме: 1) спільні цінності визнаються необхідним підґрунтям належного функціонування всього ЄС як регіонального квазі-конституційного утворення; 2) спільні цінності мають поділяти всі держави-члени. З цього, як вважає вчений, виходить, що порушення спільних цінностей будь-якою державою-членом може погрожувати засадам всього ЄС та, як наслідок, ставити під сумнів членство держави-порушника в ЄС [15, с. 59]. Р.А. Петров наголошує на тому, що установчі договори ЄС визначають спільні цінності як складову частину європейських і міжнародних правових стандартів, а також європейські спільні цінності визнаються такими, що мають поділитися не тільки державами – членами ЄС, але і членами міжнародного суспільства [15, с. 61].

Розгалуженою та складноструктурованою, на думку Н.М. Оніщенко, є система основних цінностей ЄС, серед яких учена виділяє такі: 1) концептуальні засади, основні досягнення ЄС, які необхідно зберігати та примножувати; 2) основні права і свободи (германська доктрина) – верховенство прав і свобод індивіда, неприпустимість зниження ступеня їх гарантій через недоліки чи прогалини

у законодавстві; 3) солідарність — справедливий і рівномірний перерозподіл між країнами-членами в рамках ЄС; 4) принцип «чотирьох свобод»: свобода руху капіталів, свобода руху товарів, свобода руху послуг, свобода руху робочої сили; 5) визнання національної автентичності країн-учасниць; 6) принцип безпеки та правової безпеки; 7) демократія — гарантії балансу інтересів більшості й меншості, участі народу в управлінні публічним справами [16, с. 98].

Визнаючи правову природу та правову форму, у якій представлено цінності ЄС, згадані у ст. 2 Договору про ЄС, слід підтримати думку Н.В. Камінської про те, що цінність права виявляється як у загальних характеристиках, що розкривають його значення, місце в житті суспільства, так і в тому, що існують окремі правові цінності. Як відзначає дослідниця, правові цінності пронизують суспільну правосвідомість і стають основними принципами права, як-от свобода, рівність, справедливість, мир і безпека [17, с. 87].

Безперечно, цінності, представлені в установчих документах ЄС, переважно знаходять втілення у правових системах не лише країн — членів ЄС, але і інших держав світу, адже за своїм характером і змістом кореспондують загальноновідомим міжнародно-правовим принципам. У концентрованому вигляді правові цінності, закладені у праві ЄС, можуть бути віднайдені у текстах Основних Законів держав, і національна практика конституціоналізму є цьому яскравим свідченням. Так, за твердженням А.Р. Крусян, цінності сучасного українського конституціоналізму становлять певну систему, до якої належать цінності, що визначають: спрямованість (мету) конституціоналізму та

зміст його принципів (людина, конституційно-правова свобода, право та верховенство права, демократія тощо), тобто це цінності основоположного характеру; нормативну основу конституціоналізму (конституція як цінність, інтегративне праворозуміння на основі вчення природно-правової, легістської, лібертарно-юридичної аксіології); інституціонально-функціональну основу конституціоналізму (публічна влада, а саме проблема цінності державної та публічно-самоврядної влади, народний суверенітет) [18, с. 4].

Вершину конституційно-правових цінностей очолює саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, які у ч. 1 ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України) [19].

За загальним правилом, яке отримало закріплення як на рівні міжнародно-правових актів, так і у текстах Конституцій країн світу, права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, які нормами права визнаються такими, що мають надзвичайний характер і створюють загрозу національній безпеці, життю та здоров'ю людини.

Так, відповідно до п. 1. ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII, під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про на-

явність якого офіційно оголошується, держави – учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. Передбачається, що будь-яка держава, яка бере участь у цьому Пакті і використовує право відступу, за посередництва Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй повинна негайно інформувати інші держави, що беруть участь у цьому Пакті, про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення. Має бути також зроблено повідомлення через того ж посередника про дату, коли вона припиняє такий відступ (п. 3 ст. 4) [20].

Аналогічні за суттю застереження також втілені у п. 1 ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. Зокрема, відзначається, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. У цьому випадку будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли та-

кі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються у повному обсязі (п. 3 ст. 15) [21].

У зв'язку з цим слід зазначити, що з початком повномасштабної російської військової агресії (24.02.2022) та, як наслідок, упровадженням правового режиму воєнного стану Україна скористалася своїм правом відступу від низки статей Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, включно з деякими протоколами до неї. Так, на вебсайті Ради Європи у розділі «Бюро договорів» розміщено оновлену редакцію повідомлення України (з урахуванням часткового скасування відступу). Зокрема, зважаючи на вжиті заходи правового режиму воєнного стану, наголошено на необхідності відступу від зобов'язань за ст. 12, 17, 19, 21, 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 8, 10, 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 1, 2, 3 Додаткового протоколу до Конвенції, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції. Водночас у повідомленні акцентовано увагу на тому, що відступ від зобов'язань за раніше визначеними ст. 3, 8 (3), 9, 13, 20, 22, 24, 26, 27 Пакту і ст. 4 (3), 9, 13, 14, 16 Конвенції скасовано [22].

Однак і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, і Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод встановлюють перелік прав та свобод, відступ від яких є неприпустимим, що закріплені у таких статтях документів:

- Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: ст. 6 (право на життя), 7 (заборона катування чи жорстокого, нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання), 8 (п. 1 (заборона рабства і робо-

торгівлі) і п. 2 (заборона тримання в підневільному стані)), 11 (заборона позбавлення волі на тій лише підставі, що людина не в змозі виконати якесь договірне зобов'язання), 15 (заборона визнання винним у вчиненні будь-якого кримінального злочину внаслідок якоїсь дії чи упущення, що, згідно з чинним на момент його скоєння внутрідержавним законодавством або міжнародним правом, не були кримінальним злочином), 16 (право на визнання правосуб'єктності людини) і ст. 8 (право на свободу думки, совісті і релігії);

- Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: ст. 2 (право на життя), крім випадків смерті внаслідок правомірних воєнних дій, і від ст. 3 (заборона катування), 4 (п. 1 (заборона тримання в рабстві або в підневільному стані)) і ст. 7 (ніякого покарання без закону).

Релевантними до винятків, встановлених у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, є відповідні норми Конституції України. Зокрема, ч. 2 ст. 64 Основного Закону України передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас, як зазначено у наведеній конституційно-правовій нормі, не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст. 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–63 цієї Конституції [19].

Принагідно зауважимо, що в одній із справ Конституційним Судом України було додатково підтверджено неприпустимість обмеження прав і свобод з переліку, закріпленого у другому реченні ч. 2 ст. 64 Конституції України.

Вказане знайшло вияв у Рішенні Другого Сенату Конституційного Суду України від 18.07.2024 № 8-р(II)/2024 у справі за конституційними скаргами Оніщенка Руслана Ілліча, Гаврилюка Дмитра Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 615 Кримінального процесуального кодексу України (справа про гарантії судового контролю за дотриманням прав осіб, яких утримують під вартою) (далі – Рішення № 8-р(II)/2024) [23].

Слід зауважити, що на підставі Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України від 03.03.2022 № 2111-IX “Про попереднє ув’язнення” щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану» [24], ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України було викладено у новій редакції, внаслідок чого до складу статті було введено низку нових частин, як-от ч. 6, яка стала предметом конституційного контролю. Зокрема ч. 6 ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України передбачалося таке: «6. У разі закінчення строку дії ухвали суду про тримання під вартою та неможливості розгляду судом питання про продовження строку тримання під вартою в установленому цим Кодексом порядку обраний запобіжний захід у вигляді тримання під вартою вважається продовженим до вирішення відповідного питання судом, але не більше ніж на два місяці» [25].

Як впливає з п. 2 мотивувальної частини Рішення № 8-р(II)/2024, розв’язуючи порушені в конституційних скаргах питання, Конституційний Суд України виходив із того, що застосовним у цій справі є встановлений

Конституцією України принцип захисту людських прав (ч. 2 ст. 3), який, зокрема, втілено в гарантуванні права на свободу та особисту недоторканність (ч. 1 ст. 29) та права на судовий захист (ч. 1, 2 ст. 55).

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Як зазначено у ч. 2 ст. 29 Конституції України, нікого не може заарештувати або тримати під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Конституційний Суд України вже неодноразово наводив юридичні позиції щодо розуміння права на свободу, гарантованого ст. 29 Конституції України, а саме у таких рішеннях:

- «З огляду на викладене та зважаючи на положення частини другої статті 29 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що слід визначити такі обов'язкові вимоги до правомірного арешту або тримання під вартою: по-перше, арешт чи тримання під вартою має здійснюватися виключно на підставі належним чином вмотивованого рішення суду; по-друге, підстави та порядок застосування цих запобіжних заходів мають бути визначені в законі та повинні відповідати конституційним гарантіям справедливої судової процедури та принципу верховенства права.

Оскільки метою статті 29 Конституції України є недопущення свавільного обмеження (позбавлення) свободи чи особистої недоторканності особи, то дотримання зазначених вимог є обов'язковим» (абз. 8, 9 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення від 23.11.2017 № 1-р/2017) [26];

- «отже, обґрунтованість застосування запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням права особи на свободу

та особисту недоторканність, зокрема домашнього арешту та тримання під вартою, має піддаватися судовому контролю через певні проміжки часу, періодично об'єктивним та неупередженим судом на предмет перевірки наявності чи відсутності ризиків, за яких вказані запобіжні заходи застосовуються, у тому числі при закінченні досудового розслідування, коли деякі ризики вже можуть зникнути» (абз. 12 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 23.11.2017 № 1-р/2017) [26];

- «тримання під вартою за вмотивованим рішенням слідчого судді, суду у розумінні частини другої статті 29 Конституції України відповідає принципу верховенства права та мінімізує ризик допущення свавілля, чого неможливо досягти, враховуючи виключно тяжкість злочину та не оцінюючи конкретних обставин справи, реальних причин, що обумовлюють необхідність у триманні особи під вартою, неможливість застосування інших, більш м'яких, запобіжних заходів» (абз. 10 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 25.06.2019 № 7-р/2019) [27];

- «визначене частиною першою статті 29 Конституції України право на свободу та особисту недоторканність у сув'язі з іншими приписами цієї статті Конституції України, зокрема, є правом кожної людини на фізичну свободу та означає, що жодну людину не можна в будь-який спосіб свавільно позбавити такої свободи. Свободу й особисту недоторканність природно має кожна людина від народження, без них неможлива справжня і безпечна її життєдіяльність, а неправомірне позбавлення людини свободи може призвести до порушення її інших прав та свобод, оскільки лише вільна людина може їх безперешкодно реалізовувати.

• <...> конституційне право на свободу та особисту недоторканність є одним із засадничих прав, невіддільним однаково для кожного, особливо цінним для кожної людини і суспільства загалом, яке потребує посилення гарантій захисту для унеможливлення свавільного позбавлення свободи людини. Тому держава зобов'язана запроваджувати юридичне унормування, яке убезпечить людину від свавільного позбавлення свободи та відповідатиме конституційним нормам і принципам» (абз. 4, 5 п. 3.1 мотивувальної частини Рішення від 19.06.2024 № 7-р (II)/2024) [28].

Конституційний Суд України зазначив, що під час законодавчого врегулювання питання продовження строку тримання під вартою особи у разі закінчення строку дії ухвали суду про тримання під вартою парламент має конституційний обов'язок запровадити таку нормативну конструкцію, яка до моменту усунення неможливості розгляду судом цього питання містила б гарантії запобігання заподіянню шкоди завданням кримінального провадження. Законодавче регулювання цього питання потребує конкретизації поняття «неможливість судового розгляду» безпосередньо в контексті обставин, що виникли через широкомасштабну збройну російську агресію проти України, а також запровадження вимоги щодо розв'язання питання про продовження строку тримання особи під вартою невідкладно з моменту усунення обставин, які унеможливлювали судовий розгляд, але в будь-якому випадку протягом строку, що не перевищує сімдесяти двох годин, установлених ч. 3 ст. 29 Конституції України, після закінчення строку тримання під вартою, визначеного вмотивованим рішенням суду.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що ч. 6 ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України суперечить приписам ст. 29 Конституції України (п. 5.3 мотивувальної частини Рішення № 8-р(II)/2024).

Досліджуючи оспорюване положення ч. 6 ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України в контексті системного зв'язку вимог ст. 29 Конституції України з правом кожного на судовий захист, яке гарантоване ст. 55 Основного Закону України, Конституційний Суд України, на додаток до практики Європейського суду з прав людини, також врахував практику органів конституційної юрисдикції інших держав і, що не менш важливе, норми Хартії основоположних прав ЄС як акта первинного права ЄС.

Так, у п. 6.2 мотивувальної частини Рішення № 8-р(II)/2024 наводиться позиція, висловлена в абз. 12 п. 6 рішення Конституційного Суду Республіки Хорватія від 20.12.2007 (U-III-4286/2007), згідно з якою «в ухвалі про продовження строку тримання під вартою як законного заходу, що позбавляє особу її засадничого права людини на свободу на період до ухвалення остаточного рішення про її винуватість, компетентний суд щоразу зобов'язаний зазначити та детально пояснити відповідні та достатні підстави для оцінювання того, що продовження строку тримання під вартою є обґрунтованим і потрібним. Суд зобов'язаний ретельно досліджувати обґрунтованість продовження строку тримання під вартою з огляду на обставини кожної конкретної справи, тобто в кожному конкретному випадку встановити і конкретизувати наявність юридичних підстав для тримання під вартою, та детально пояснити, чому він вважає, що легітимна мета затримання все ще існує» [23].

Конституційний Суд України також взяв до уваги п. 2 ст. 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року, у якому зазначено, що «кожна особа має право бути вислуханою до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які можуть негативно вплинути на неї».

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України зазначив, що право бути заслуханим (почутим) як складова права на судовий захист підлягає реалізації до моменту вжиття державою, її органами чи посадовими особами будь-яких заходів, які можуть негативно вплинути на особу, її права і свободи. Установлені оспорюваними приписами Кримінального процесуального кодексу України перешкоди в доступі до суду та порушення права бути заслуханою у суді для особи в такому важливому питанні, як продовження строків тримання її під вартою, означає неможливість реалізації нею права на захист, гарантованого ч. 2 ст. 63 Конституції України (п. 6.3 мотивувальної частини Рішення № 8-р(II)/2024).

Додатково Конституційний Суд України виснував, що оспорювані приписи Кримінального процесуального кодексу України не відповідають змісту принципу презумпції невинуватості стосовно його вимоги «усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь» (друге речення ч. 3 ст. 62 Конституції України).

Конституційний Суд України наголосив на тому, що відступ від деяких міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини та зумовлена цим здатність держави вдатися до обмежень певних прав і свобод людини не означають запровадження законодавчих та інших засобів, які не були б узгоджені з Конституцією України. Конституційний Суд України також підтвердив свою юридич-

ну позицію, висловлену в абз. 1 п. 5.2 мотивувальної частини Рішення Другого Сенату від 19.06.2024 № 7-р (II)/2024 у справі за конституційними скаргами Бичкова Сергія Андрійовича, Бая Анатолія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, за якою міжнародне право хоча й уможливорює відступ держави від права на свободу та особисту недоторканність під час війни або іншої суспільної небезпеки, однак із його сутності випливає, що має бути забезпечений засадничий судовий захист особи від свавільного тримання під вартою [28].

Конституційний Суд України констатував, що відповідно до другого речення ч. 2 ст. 64 Конституції України людські права і свободи, гарантовані Конституцією України у приписах ст. 29 (право на свободу та особисту недоторканність), ст. 55 (право на судовий захист), ст. 62 (презумпція невинуватості), ст. 63 (право на захист), не можуть бути обмежені в умовах воєнного стану. Це означає, що хоча обмеження зазначених людських прав не може бути зумовлене потребами, пов'язаними з воєнним станом, однак державне втручання у їх захисну сферу є можливим за умови виправданості (домірності) обраних законодавцем засобів, які зберігають повагу до сутності людських прав та не суперечать приписам Конституції України, які *expressis verbis* гарантують їх обсяг. Отже, як наголосив Конституційний Суд України, законодавець оспорюваною нормою ч. 6 ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України допустив втручання в сутність людських прав, гарантованих ст. 29, 55 Конституції України, та порушив відповідні приписи Основного Закону

України, якими гарантовано обсяг їх здійснення (*expressis verbis*) і у зв'язку з цим немає потреби досліджувати приписи ч. 6 ст. 615 Кодексу з огляду на їх домірність (п. 8.3 мотивувальної частини Рішення № 8-р(II)/2024).

У підсумку Конституційний Суд України визнав те, що ч. 6 ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України не відповідає Конституції України (є неконституційною) [23].

З наведеного прикладу стає очевидним, що в умовах дії правового режиму воєнного стану права та свободи людини стають уразливішими, і за таких обставин дуже важливою має бути роль усіх гілок державної влади у забезпеченні якомога меншого втручання у сферу прав людини або із обранням відповідно до Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань найменш шкідливих з точки зору негативного впливу правових засобів.

У систематичі прав та свобод людини важливе місце відводиться економічним правам, серед яких основоположним визнається право власності, яке гарантовано як на міжнародному рівні, так і у національних правових системах.

Так, ст. 1 «Захист власності» Додаткового протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод містить такі положення:

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які

вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Певна відповідність юридичній «формулі» закріплення гарантій права власності, що отримала вияв у Додатковому протоколі до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, спостерігається у тексті Хартії основоположних прав ЄС. Зокрема, п. 1 ст. 17 «Право власності» наголошує на тому, що кожен має право володіти, користуватися, розпоряджатися і заповідати своє майно, набуте на законних підставах. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як в суспільних інтересах, у випадках і на умовах, передбачених законом, за умови своєчасної справедливої компенсації за його втрату. Користування власністю може регулюватися законом настільки, наскільки це необхідно для загальних інтересів [29].

У тексті Основного Закону України знайшли вияв нормативно-правові положення щодо гарантування права власності, які кореспондуються з міжнародно-правовими приписами.

Згідно з ч. 1 ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Як впливає зі змісту ч. 4 ст. 41 Конституції України, «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним». Однак, подібно актам міжнародного права та права ЄС, ч. 5 ст. 41 Основного Закону України закріплює положення, згідно з яким примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток

з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановленими законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їхньої вартості. Друге речення ч. 5 ст. 41 Конституції України містить застереження про те, що примусове відчуження таких об'єктів з подальшим повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Як можна спостерігати, конституційно-правова норма у частині визначення розміру відшкодування, а саме повне відшкодування, сприйняла підхід, який отримав поширення у звичаєвому міжнародному праві, що застосовується у спорах про експропріацію та розглядається, як правило, інвестиційним арбітражем. На противагу міжнародно-правовому підходу, практика Європейського суду з прав людини, як зауважують іноземні дослідники Dalia Višinskytė та Jelena Čuveljak, спирається на стандарт справедливої компенсації. Зокрема, автори відзначають, що право власності і право на його захист від незаконного втручання відповідно до практики Європейського суду з прав людини не обов'язково означають повну компенсацію, оскільки застосовується стандарт справедливої компенсації [30, с. 40].

З цього приводу у Посібнику зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини — Захист власності у параграфі «е. Компенсація за втручання у власність як елемент справедливого балансу» наводяться деякі висновки із цитуванням деяких рішень Європейського суду з прав людини. Так, у п. 183 зазначено: «138. Хоча це правда, що в багатьох випадках законної експропріації лише повна компенсація може розглядатися як розумно пов'язана із вартістю майна, це правило не позбавлене винят-

ків (Former King of Greece and Others v. Greece (справедлива сатисфакція) [ВП], 2002, § 78; «Скордіно проти Італії (№ 1)» (Scordino v. Italy (no. 1)) [ВП], 2006, § 96). Таким чином, це положення не гарантує права на повну компенсацію за будь-яких обставин, оскільки законні цілі «суспільного інтересу» (наприклад ті, що переслідуються в рамках заходів економічної реформи або спрямовані на досягнення більшої соціальної справедливості) можуть вимагати менше, ніж відшкодування повної ринкової вартості (James and Others v. the United Kingdom, 1986, § 54; Papachelas v. Greece [ВП], 1999, § 48; The Holy Monasteries v. Greece, 1994, §§ 70–71; J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom [ВП], 2007, § 54; «Урбарска Обеч Тренч'янське Біскупіче проти Словаччини» (Urbárska Obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia), 2007, § 115; «Палка та інші проти Чеської Республіки» (Pálka and Others v. the Czech Republic), 2002, § 49; Maria Azzopardi v. Malta, 2022, § 54)» [31, с. 38].

Позбавлення права власності, яке у ширшому та міжнародно прийнятому сенсі розуміється та вживається у документах як експропріація, має відбуватись на визначених законом засадах, які у вітчизняному законодавстві знайшли відтворення у Законі України від 17.05.2012 № 4765-VI «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» (далі – Закон України № 4765-VI) [32].

Примусовим відчуженням майна визнається позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного чи

надзвичайного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України № 4765-VI). Водночас у разі позбавлення суб'єкта господарювання майна, яке закріплене за ним на праві господарського відання або оперативного управління, використовується правова конструкція «вилучення майна». Зокрема, вилучення майна визначається як позбавлення державних підприємств, державних господарських об'єднань права господарського відання або оперативного управління індивідуально визначеним державним майном з метою його передачі для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України № 4765-VI)

Зважаючи на впровадження в Україні правового режиму воєнного стану, створюються юридичні та фактичні підстави для здійснення примусового відчуження або вилучення майна. Наявна судова практика є цьому свідченням, а практика правотворчої діяльності переконує у формуванні інституціональних засад, які уможливлуватимуть здійснення господарської діяльності із використанням майна, примусово відчуженого або вилученого у власника в умовах правового режиму воєнного стану.

Зокрема, останні зміни у законодавстві України повинні врегулювати суспільні відносини, пов'язані із використанням примусово відчуженого або вилученого майна у діяльності суб'єктів господарювання паливно-енергетичного комплексу, що кореспондує судовій практиці у цій сфері. Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо імплементації положень актів права Європейського Союзу щодо акцизного податку» від 18.07.2024 [33] було внесено зміни до Зако-

ну України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилятів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального» від 18.06.2024 [34] шляхом заміни абз. 22 ч. 5 ст. 43 цього Закону двома новими абзацами такого змісту:

- «документа, що підтверджує приймання суб'єктом господарювання нерухомого майна, примусово відчуженого або вилученого у власника в умовах правового режиму воєнного стану згідно із законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»;

- документа, що підтверджує передачу акцій суб'єкта господарювання у межах процедури примусового відчуження або вилучення в умовах правового режиму воєнного стану згідно із законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану». Дія цього абзацу поширюється на об'єкти нерухомого майна, які на день передачі акцій суб'єкта господарювання перебували у власності такого суб'єкта господарювання, який мав діючу ліцензію на право роздрібної торгівлі паливом».

Копія одного із зазначених вище документів подається суб'єктом господарювання державного сектору економіки або суб'єктом господарювання, власником якого є суб'єкт господарювання державного сектору економіки, разом із заявою про отримання ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом.

Зі свого боку судова практика демонструє реалізацію положень Закону України № 4765-VI у критичних для потреб оборони держави секторах економіки, а саме паливно-енергетичному секторі.

Зокрема, постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 24.07.2024 у справі № 910/14243/22 про визнання права власності, вистребування майна з володіння (стягнення) та зобов'язання вчинити дії (далі – постанова у справі № 910/14243/22) було підтримано позицію Господарського суду міста Києва, викладену у рішенні від 07.09.2023, та постанову Північного апеляційного господарського суду від 28.02.2024 і відмовлено у задоволенні касаційної скарги [35].

Суть спору викладена у постанові у справі № 910/14243/22, а саме: Компанія Літтоп (Республіка Кіпр) була власником простих бездокументарних іменних акцій, емітентом яких є ПАТ «Укрнафта» (13,6050 % від загальної кількості акцій у статутному капіталі). 06.11.2022 акції Компанії Літтоп відчужені на користь держави на підставі наказу т. в. о. командувача Сил логістики ЗСУ та наказу командира ВЧ НОМЕР_1. Компанія Літтоп вважала, що процедура примусового відчуження акцій здійснена з грубими порушеннями, є протиправною, а тому звернулася з відповідним позовом до суду. Суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, відмовив у задоволенні позову. Компанія Літтоп звернулася з касаційною скаргою до Верховного Суду (п. 1–5 постанови у справі № 910/14243/22).

Формуючи власну позицію, Верховний Суд зауважив, що за правовою природою примусове відчуження майна у власника в умовах воєнного стану є реквізицією. З огляду

на те, що реквізиція застосовується за обставин, які вимагають негайних дій, вона провадиться в позасудовому (адміністративному) порядку за рішенням органів державної влади. Адміністративний порядок реквізиції майна у власника зумовлений потребою швидкої реакції від органів державної влади на відповідні обставини. На підставі викладеного вище Верховний Суд відзначив, що право власності, зокрема приватної, не є абсолютним; його здійснення має певні конституційно-правові межі. Втручання у це право може здійснюватись лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства (п. 83–85 постанови у справі № 910/14243/22).

Стосовно питання, яке постало перед Верховним Судом, у частині можливості реквізиції (примусового відчуження) іноземних інвестицій в умовах воєнного стану, було наведено такі аргументи.

За результатами комплексного аналізу ст. 353 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 Верховний Суд зауважив, що наведена норма дає змогу виокремити два види реквізиції, а саме: 1) реквізиція за надзвичайних обставин; 2) реквізиція в умовах воєнного або надзвичайного стану. Норми, що регулюють реквізицію, спрямовані на вирішення колізії публічного інтересу та цивільного права (зокрема права власності, інших цивільних прав), розв'язання якої відбувається на користь публічного інтересу. Водночас, як наголосив Верховний Суд, необхідно зважати й на практику Європейського суду з прав людини, а саме у рішенні цього Суду від 13.09.2005 у справі «Іванова проти України» (заява №74104/01) вказано, що

позбавлення власності може бути виправдане лише в тому випадку, якщо встановлено, *inter alia*, що воно здійснене «у інтересах суспільства» і «відповідно до вимог, передбачених законом». Ба більше, має бути досягнутий «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства і вимогами захисту основних прав осіб (п. 148–151 постанови у справі № 910/14243/22).

Розглядаючи касаційну скаргу, Верховний Суд взяв до уваги положення Закону України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 із акцентуванням на тому, що ст. 9 цього Закону встановлює гарантії щодо попередження примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їхніх посадових осіб щодо іноземних інвестицій. Як зазначено у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про режим іноземного інвестування», «Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації. Державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за винятком випадків здійснення рятувних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена реквізиція може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України» [36].

Водночас Верховний Суд наголосив на тому, що Цивільний кодекс України передбачає два види реквізиції: реквізиція за надзвичайних обставин та реквізиція в умовах воєнного стану. Натомість, як виснував Верховний Суд, положення ст. 9 Закону України «Про режим іноземного інвестування» передбачають неможливість реквізиції лише за надзвичайних обставин у мирний час (однак не під час дії воєнного стану, який зараз триває). Враховуючи, що станом на момент виникнення спору на території України діяв особливий правовий режим, а саме правовий режим

воєнного стану, у зв'язку з яким вводяться в дію спеціальні законодавчі норми, що передбачають можливість примусового відчуження майна фізичних та юридичних осіб (без винятку) на підставі Закону України № 4765-VI, норми спеціального закону в умовах особливого правового режиму превалюють над нормами законів мирного часу (п. 153–154 постанови у справі № 910/14243/22).

Верховний Суд також звернув увагу на те, що Велика Палата Верховного Суду у постанові від 22.06.2021 у справі № 334/3161/17 вказала на пріоритетність норм Цивільного кодексу України над спеціальним законом із новими вимогами, який ухвалено пізніше [37]. Отже, Верховний Суд дійшов висновку, що за таких обставин застосуванню підлягають норми Цивільного кодексу України, якими визначено можливість реквізиції майна в умовах правового режиму воєнного стану, та норми Закону України № 4765-VI, які деталізують процес реквізиції майна в умовах правового режиму воєнного стану. Крім того, Верховний Суд врахував ст. 13 Договору до Енергетичної Хартії, згідно з якою інвестиції інвесторів держав-учасниць можуть бути експропрійовані або націоналізовані, якщо така експропріація здійснюється з метою, що відповідає державним інтересам, без дискримінації, з дотриманням належних правових процедур та одночасно з виплатою швидкої, достатньої та ефективної компенсації (п. 155–157 постанови у справі № 910/14243/22).

Однак поза увагою в цій справі залишились питання, які можуть бути визнані міжнародними юрисдикційними органами, насамперед Європейським судом з прав людини, як порушення основоположних принципів відшкодування шкоди, що завдається власникові через експропріа-

цію. З матеріалів даної справи випливає, що «адекватність (adequate)» та «швидкість (prompt)» (своєчасність («in good time»)) відшкодування з боку держави завданої шкоди правам та законним інтересам власника залишились без належної оцінки. Передусім зазначені принципи мали б бути дотримані державою, зокрема завдяки забезпеченню повноти дотримання принципу правової визначеності, про що могли б свідчити чіткі положення актів законодавства України, виключаючи будь-які сумніви у здійсненності прав власників на відшкодування завданої шкоди.

Так, у виданні «Положення про врегулювання суперечок між інвестором і державою (ISDS) у міжнародних інвестиційних угодах ЄС» (Т. 2, Навчання), доступному для ознайомлення на вебсайті Офісу публікацій ЄС, акцентовано увагу на таких ключових положеннях. Зокрема, у пп. 3.3.3 робиться наголос на тому, що отримання компенсації, яка покриває збитки, спричинені експропріацією, протягом розумного періоду часу та у такий спосіб, щоб інвестори могли використовувати компенсацію й отримувати вигоду від неї, має вирішальне значення. З цієї причини часто застосовувана «формула Халла» («Hull formula») передбачає, що компенсація має бути швидкою, адекватною та ефективною. «Швидко» означає, що вимога про виплату компенсації настає в належний час. «Ефективно» означає характер компенсації, яка повинна бути запропонована у валюті, що підлягає прямому переказу, що дає змогу негайно використовувати суму компенсації. «Адекватною» є сума виплаченої компенсації, яка в багатьох двосторонніх міжнародних угодах про захист інвестицій пов'язана з ринковою вартістю інвестицій до націоналізації [38, с. 21].

Зазначене тлумачення корелює з інтерпретаційними положеннями щодо компенсації, які містяться у ст. 13 Договору до Енергетичної Хартії, ратифікованої Законом України від 06.02.1998 № 89/98-ВР. Зокрема, відзначається, що компенсація, яка має бути швидкою, адекватною та ефективною (пп. «d» абз. 1 п. 1 ст. 13) відповідає за своїм розміром справедливій ринковій вартості експропрійованого капіталовкладення на момент, що безпосередньо передував тому, коли про експропріацію чи наступну експропріацію стало відомо таким чином, що це вплинуло на вартість капіталовкладення (далі — «дата оцінки») (абз. 2 п. 1 ст. 13). Також у абз. 3 п. 1 ст. 13 зазначено, що така справедлива ринкова вартість на прохання інвестора виражена у вільно конвертованій валюті на основі ринкового обмінного курсу, що існує для цієї валюти на дату оцінки. Компенсація охоплює також сплату відсотка за комерційною ставкою, що встановлена на ринковій основі, з дати експропріації до дня виплати [39].

Утім, із матеріалів справи № 910/14243/22 видно, що 06.11.2022 Товариство з обмеженою відповідальністю «Консалтингова компанія “Увекон”» (далі — ТОВ «КК “Увекон”») надала Військовій частині НОМЕР_1 висновки за вих. № 101/1, у яких рекомендовано визначити вартість 27 114 254 акцій ПАТ «Укрнафта», що відчужуються для забезпечення потреб Держави Україна в умовах правового режиму воєнного стану у зв'язку з російською військовою агресією проти України, станом на 06.11.2022 на рівні їх номінальної вартості. Тож вартість акцій становила 6 778 563,50 грн без ПДВ (номінальна вартість акцій). Попереднього відшкодування вартості майна не здійснювали. Водночас у висновках зазначено, що після здійснен-

ня огляду, отримання вихідних даних та відповідно до цього забезпечення надання послуг з практичного виконання оцінки, за результатами чого буде складено звіт про оцінку та висновок про вартість і отримана на нього рецензія ФДМУ, *номінальну вартість можна буде замінити на ринкову*. Складається враження, що не відбулося оцінки майна відповідно до встановлених процедур. Проте зазначене спростовується твердженням, наведеним у постанові у справі № 910/14243/22, про здійснення оцінки майна ТОВ «КК “Увекон”» згідно з договором про надання послуг від 06.11.2022 № 101 і складенням за результатами такої оцінки висновку про вартість майна від 06.11.2022. (п. 23, 25 постанови у справі № 910/14243/22).

Отже, вказане засвідчує той факт, що під час примусового відчуження акцій, що належали Компанії Літтоп у статутному капіталі ПАТ «Укрнафта», було допущено порушення ст. 13 Договору до Енергетичної Хартії щодо «адекватності» компенсації, яка мала б бути визначена на засадах «справедливої ринкової вартості експропрійованого капіталовкладення на момент, що безпосередньо передував тому, коли про експропріацію чи наступну експропріацію стало відомо таким чином, що це вплинуло на вартість капіталовкладення». Додатково з матеріалів справи явно не впливає відповідь, чи розглядалася можливість «сплати відсотка за комерційною ставкою, що встановлюється на ринковій основі, з дати експропріації до дня виплати», як це встановлено абз. 3 п. 1 ст. 13 Договору до Енергетичної Хартії.

На доцільності врахування саме ринкової вартості майна на момент експропріації також наголошується у низці рішень Європейського суду з прав людини. Зокрема,

у п. 184 Посібника зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини — Захист власності наводяться такі приклади з практики Європейського суду з прав людини:

«184. Баланс між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту індивідуальних основних прав, згаданих вище, як правило, досягається тоді, коли компенсація, виплачена особі, чиє майно було вилучено, розумно співвідноситься з його «ринковою» вартістю, визначеною на час експропріації» (*«Пінчова і Пінч проти Чеської Республіки»* (Pincová and Pinc v. Czech Republic), 2002, § 53; *Gashi v. Croatia*, 2007, § 41; *Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia* [ВП], 2012, § 111; *«Гуїко-Галлісей проти Італії»* (Guiso-Gallisay v. Italy) (справедлива сатисфакція) [ВП], 2009, § 103; *«Морено Діаз Пена та інші проти Португалії»* (Moreno Diaz Pena and Others v. Portugal), 2015, § 76). Будь-який інший підхід може відкрити двері до певної невизначеності чи навіть довільності (*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia* [ВП], 2012, § 111)» (курсив мій. — В. У.) [31, с. 38].

До речі, питання визначення дня виплати компенсації у тому сенсі, який притаманний розумінню «швидкості (prompt)» (своєчасності («in good time»)) також не отримало ясної та чіткої оцінки з боку судів у справі № 910/14243/22.

Певною мірою строки здійснення виплати компенсації отримали нормативне визначення у нормах Закону України № 4765-VI, які водночас навряд чи можна визнати такими, що надають власникові примусово відчуженого майна чітке уявлення про момент здійснення виплати компенсації, оскільки останній пов'язаний із юридичним фактом скасування правового режиму воєнного стану.

Зокрема, Закон України № 4765-VI передбачає, що компенсація за примусово відчужене майно в умовах

правового режиму воєнного стану з подальшим повним відшкодуванням його вартості здійснюється *протягом п'яти наступних бюджетних періодів*, правового режиму надзвичайного стану – протягом одного наступного бюджетного періоду *після скасування правового режиму воєнного чи надзвичайного стану за рахунок коштів державного бюджету*. Оформлення документів для примусового відчуження або вилучення майна, а також оплата витрат з оцінки майна, яке відчужується, здійснюються військовим командуванням, органом, що ухвалив рішення про таке відчуження або вилучення, за рахунок коштів державного бюджету (ч. 2 та 3 ст. 10). Для отримання повної компенсації за примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного стану майно його колишній власник або уповноважена ним особа *після скасування правового режиму воєнного стану* звертається до територіального центру комплектування та соціальної підтримки за місцем відчуження майна із заявою, до якої додаються акт і документ, що містить висновок про вартість майна.

Додатково треба звернути увагу на те, що виплата повної компенсації здійснюється органами, які ухвалили рішення про примусове відчуження майна, *у порядку черговості оформлення висновків за рахунок і в межах коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану* (п. 8 Порядку розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 № 998 [40]).

Зважаючи на те, що момент скасування правового режиму воєнного стану об'єктивно не може бути визначений, то й право на отримання компенсації у «швидкий (prompt)» (своєчасний («in good time»)) спосіб стає не реалістичним та не визначеним у часі, що не відповідає правовій визначеності як невід'ємній складовій принципу верховенства права.

Зокрема, у п. 2.1.1 мотивувальної частини Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко О.М. щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису п. 5 р. III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» міститься застереження про те, що *огнією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип)* [41]. Одним із складових елементів загального принципу юридичної визначеності є *вимога (як принцип) передбачуваності приписів права*. Додатково в згаданому Рішенні у п. 2.1.2 мотивувальної частини підкреслено, що *складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань*, який, за тлумаченням Венеційської комісії, «виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань» [41] (спеціальне дослідження Венеційської комісії «Мірило правовладдя», розділ II.B.5, п. 61 [42]).

Як зазначено в п. 2.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним

поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 р. VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, *юридична визначеність* є ключовою в розумінні верховенства права; *держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати в прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію*; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин. Далі наголошується на тому, що в контексті ст. 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. У цьому випадку *юридичну визначеність запропоновано розуміти через такі складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства і можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)* [43].

Надмірна затримка у виплаті компенсації власнику примусово відчуженого майна через невизначеність моменту настання такого юридичного факту, як «скасування правового режиму воєнного стану», може стати підґрунтям для визнання Європейським судом з прав людини порушень Україною прав та законних інтересів такого власника. Зазначене може бути підкріплене аргументацією, що міститься у низці рішень Європейського суду з прав людини.

Так, у п. 186–187 Посібника зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини — Захист власності наголошується:

«186. Необґрунтована затримка виплати компенсації є ще одним важливим фактором (Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal, 2000, § 54; “Чайковська та інші проти Польщі” (Czajkowska and Others v. Poland), 2010, § 60). Суд виніс рішення проти держави у справі, коли той факт, що органи державної влади, визначаючи суму компенсації, не врахували, що минуло понад 20 років, і заявник ще не отримав жодної компенсації (Schembri and Others v. Malta, 2009, § 43). Затримка виплати компенсації на 75 років призвела до порушення статті 1 Протоколу № 1 (“Малама проти Греції” (Malama v. Greece), 2001, § 51).

187. Надмірно тривалі затримки у виплаті компенсації за експропріацію в контексті гіперінфляції призвели до збільшення фінансових втрат для особи, чия земля була експропрійована, поставивши її в невизначене становище (“Аккус проти Туреччини” (Akkus v. Turkey), 1997, § 29; “Ака проти Туреччини” (Aka v. Turkey), 1998, § 49). Навіть якщо на момент розгляду Судом справи частина компенсації вже була виплачена, затримка у виплаті повної компенсації залишається проблематичною (Czajkowska and Others v. Poland, 2010, § 62)» (курсив мій. — В. У.) [31, с. 39].

У зв’язку із наведеним вище слушною можна визнати думку авторів видання «Шлях Західних Балкан до ЄС: уроки для України» щодо пріоритетних кроків, які мають бути здійснені Україною на шляху до євроінтеграції, представлених у десяти основних рекомендаціях, серед яких окрему увагу приділено необхідності максимального

обмеження будь-яких недемократичних практик, навіть з урахуванням надзвичайних обмежень воєнного часу заради національної безпеки, щоб не посилювати позицію скептиків щодо розширення ЄС [12, с. 6, 42].

Зважаючи на особливу роль кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС», переговори щодо якого відкриватимуться першими і закриватимуться останніми, саме прогрес у цьому кластері визначатиме загальний темп переговорів і братиметься до уваги під час ухвалення рішення про відкриття або закриття нових кластерів або розділів, про що зазначено у п. 12 Переговорної рамки для України, схваленої 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС (Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)). Саме до кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» включено переговорний розділ 23 «Судова влада та основоположні права». Як наголошено у Переговорній рамці для України, серед вимог, які охоплюються Копенгагенськими критеріями, визнано стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (п. 5) [44].

Отже, від якості реформування правової системи держави, повноти дотримання й імплементації у національне законодавство цінностей ЄС, ступеня виконання міжнародно-правових зобов'язань залежатиме прогрес та успішність інтеграції України у правовий та економічний простір ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
2. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
3. Муравйов В. Зона вільної торгівлі як основа економічної інтеграції України у Європейський Союз. *Право України*. 2016. № 4. С. 9–21.
4. Петров Р. Конституційні аспекти імплементації Угод про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, Молдовою і Грузією. *Право України*. 2015. № 8. С. 33–41.
5. Подковенко Т.О. Аксіологічні аспекти євроінтеграції. *Legal support of European integration: general legal and sectoral aspect*. Riga: Baltija Publishing, 2024. С. 373–390. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-424-5-18>
6. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу: новітні тенденції розвитку. *Право України*. 2017. № 6. С. 90–97.
7. Єврокомісія представила новий бюджет ЄС: гроші в обмін на верховенство права. *Європейська правда*. 03.05.2018. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/05/3/7081242/>
8. Угорщина і Польща заблокували бюджет ЄС і план порятунку економіки на 1,8 трлн євро. *Європейська правда*. 16.11.2020. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/11/16/7116594/>
9. Угорщина прострочила виплату 200 млн євро штрафу через порушення прав мігрантів. *Європейська правда*. 03.09.2024. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/09/3/7193439/>
10. EU ACCESSION NEGOTIATIONS: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia. URL: <https://www.gov.me/dokumenta/03715367-6039-47dd-8da2-0bdf3d3b6162>

11. Lazowski A. and Vlasic Feketija M. 2014. The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. No. 10 (1). P. 1–37. <https://doi.org/10.3935/cyelp.10.2014.20>
12. Науменко Д., Булана О., Дяченко С. Шлях Західних Балкан до ЄС: уроки для України. Вебсайт Українського центру європейської політики. URL: https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/western_balkans_accession_to_eu_lessons_for_ukraine_01.12.2022_ukr.pdf
13. Передерій О.С. Право Європейського Союзу як чинник трансформації правових систем європейських держав: теоретико-правові аспекти. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2018. Вип. 26. С. 33–37.
14. Von Bogdandy A. Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*. 2010. No. (2). P. 95–111.
15. Петров Р.А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 376 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000295/>
16. Оніщенко Н.М. Правова система Європейського Союзу в контексті концепцій та вимірів науки порівняльного правознавства. *Європейське право та порівняльне правознавство: зб. ст. / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, О.В. Кресіна; упор. О.В. Кресін, О.Д. Рожко*. Київ-Шамборі: Логос, 2010. С. 89–104.
17. Камінська Н.В. Сучасна парадигма конституційних цінностей та їх значення в умовах воєнного стану. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 2. С. 86–95.
18. Крусян А.Р. Політико-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), М.А. Польовий (відп. секр.) [та ін.]*; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса: Фенікс, 2012. Вип. 45. С. 3–13.

19. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

20. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

22. Revised Notification about the derogation measures from Ukraine obligations under the Convention (Article 15). *The Council of Europe website*. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=10&codePays=U>

23. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України від 18.07.2024 № 8-р(II)/2024 у справі за конституційними скаргами Оніщенка Руслана Ілліча, Гаврилюка Дмитра Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 615 Кримінального процесуального кодексу України (справа про гарантії судового контролю за дотриманням прав осіб, яких утримують під вартою). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-24#Text>

24. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про попереднє ув'язнення» щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 № 2111-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2111-20#Text>

25. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

26. Рішення Конституційного Суду України від 23.11.2017 № 1-р/2017 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-17#Text>

27. Рішення Конституційного Суду України від 25.06.2019 № 7-р/2019 у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-19#Text>

28. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України від 19.06.2024 № 7-р (II)/2024 у справі за конституційними скаргами Бичкова Сергія Андрійовича, Бая Анатолія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-24#Text>

29. Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT&qid=1725105390501>

30. Višinskytė Dalia and Čuveljak Jelena. Protection against expropriation of investments under the European Convention on human rights. *Socrates. Rīga Stradiņš University Faculty of Law Electronic Scientific Journal of Law*. 2023. No. 1–25. P. 35–41. <https://doi.org/10.25143/socr.25.2023.1.35-41>

31. Посібник зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини – Захист власності (оновлено 28 лютого 2023 р.). *The Council of Europe website*. URL: <https://rm.coe.int/guide-article-1-echr-ukrainian/1680ae370c>

32. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 № 4765-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>

33. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо імплементації положень актів права Європейського Союзу щодо акцизного податку: Закон України від 18.07.2024 № 3878-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3878-20#Text>

34. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилатів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального: Закон України від 18.06.2024 № 3817-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3817-20#Text>

35. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 24.07.2024 у справі № 910/14243/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120626000>

36. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>

37. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.06.2021 у справі № 334/3161/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483113>

38. Pernice, I., Schwarz, M., Reuling, M., Kuijper, P. et al. European Parliament: Directorate-General for External Policies of the Union. *Investor-state dispute settlement (ISDS) provisions in the EU's international investment agreements*. Vol. 2, Studies. Publications Office, 2014. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/68289>

39. Договір до Енергетичної Хартії, ратифікований Законом України від 06.02.1998 № 89/98-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_056#Text

40. Порядок розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 № 998. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF#Text>

41. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20#Text>

42. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Мірило правовладдя. Страсбург, 2016. *The Council of Europe. Venice Commission*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr)

43. Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2020 № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-20#Text>

44. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

**СЕКТОРАЛЬНИЙ
КРИТЕРІЙ АДАПТАЦІЇ
НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄС**

Важливою складовою процесу адаптації національного законодавства до права ЄС треба визнати послідовну імплементацію і транспозицію норм регламентів і директив ЄС як актів вторинного права, що сукупно утворюють правову основу формування та розвитку певних секторів економіки. У наукових джерелах такі нормативні масиви отримали назву секторального права ЄС («секторального *acquis*» ЄС).

Зокрема, Р.А. Петров зазначає, що в документах Європейської Комісії йдеться про те, що кожна сфера «*acquis* вступу» наділена специфічним «секторальним *acquis*». Як наслідок, за твердженням дослідника, обсяг поняття «*acquis communautaire*» містить численні «секторальні *acquis*», як-от «транспортний *acquis*» або «*acquis* навколишнього середовища». Зміст «секторального *acquis*» охоплює всю сукупність правових норм, принципів та цін-

ностей у межах певної політики ЄС чи виду діяльності ЄС. «Секторальний *acquis*», як відзначає вчений, містить: 1) норми ЄС, що мають обов'язкову силу, та рекомендаційні норми; 2) політичні принципи та судові рішення, які регулюють відносини в межах певного сектору чи галузі права ЄС. Додатково Р.А. Петров висновує те, що «секторальний *acquis*» охоплює дійсні та можливі права, що випливають із установчих договорів та інших документів ЄС [1, с. 92].

Водночас, треба зауважити, що норми секторального права ЄС знаходять відтворення в актах первинного права ЄС, а саме в установчих договорах ЄС. На цьому акцентує увагу Р.А. Петров, відзначаючи, що в установчих договорах ЄС можна знайти посилання на «*acquis communautaire*», який регулює окремі політики ЄС, наприклад, «Шенгенський *acquis*» або «соціальний *acquis*» [1, с. 91–92]. Зі свого боку у виданні «Європейське право: право Європейського союзу» (книга четверта) наголошено, що енергетична сфера була згадана в рамках Маастрихтського договору (1992), який внесено до переліку закріплених Договором про заснування Європейського співтовариства (1957) питань спільної компетенції також «заходи в галузі енергетики» і «розвитку транс'європейських комунікаційних мереж і інфраструктур» (ст. 3, тепер — п. 2 ст. 4 Договору про функціонування ЄС). І лише з ухваленням Лісабонського договору (2007), за твердженням авторів видання «Європейське право: право Європейського союзу» (книга четверта), «енергетична компетенція» ЄС набула міцнішого фундаменту у вигляді спеціального «енергетичного розділу» Договору про функціонування ЄС. Зазначене підкріплюється аргументацією, яка містить поси-

лання на низку норм положення Договору про функціонування ЄС, зокрема, «секторальні» норми, присвячені правовому регулюванню відносин у сфері енергетики, зайшли вияв у розділах XVI «Транс'європейські мережі» (ст. 170–172) та XXI «Енергетика» (ст. 194) [2, с. 72].

Відповідно до ч. 1 ст. 170 Договору про функціонування ЄС для сприяння досягненню цілей, зазначених у ст. 26 та 174, та з метою надання можливості громадянам Союзу, суб'єктам господарювання, регіональним та місцевим громадам отримати у повному обсязі переваги від створення простору без внутрішніх кордонів, Союз сприяє створенню та розвитку транс'європейських мереж у сферах транспортної, телекомунікаційної та енергетичної інфраструктури. А в ч. 1 ст. 194 Договору про функціонування ЄС наголошується на тому, що в контексті створення й функціонування внутрішнього ринку та з огляду на потребу збереження та поліпшення довкілля Енергетична політика Союзу у дусі солідарності між державами-членами спрямована на: а) забезпечення функціонування енергетичного ринку; б) забезпечення безпеки енергопостачання в Союзі; с) сприяння ефективному використанню енергії та енергозбереженню, а також розвитку нових та відновлюваних форм енергії; d) сприяння взаємопов'язаності енергетичних мереж [3].

Зважаючи на великий потенціал окремих секторів економіки, які мультиплікативно впливають на широке коло суспільних відносин, що становлять сферу різних галузевих політик держави, сприяючи досягненню Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, на особливу увагу заслуговує сектор відновлюваної енергетики, який безпосередньо згадується у процитованій вище нормі п. «с» ч. 1

ст. 194 Договору про функціонування ЄС та включений до розділу 15 «Енергетика» у межах кластера 4 ««Зелений» порядок денний та стале з'єднання» Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року [4] та Переговорної рамки для України, схваленої 25.06.2024 [5]. Зокрема, опис розділу 15 «Енергетика», представленого у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, містить застереження про те, що енергетична політика ЄС охоплює енергопостачання, інфраструктуру, внутрішній енергетичний ринок, споживачів, відновлювану енергетику, енергоефективність, ядерну енергетику, ядерну безпеку, радіаційний захист та ядерні гарантії. Окреслюючи коло завдань, які Україна має виконати у найближчий період, привертається увага до необхідності впровадження політичних заходів щодо заохочення інвестицій у виробництво відновлюваної енергетики. Проте загалом визнається, що Україна має хороший рівень підготовки у сфері енергетики [4, с. 120–121]. Аналогічна оцінка міститься на с. 17 Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року із акцентом на частковій реалізації попередніх рекомендацій.

Важливість пришвидшеного розвитку сектору відновлюваної енергетики задекларовано у Європейському зеленому курсі (Повідомлення Європейської Комісії від 11.12.2019) [6] та інших системно пов'язаних документах, що також знайшло релевантне відтворення у законодавстві України та програмних документах публічної політики.

Так, у п. 2.1.2 Європейського зеленого курсу зазначається, що енергоефективність має бути пріоритетом, і для цього необхідно розвивати енергетичний сектор, який

базуватиметься переважно на відновлюваних джерелах, що доповнюватиметься швидкою відмовою від вугілля та декарбонізацією газу. Додатково у цьому документі наводиться теза про те, що розумна інтеграція відновлюваних джерел енергії, енергоефективності та інших сталих рішень у різних секторах допоможе досягти декарбонізації з мінімально можливими витратами [6].

У Повідомленні Європейської Комісії «Активізація кліматичних амбіцій Європи до 2030 року: інвестиції в кліматично нейтральне майбутнє на благо наших людей» від 17.09.2020 COM/2020/562 final (далі – Повідомлення COM/2020/562 final) наводиться висновок про те, що досягнення скорочення викидів парникових газів на 55 % вимагатиме дій у всіх секторах економіки. Зокрема, викиди CO₂ від спалювання викопного палива є найбільшим джерелом викидів парникових газів в ЄС (трохи більше 75 % викидів парникових газів в ЄС). Також спостерігається збільшення викидів у галузях промисловості, сільського господарства та у сфері управління відходами. Відзначається, що розгортання відновлюваної електроенергії надає великі можливості для декарбонізації інших секторів, таких як опалення й охолодження в будівлях і промисловості. Зокрема, 2030 року відновлювані джерела енергії в опаленні та охолодженні можуть досягти приблизно 40 %. Крім прямого використання відновлюваних джерел енергії, відновлюваний водень також буде необхідним для заміни викопного палива в деяких вуглецевомістких промислових процесах. Окремо підкреслюється великий економічно ефективний потенціал для скорочення викидів у будівельному секторі, на який припадає 40 % кінцевої енергії та 36 % викидів

парникових газів в ЄС. Окрему увагу приділено транспортному сектору, який 2015 року мав найнижчу частку відновлюваної енергетики – лише 6 %, тож до 2030 року планується збільшення цього показника приблизно до 24 % за рахунок подальшої розробки та впровадження електромобілів, передового біопалива та інших відновлюваних і низьковуглецевих видів палива в рамках цілісного та інтегрованого підходу.

Отже, очікується, що до 2030 року частка виробництва електроенергії з відновлюваних джерел має зрости в ЄС щонайменше вдвічі: з 32 % до приблизно 65 % або й більше. Розширення виробництва електроенергії з відновлюваних джерел повинно надати багато можливостей для повного використання європейських відновлюваних джерел енергії. Частка відновлюваної енергії у валовому кінцевому споживанні також має зрости, й до 2030 року становитиме 38–40 %. У підсумку, як наголошується у Повідомленні COM/2020/562 final, це призведе до збалансованого шляху до кліматичної нейтральності до 2050 року [7].

Варто наголосити на тому, що трансформація сектору енергетики на засадах сталого розвитку із переходом до технологій відновлюваної енергетики також розглядається як ключова мета та складова завдань національних стратегічних документів у цій сфері. Так, Стратегія формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2024 № 483-р [8], передбачає досягнення трьох стратегічних цілей, а саме:

Стратегічна ціль 1. Зміцнення правових та організаційних засад державної кліматичної політики.

Стратегічна ціль 2. Пом'якшення зміни клімату та забезпечення соціально справедливого та економічно ефективного переходу до низьковуглецевого розвитку держави.

Стратегічна ціль 3. Адаптація до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних із зміною клімату.

Серед показників досягнення Стратегічної цілі 2, з-поміж іншого, згадуються показники, пов'язані із відновлюваною енергетикою, а саме: збільшення до 20 % частки виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел енергії в загальному енергобалансі; збільшення частки енергії, виробленої з відновлюваних та низьковуглецевих джерел енергії, у структурі загального кінцевого енергоспоживання.

Привертають увагу деякі завдання, які передбачено виконати задля досягнення Стратегічної цілі 2: упровадження інструментів державної фінансової підтримки суб'єктів господарювання та стимулювання населення для впровадження заходів, спрямованих на пом'якшення зміни клімату; розроблення механізму соціально справедливого переходу вразливих верств населення та регіонів до низьковуглецевого розвитку держави.

Одним із очікуваних результатів виконання завдань, пов'язаних із досягненням Стратегічної цілі 2, визнається досягнення частки енергії, виробленої з відновлюваних та низьковуглецевих джерел енергії, у загальній структурі енергоспоживання держави, відповідно до Енергетичної стратегії України на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 373 [9], із забезпеченням подальшого перегляду рівня

амбітності такого показника з урахуванням показників соціально-економічного розвитку держави.

Особливої значущості реалізація ініціатив у сфері генерації відновлюваної енергії набуває в контексті загострення проблеми енергетичного дефіциту в Україні, зумовленого знищенням або суттєвим пошкодженням об'єктів електрогенерації через російську військову агресію.

Як впливає зі змісту Стратегії розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2024 № 713-р [10], об'єкти відновлюваної енергетики розглядаються як складова механізму створення систем розподіленої генерації. Зокрема, у розділі «Аналіз поточного стану справ, тенденції та обґрунтування щодо необхідності розв'язання виявлених проблем» уточнено, що основними видами об'єктів електроенергетики, використання яких є доцільним для створення систем розподіленої генерації та розв'язання проблеми недостатності генерувальних потужностей в об'єднаній енергетичній системі України, є електроустановки, які забезпечують гарантовану видачу доступної потужності та використовують природний газ як паливо, а також об'єкти відновлюваної енергетики й установки зберігання енергії.

Згідно зі Стратегією розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року до об'єктів відновлюваної енергетики належать:

- вітрова електростанція – призначена для виробництва електричної енергії електроустановкою, яка є економічною, екологічною та надійною в довготривалій перспективі. У кліматичних умовах України коефіцієнт використання встановленої потужності вітрових електростанцій

у зимовий період більш ніж удвічі перевищує аналогічний показник літнього періоду. Це дає змогу масштабувати проекти вітрових електростанцій для покриття збільшеного зимового попиту на електричну енергію. Водночас вітрові електростанції мають негарантований графік виробництва електричної енергії, який залежить від пори року та погодних умов, а саме від швидкості вітру, що потребує наявності в енергосистемі додаткових потужностей маневрової генерації та/або ємності установок зберігання енергії. Також вітрові електростанції мають тривалий строк будівництва й уведення в експлуатацію, що становить від двох до трьох років;

- сонячна електростанція – призначена для виробництва електричної енергії електроустановка, яка є економічною, екологічною, має короткий строк будівництва й уведення в експлуатацію. Водночас сонячні електростанції мають негарантований графік виробництва електричної енергії, який залежить від рівня сонячної інсоляції, яка має добову та річну періодичність. До того ж середньодобові обсяги виробництва електричної енергії у зимовий період значно (шестикратно) нижчі за аналогічні показники у період літнього максимуму сонячної інсоляції. Стрімке зростання потужностей сонячних електростанцій без упровадження систем управління попитом та/або установок зберігання енергії призводить до формування профіцитів електричної енергії у денні години весняно-літнього періоду. У зв'язку з цим будівництво нових сонячних електростанцій треба здійснювати одночасно з будівництвом установок зберігання енергії, маневрової генерації та вітрових електростанцій для формування оптимальної структури генерувальних

потужностей з метою покриття попиту на електричну енергію протягом року;

- біоенергетична електростанція — призначена для виробництва електричної енергії електроустановка, яка є керованою, екологічною, надійною в довготривалій перспективі та гарантовано може брати участь у покритті графіка навантаження електричної енергії, а в разі застосування когенерації і теплової енергії — у необхідний час. Водночас має тривалий строк будівництва й уведення в експлуатацію, що становить від двох до трьох років, і залежить від наявності, вартості та логістики постачання сировини, що впливає на собівартість виробництва електричної енергії;

- мала гідроелектростанція — призначена для виробництва електричної енергії електроустановка, яка є керованою, екологічною, сталою у довгостроковій перспективі та гарантовано може брати участь у покритті графіка навантаження в необхідний час. Водночас має тривалий строк будівництва й уведення в експлуатацію, високу собівартість, а обсяг виробництва електроенергії залежить від водності річок.

Серед цілей, досягненню яких має сприяти Стратегія розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року, є збільшення сумарної встановленої потужності об'єктів відновлюваної енергетики виробниками та активними споживачами. Допомогти у цьому має також Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 761-р [11]. Зокрема, у вступній частині визнається, що збільшення частки відновлюваних джерел в енергетичному балансі України

сприятиме процесу декарбонізації економіки, необхідно-му для виконання міжнародних зобов'язань України щодо скорочення викидів парникових газів, та зменшенню наслідків запровадження Європейським Союзом прикордонного вуглецевого податку Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Із посиланням на Національний план з енергетики та клімату на період до 2030 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.06.2024 № 587-р [12], відзначається, що зазначеним документом передбачено, що частка енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, у структурі валового кінцевого споживання енергії повинна становити 2030 року не менше 27 %.

Безперечно, досягнення наведеного вище показника можливо у разі наближення законодавства України до права ЄС у сфері відновлюваних джерел енергії шляхом транспозиції положень одного з ключових секторальних правових актів ЄС, а саме Директиви (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту і Ради від 11.12.2018 про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел (далі – Директива (ЄС) 2018/2001) [13]. Як впливає з розділу «Імплементация законодавства Європейського Союзу у сфері відновлюваних джерел енергії» Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року, повна імплементація законодавства ЄС у сфері відновлюваних джерел енергії пов'язується із розробленням та ухваленням законопроекту, який передбачатиме інтеграцію основних положень Директиви (ЄС) 2018/2001, а також визначатиме перелік необхідного вторинного законодавства для імплементації актів вторинного законодавства ЄС.

Підтримуючи перспективне бачення щодо шляхів імплементації Директиви (ЄС) 2018/2001 у національне законодавство, вважаємо за доцільне зупинитися на детальнішому аналізі окремих положень зазначеного правового акта ЄС.

Насамперед привертають увагу норми Директиви (ЄС) 2018/2001, які мали б стати дороговказом під час ухвалення уповноваженими органами влади України нормативно-правових актів, які призвели до порушення взятих державою зобов'язань у частині забезпечення стабільності умов здійснення діяльності у сфері відновлюваної енергетики.

Так, ст. 6 «Стабільність фінансового забезпечення» Директиви (ЄС) 2018/2001 встановлює, що без обмеження адаптацій, необхідних для виконання ст. 107 та 108 Договору про функціонування ЄС, держави-члени забезпечують, щоб рівень та умови, пов'язані з підтримкою, що надається проєктам відновлюваної енергетики, не переглядалися у такий спосіб, який негативно впливає на права, надані відповідно до них, та підриває економічну життєздатність проєктів, що вже отримують підтримку (п. 1). Водночас держави – члени ЄС можуть коригувати рівень підтримки відповідно до об'єктивних критеріїв за умови, що такі критерії встановлені в початковому «дизайні» схеми підтримки (п. 2 ст. 6).

Певною мірою можна стверджувати, що стабільність державної підтримки у формі «зелених» тарифів була нормативно закріплена, що, однак, не завадило через подальші зміни до актів національного законодавства відступити від наданих державою гарантій. У цьому зв'язку варто згадати Закон України «Про внесення змін до де-

яких законів України щодо встановлення «зеленого» тарифу» від 25.09.2008, яким, у початковій редакції, було закріплено легальну дефініцію «зелений» тариф у Законі України «Про електроенергетику», а також, з-поміж іншого, ст. 17 згаданого Закону після ч. 5 було доповнено новою частиною такого змісту:

«“Зелений” тариф затверджується Національною комісією регулювання електроенергетики України на електричну енергію, вироблену суб’єктами господарювання на об’єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблену лише малими гідроелектростанціями). Величина “зеленого” тарифу встановлюється щорічно для кожного суб’єкта господарювання на рівні подвоєного середньозваженого тарифу на електричну енергію, яка закуповується в енергогенеруючих компаній, що працюють на оптовому ринку електричної енергії України за ціновими заявками, за рік, що передує року встановлення тарифу. *Такий порядок стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел застосовується для кожного суб’єкта господарювання протягом 10 років з дати його встановлення*» (курсив мій. – В. У.) [14].

Водночас, у зв’язку з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» від 21.07.2020 [15], нормативне закріплення отримали домовленості, яких було досягнуто між інвесторами та державою із подальшим закріпленням у Меморандумі про взаємопорозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері

відновлюваної енергетики в Україні (далі – Меморандум), схваленому із застереженнями постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.06.2020 № 1141 [16]. Зокрема, у Меморандумі отримали закріплення такі зобов'язання:

- з боку інвесторів – добровільна згода на зниження розмірів «зелених» тарифів, посилення відповідальності за небаланси, обмеження строків введення в експлуатацію сонячних електростанцій за моделлю «зеленого» тарифу;
- з боку держави – забезпечення стабільної поточної оплати за вироблену електричну енергію, погашення накопиченої заборгованості і сприяння подальшому розвитку галузі на конкурентних та ринкових засадах.

Зниження розмірів «зелених» тарифів мало відбутись у такий спосіб:

- для об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання (далі – СЕС), встановленою потужністю 1 МВт та більше, що введені в експлуатацію з 01.07.2015 до 31.12.2019 включно, – на 15 %;
- для СЕС, встановленою потужністю до 1 МВт, що введені в експлуатацію з 01.07.2015 до 31.12.2019 включно, – на 10 %;
- для об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з енергії вітру (далі – ВЕС), які введені в експлуатацію з 01.07.2015 до 31.12.2019 включно і які складаються з вітроустановок одиначною встановленою потужністю від 2000 кВт та більше, – на 7,5 %;
- для СЕС та ВЕС, уведених в експлуатацію з 01.01.2020, – на 2,5 %.

Додатково у Меморандумі передбачено, що для всіх об'єктів енергетики, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії та введені в експлуатацію до 01.07.2015, встановлюється граничний (максимальний) «зелений» тариф на рівні тарифу, встановленого для електроенергії, виробленої з енергії сонячного випромінювання наземними об'єктами електроенергетики, встановлена потужність яких перевищує 10 МВт і які введені в експлуатацію до 31.03.2013 включно, що зменшений на 15 %. Якщо «зелені» тарифи для об'єктів електроенергетики з урахуванням вищезазначених умов реструктуризації перевищують граничний «зелений» тариф, «зелені» тарифи для таких об'єктів знижуються до рівня граничного «зеленого» тарифу (п. 15 Меморандуму) [17].

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» доповнено розділ II Закону України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 новою ст. 9⁴ «Особливості встановлення “зеленого” тарифу для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії, у період з 1 серпня 2020 року», яка, по суті, втілила попередньо задекларовані у Меморандумі положення. Так, встановлено, що для суб'єктів господарювання, які відповідно до статті 9¹ цього Закону виробляють або мають намір виробляти електричну енергію з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – лише мікро-, міні- та малі гідроелектростанції) на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва

(пускових комплексах), у період з 01.08.2020 «зелений» тариф встановлюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за правилами, визначеними статтею 9¹ цього Закону, з урахуванням понижуючих коефіцієнтів, визначених цією статтею, або на рівні граничного (максимального) «зеленого» тарифу, а саме:

а) для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання та/або вітру на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах), шляхом множення встановлених Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до статті 9¹ цього Закону для суб'єктів господарювання «зеленого» тарифу на такі понижуючі коефіцієнти:

- на рівні 0,925 — для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії вітру на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах), що введені в експлуатацію з 1 липня 2015 року до 31 грудня 2019 року та складаються з вітроустановок одиничною встановленою потужністю від 2000 кВт та більше;

- на рівні 0,975 — для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії вітру на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах), що введені в експлуатацію з 01.01.2020;

- на рівні 0,85 — для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потуж-

ністю 1 МВт та більше, що введені в експлуатацію з 1 липня 2015 року до 31 грудня 2019 року;

- на рівні 0,925 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю до 1 МВт, що введені в експлуатацію з 1 липня 2015 року до 31 грудня 2019 року;

- на рівні 0,975 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю 1 МВт та більше, що введені в експлуатацію з 1 січня 2020 року до 31 жовтня 2020 року;

- на рівні 0,7 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю від 1 МВт до 75 МВт, що введені в експлуатацію з 1 листопада 2020 року до 31 березня 2021 року;

- на рівні 0,975 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю до 1 МВт, що введені в експлуатацію з 1 січня 2020 року;

- на рівні 0,4 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю від 1 МВт до 75 МВт, що введені в експлуатацію з 1 квітня 2021 року;

- на рівні 0,4 – для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах) встановленою потужністю 75 МВт та більше, що введені в експлуатацію з 1 листопада 2020 року;

б) для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії (а з використанням гідроенергії – лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями) на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах), що введені в експлуатацію до 30 червня 2015 року і «зелений» тариф яких нижче або дорівнює граничному (максимальному) «зеленому» тарифу, шляхом множення встановленого Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до статті 9¹ цього Закону «зеленого» тарифу на коефіцієнт, що дорівнює 1;

в) для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії (а з використанням гідроенергії – лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями) на об'єктах електроенергетики або чергах їх будівництва (пускових комплексах), що введені в експлуатацію до 30 червня 2015 року і «зелений» тариф яких вище граничного (максимального) «зеленого» тарифу, на рівні граничного (максимального) «зеленого» тарифу [18].

Однак зміни у законодавстві України не справили відчутного впливу на підвищення дисципліни розрахунків державного підприємства «Гарантований покупець» за електричну енергію за «зеленим» тарифом, що може бути

продемонстровано на деяких прикладах із судової практики з розгляду даної категорії справ.

Зокрема, заслуговує на увагу постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 12.05.2021 у справі № 910/11830/20 за підсумками розгляду касаційної скарги Державного підприємства «Гарантований покупець» на постанову Північного апеляційного господарського суду від 18.02.2021 та рішення Господарського суду міста Києва від 23.11.2020 у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Єдиний енергостандарт» до Державного підприємства «Гарантований покупець» про стягнення 2 209 412,13 грн (далі – постанова у справі № 910/11830/20) [19].

Зміст позовних вимог полягає у тому, що у серпні 2020 р. Товариство з обмеженою відповідальністю «Єдиний енергостандарт» (далі – ТОВ «Єдиний енергостандарт») звернулось до Господарського суду міста Києва з позовом до Державного підприємства «Гарантований покупець» (далі – ДП «Гарантований покупець») про стягнення 2 209 412,13 грн. В обґрунтуванні позовних вимог ТОВ «Єдиний енергостандарт» послалось на те, що відповідачем неналежно виконане грошове зобов'язання зі сплати вартості придбаної електроенергії за договором від 27.09.2018 № 15625/01, у зв'язку з чим позивач просить стягнути з відповідача 2 194 125,19 грн основного боргу, 12 229,55 грн пені та 3 % річних у розмірі 3057,39 грн за прострочення виконання грошового зобов'язання (п. 1–2 постанови у справі № 910/11830/20).

Як було встановлено Верховним Судом, відповідач зобов'язаний здійснювати оплату у кожному розрахунковому місяці за куплену електричну енергію у виробника

за «зеленим» тарифом у три етапи (два авансових та один за фактом закінчення розрахункового місяця), а саме: перший (авансовий) – до 15 числа (включно) розрахункового місяця; другий (авансовий) – до 25 числа (включно) розрахункового місяця; третій (остаточний, у розмірі 100 %) – протягом двох робочих днів з дати затвердження НКРЕКП розміру вартості послуги. Утім, як оплату за придбану в травні 2020 р. електроенергію відповідач перерахував 15.05.2020 на користь позивача кошти на суму 35 823,43 грн з ПДВ та 25.05.2020 на суму 70 624,30 грн з ПДВ, а також 28.05.2020 між сторонами підписаний акт коригування до акта купівлі-продажу електроенергії за листопад 2019 р. від 30.11.2019, згідно з яким переплата відповідача перед позивачем за куплену електроенергію у листопаді 2019 р. становила 3192,91 грн. Зазначену переплату за домовленістю сторін зараховано в рахунок погашення заборгованості відповідача за куплену електроенергію у позивача у травні 2020 р. Заборгованість відповідача з оплати придбаної у позивача електроенергії становила 2 194 125,19 грн (п. 41, 46 постанови у справі № 910/11830/20).

Наголошуючи на тому, що відповідач, згідно зі ст. 76, 77 Господарського процесуального кодексу України від 06.11.1991 [20], не надав доказів на спростування наявності вказаної вище заборгованості, Верховний Суд надав правову оцінку деяким доводам відповідача у справі (ДП «Гарантований покупець»). Так, посилення ДП «Гарантований покупець» на те, що оплата вартості електричної енергії за «зеленим» тарифом залежить від надходження коштів від ПрАТ «НАК “Укренерго”», яке, на його думку, неналежно виконує свої грошові зобов’язання,

не беруться до уваги, оскільки за укладеним між сторонами договором саме відповідач узяв на себе обов'язок купувати електроенергію, вироблену виробником за «зеленим» тарифом, та здійснювати її оплату відповідно до умов договору та Порядку купівлі гарантованим покупцем електричної енергії, виробленої з альтернативних джерел енергії, затвердженого постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 26.04.2019 № 641 (далі – Порядок). Посилання відповідача на те, що порушення грошового зобов'язання сталося не з його вини, не спростовують правильних висновків судів попередніх інстанцій, оскільки недодержання своїх обов'язків контрагентом боржника не є підставою для звільнення ДП «Гарантований покупець» у цій справі від виконання своїх договірних зобов'язань, зокрема в частині здійснення оплати вартості електроенергії за «зеленим» тарифом, отриманої від позивача у травні 2020 р. Додатково було відхилено доводи ДП «Гарантований покупець» про те, що виконання його грошових зобов'язань перед позивачем повинно здійснюватися протягом 2021–2022 рр. шляхом оформлення облігацій внутрішньої державної позики з терміном обігу п'ять років на підставі п. 4 розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України про удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії», оскільки, як правильно зазначено судом апеляційної інстанції, на цей час відсутній нормативний акт, який би встановлював інший порядок і спосіб виконання зобов'язань відповідача перед позивачем, ніж передбачений договором та

Порядком (п. 51–52 постанови у справі № 910/11830/20). У підсумку Верховний Суд залишив касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення без змін.

Загалом, за відомостями, наведеними на інтернет-порталі про фінанси та економіку Finbalance, Господарський суд міста Києва з кінця 2020 року задовольнив позови виробників «зеленої» електроенергії про стягнення з ДП «Гарантований покупець» понад 800 млн грн заборгованості за «зеленим» тарифом [21].

Водночас деякі суб'єкти господарювання з іноземним капіталом скористалися правом звернутися до міжнародного інвестиційного арбітражу за процедурою розв'язання спору між інвестором та державою (Investor – state dispute settlement).

Зокрема, як відзначається у інтернет джерелах та веб-сайтах деяких компаній, що надають консультаційні та дорадчі послуги в енергетичному секторі України, компанія Modus Energy International, що входить до складу литовської Modus Group, розпочала міжнародний арбітраж проти України згідно з Договором до Енергетичної Хартії. Стверджується, що компанія заявляє про порушення Україною зазначеного Договору, зменшивши «зелений» тариф для сонячних електростанцій на 15 % з 01.08.2020 на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України про удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії». Сума позову складає 11,5 млн євро. Додатково наводяться відомості про те, що компанією Modus уведено в експлуатацію три СЕС в Україні (ТОВ «Солар Залуква», ТОВ «Болохівський Солар Парк 1», ТОВ «Болохівський Солар Парк 2») загальною встановленою потуж-

ністю понад 46 МВт. Усі СЕС були введені в експлуатацію та отримали «зелений» тариф 2019 року. Передбачалось, що держава бере на себе зобов'язання купувати «зелену» сонячну енергію за ціною 0,1502 євро/кВт-год від електростанцій, уведених в експлуатацію до 31.12.2019, та не змінювати цей тариф до 2030 року [22; 23]. За інформацією, наведеною на вебсайті ЮНКТАД (Центр інвестиційної політики) у розділі «Навігатор із врегулювання інвестиційних спорів», на даний час статус справи *Modus Energy International B.V. v. Ukraine* (2021) позначено як «В очікуванні» [24], що може свідчити про відсутність у справі певного рішення арбітражу та можливість початку активної фази розгляду спору у майбутньому.

Звісно, наявність подібних прецедентів може слугувати демотивувальним сигналом для іноземних інвесторів щодо вибору сектору відновлюваної енергетики України для здійснення інвестування. До того ж періодично у медіа з'являються публікації про наявність заборгованості ДП «Гарантований покупець» перед виробниками «зеленої» електроенергії, що додатково може сигналізувати про системний характер проблем із фінансовими розрахунками у сфері відновлюваної енергетики. У новинах наводилася інформація про те, що борг ДП «Гарантований покупець» перед інвесторами у відновлювану енергетику сягнув близько 16 млрд грн через недоплати з боку компанії «Енергоатом» [25].

Водночас регуляторна практика різних країн світу містить приклади зниження розмірів «зелених» тарифів або зміни в інший спосіб правового режиму стимулювання «зеленої» енергетики. Зокрема, як зазначає В.В. Поєдинок, багатьма країнами було запроваджено стимулювальні

схеми, спрямовані на залучення інвесторів у зелену енергетику, зазвичай у формі feed-in тарифу (аналогом якого є вітчизняний «зелений» тариф). Згодом, як зауважує дослідниця, після економічної кризи 2008–2009 рр. більшість держав змінили свої схеми винагороди, що спровокувало значну кількість позовів інвесторів до міжнародних інвестиційних арбітражів щодо порушення державами гарантії справедливого та рівного ставлення згідно зі ст. 10 (1) Договору до Енергетичної Хартії. За інформацію, наведеною В.В. Поєдинок, Румунія, Італія та Іспанія — це країни, які є сторонами найбільшої кількості інвестиційних спорів [26, с. 80]. В інтернет-джерелах відзначається, що Іспанія вчасно провела роботу над помилками і зараз, за даними Ernst & Young, входить до десяти найпривабливіших світових ринків для інвестицій у відновлювані джерела енергії [27].

Зазвичай у практиці міжнародного інвестиційного арбітражу, як і інших міжнародних юрисдикційних органів (наприклад, Європейського суду з прав людини), втрати, яких зазнають інвестори через вжиття заходів регуляторного впливу, розглядаються крізь призму концепції непрямої експропріації.

У виданні «Положення про врегулювання суперечок між інвестором і державою (ISDS) у міжнародних інвестиційних угодах ЄС» (Т. 2, Навчання), доступному для ознайомлення на вебсайті Офісу публікацій ЄС, зазначено, що іноземні інвестиції повинні бути захищені як від прямої, так і від непрямої експропріації. Пряма експропріація проста для розуміння і полягає в утраті права власності на іноземні інвестиції. А непряма експропріація стосується широкої категорії урядових заходів, які

фактично анулюють або порушують майнові права інвестора, не обов'язково призводячи до втрати права власності. Це може призвести до часткової або повної втрати вартості інвестиції. Серед можливих форм непрямой експропріації у вказаному виданні виділяють такі: непропорційне збільшення податків, анулювання урядових дозволів і ліцензій, втручання у договірні права тощо [28, с. 20].

В іншому виданні — «Захист від експропріації в інвестиційних договорах, Європейській конвенції з прав людини та Хартії ЄС» — наводяться такі можливі варіанти непрямой експропріації: примусовий продаж майна; примусовий продаж часток в інвестиційному об'єкті через корпоративний механізм; заходи щодо «коренізації», тобто спрямовані на зменшення іноземного контролю над економікою та збільшення питомої ваги активів корінного населення; взяття на себе управлінського контролю за інвестиціями; спонукання інших осіб до фізичного заволодіння майном; ненадання захисту у разі втручання у власність іноземного інвестора; адміністративні рішення про анулювання ліцензій та дозволів, необхідних для функціонування іноземного бізнесу в державі; непомірне оподаткування; видворення іноземного інвестора всупереч міжнародному праву; акти переслідування, як-от заморожування банківських рахунків, локаути та нестача робочої сили [29, с. 4; 30, с. 375].

У зазначеному вище виданні наводяться сформульовані дослідником К. Schefer чотири критерії, які вказують на те, що регуляторні заходи, ужиті приймаючою державою, можуть бути визнані заходом, рівносильним непрямій експропріації: 1) втручання в користування інвестиціями; 2) істотний ефект від втрати вартості, управління,

використання або контролю; 3) постійний або довготривалий характер втрати; 4) заходи було вжито для загального добробуту населення [31, с. 205].

Щодо заходів, подібних до експропріації, та необхідності з'ясування усіх обставин справи з метою встановлення чи спростування фактичної експропріації, Європейський суд з прав людини висловив своє бачення у власних рішеннях. Наприклад, у п. 99 Посібника зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини — Захист власності наводяться такі позиції Суду:

«99. Позбавлення “володіння” може виникнути також у ситуаціях, коли не було офіційного рішення про скасування особистих прав, але вплив на «володіння» заявника низки різноманітних заходів, застосованих органами державної влади, настільки глибокий, що робить ці заходи подібні до експропріації. Щоб визначити, чи відбулося позбавлення “володіння”, Суд не повинен обмежуватися перевіркою того, чи сталося позбавлення власності чи офіційна експропріація; він повинен дивитися глибше й досліджувати реальність ситуації, на яку подається скарга. Оскільки Конвенція має на меті гарантувати права, які є “практичними”, необхідно з'ясувати, чи становила така ситуація фактичну експропріацію, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 1982, § 63; “Васілеску проти Румунії” (*Vasilescu v. Romania*), 1998, § 51; “Шембрі та інші проти Мальти” (*Schembri and Others v. Malta*), 2009, § 29; “Брумарееску проти Румунії” (*Brumarescu v. Romania*) [ВП], 1999, § 76; *Depalle v. France* [ВП], 2010, § 78). Дійсно, згідно з різними статтями Конвенції, практика Суду вказує на те, що може знадобитися дивитися глибше, читати уважніше і зосередитися на реаліях ситуації

(наприклад, “Апап Болонья проти Мальти” (Arap Bologna v. Malta), 2016, § 83)» [32, с. 23].

Як свідчить практика Європейського суду з прав людини, щоб вважатися сумісним зі ст. 1 Протоколу № 1, втручання має відповідати певним критеріям: принципу законності та мати законну мету за допомогою засобів, розумно пропорційних меті, якої прагнуть досягти (Beyeler v. Italy [ВП], 2000, §§ 108–114) (п. 83 Посібника зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини – Захист власності) [32, с. 20].

Важливо відзначити, що Європейський суд з прав людини у справі *James and Others v. the United Kingdom* по суті визначив межі свободи розсуду з боку держави щодо вжиття заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суспільних інтересів. Зокрема, Суд визнав природним те, що свобода розсуду, доступна законодавчому органу для реалізації соціальної та економічної політики, має бути широкою, і що він поважатиме рішення законодавчого органу стосовно того, що є «суспільним інтересом», якщо тільки це рішення не буде явно необґрунтованим. Суд зобов'язаний переглянути оспорювані заходи згідно зі ст. 1 Протоколу № 1 і у такий спосіб провести розслідування фактів, на які посилались національні органи влади (пар. 46) [32, с. 60; 33, с. 758; 34].

Крім того, як зазначається у виданні «Захист від експропріації в інвестиційних договорах, Європейській конвенції з прав людини та Хартії ЄС» із посиланням на рішення Європейського суду з прав людини у справі *Capital Bank AD v Bulgaria*, будь-яке обмеження власності має бути пропорційним. Так, у справі *Capital Bank AD v Bulgaria* Європейський суд з прав людини зазначив, що

позбавлення ліцензії банку з міркувань суспільного інтересу також може бути здійснено в рамках конфіденційної процедури, закритої для громадськості, особливо коли захист стабільності банківської системи та кредиторів є причиною для анулювання банківської ліцензії. Однак зазначений захід виявився найрадикальнішим, і відсутні докази того, що розглядалися інші можливості (пар. 138) [29, с. 12; 35].

Варто зауважити, що міжнародний інвестиційний арбітраж, розглядаючи справи *Azurix Corp. v. The Argentine Republic* та *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States*, скористався напрацьованим у практиці Європейського суду з прав людини тлумаченням принципу пропорційності, зокрема наведеним у рішенні, ухваленому у справі *James and Others v. the United Kingdom*, вказавши таке: «Суд постановив, що “захід, який позбавляє особу її власності, [повинен] переслідувати, виходячи з фактів, а також у принципі, законну мету “в інтересах суспільства” і мати “розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами та метою, яку прагнуть реалізувати”. Ця пропорційність не буде виявлена, якщо відповідна особа несе “індивідуальний і надмірний тягар”. Суд вважав, що такий “захід повинен бути як відповідним для досягнення своєї мети, так і не бути непропорційним їй”» (пар. 311 рішення арбітражу у справі *Azurix Corp. v. The Argentine Republic*) [29, с. 12–13; 36].

Додатково практика міжнародних юрисдикційних органів доводить важливість дотримання принципу правомірних (легітимних) очікувань, що є складовою правової визначеності як вимоги принципу верховенства права. Так, у випадку закріплення у законодавстві України га-

рантій щодо порядку та умов встановлення «зелених» тарифів із зазначенням конкретного терміну дії преференційного правового режиму для інвесторів у відновлювану енергетику (як це, наприклад, мало місце щодо компанії Modus Energy International B.V. та інших інвесторів), вбачається за доцільне оцінювати подальші зміни у національному законодавстві, які погіршують умови здійснення господарської діяльності таких інвесторів, крізь усталену практику застосування принципу правомірних (легітимних) очікувань.

Зокрема, з цього приводу у Посібнику зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини — Захист власності зазначається, що поняття «легітимне очікування» в контексті ст. 1 Протоколу № 1 було вперше розроблено Європейським судом з прав людини у справі «Пайн Велі Девелопментс Лтд та інші проти Ірландії» (*Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*), 1991, § 51. У цій справі Суд встановив, що «легітимне очікування» виникло, коли було надано дозвіл на планування, на підставі якого компанії-заявники придбали землю з метою її розвитку. Дозвіл на планування, який не міг бути відкликаний органом з планування, був «складовою частиною майна компаній-заявників» (там само, § 51; *Stretch v. the United Kingdom*, 2003, § 35, щодо реалізації права на поновлення довгострокової оренди; і *Ceni v. Italy*, 2014, § 43, щодо підписаного попереднього договору про купівлю квартири, повної сплаченої ціни та вступу заявника у володіння квартирою). Отже, у Посібнику резюмується, що у цій категорії справ «легітимне очікування» ґрунтується на розумно виправданому очікуванні на дію правового акта, який має надійну правову

основу та стосується прав власності (Korecký v. Slovakia [ВП], 2004, § 47) [32, с. 9–10].

У виданні «“Непряма експропріація” та “право на регулювання” в міжнародному інвестиційному праві», підготовленому Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), також приділяється увага критерію «обґрунтованих очікувань інвестора», зокрема наголошується на необхідності доведення інвестором, що його інвестиція була здійснена на основі «стану речей, який не включав оскаржуваний регуляторний режим». Як підкреслюється у виданні, вимога повинна бути об’єктивно обґрунтованою і не базуватись повністю на суб’єктивних очікуваннях інвестора. У виданні для демонстрації підходів до оцінки міжнародним інвестиційним арбітражем правомірності очікувань інвестора наводиться витяг зі справи *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States* такого змісту:

«У справі *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. The United Mexican States*, Трибунал намагався визначити, чи були заходи мексиканського уряду “обґрунтованими щодо їхніх цілей, позбавлення економічних прав та законних очікувань того, хто зазнав такого позбавлення”. “...Ще до того, як Позивач здійснив свою інвестицію, було широко відомо, що інвестор очікував, що його інвестиції в Полігон триватимуть протягом тривалого часу, і що він врахував це для оцінки часу та бізнесу, необхідних для повернення таких інвестицій та отримання очікуваного прибутку після подання своєї тендерної пропозиції на придбання активів, пов’язаних з Полігоном. Для того, щоб оцінити, чи порушують дії, пов’язані з Відповідачем, зумовлені Резолюцією, Угоду, такі очікування слід вважати

законними та оцінювати у світлі Угоди та міжнародного права”. Виходячи з цього, а також з того факту, що “Резолюція” не була пропорційною “порушенням” з боку Techmed, Трибунал встановив, що “Резолюція” та її наслідки становили експропріацію» (у даній справі Резолюція передбачала не продовжувати дії ліцензії повторно) [37, с. 19–20].

Водночас, як засвідчує практика міжнародних інвестиційних арбітражів, спираючись на той чи інший підхід до тлумачення і практичного застосування принципу легітимних очікувань, рішення у більш-менш однотипних ситуаціях можуть бути протилежними.

Спираючись на розробки ЮНКТАД, В.В. Поєдинок зупиняється на характеристиці двох основних підходів до визначення легітимних очікувань:

1. Підхід «правової стабільності», за яким держава не може викликати легітимні очікування щодо стабільної правової основи стимулювання інвестицій, а пізніше раптово скасувати такі очікування. Тож законні очікування ґрунтуються на передбачуваній стабільності даної правової основи, а також на заявах, зроблених державою явно чи неявно.

2. Підхід «кваліфікаційних вимог» вимагає встановлення наявності таких елементів для того, щоб констатувати порушення легітимних очікувань: легітимні очікування можуть виникнути лише з конкретних заяв чи зобов’язань держави перед інвестором, на які останній покладався; інвестор повинен знати про загальне регуляторне середовище в державі, і очікування повинні бути розумними та заснованими на політичних, соціально-економічних, культурних та історичних умовах, що в ній склалися; очікування інвесторів мають бути збалансовані

із законною регулювальною діяльністю приймаючої держави [26, с. 80; 38, с. 68].

Беручи до уваги результати дослідження G.M. Carnelli, учена вважає, що практика міжнародних інвестиційних арбітражів загалом вказує на більшу підтримку підходу «кваліфікаційних вимог», який віддає належне суверенному праву держави змінювати власне законодавство; тоді як підхід «правової стабільності» може вважатися невинуватим, оскільки він потенційно може перешкоджати державі вдаватися до будь-яких законних регуляторних змін, не кажучи вже про проведення необхідної регуляторної реформи [26, с. 80; 39, с. 35].

Утім, публічний інтерес, пропорційність і легітимні очікування визнаються засадничими положеннями, спираючись на які держави мають ухвалювати рішення, спрямовані на зміну нормативної основи функціонування відповідного правового режиму.

Так, у дослідженні В.В. Поєдинок наводяться витяги з двох справ, розглянутих міжнародним інвестиційним арбітражем, висновки за якими доцільно навести.

У справі *Charanne v. Spain* арбітраж визнав, що легітимні очікування інвесторів, однак, можуть бути порушені змінами чинної нормативної бази за умови, що у зв'язку з такими змінами держава діяла необґрунтовано, непропорційно або всупереч публічним інтересам (§ 513–516 рішення) [26, с. 80–81; 40]. У справі *Blusun v. Italy* арбітраж так визначив стандарт легітимних очікувань: «За відсутності специфічних зобов'язань держава не зобов'язана надавати субсидії, як-от фід-ін тарифи, або підтримувати їх незмінними після надання. Але якщо вони надаються на законних підставах, і якщо виникає необхід-

ність їх змінити, це має бути зроблено у спосіб, що не є непропорційним до мети законодавчих змін, і має належним чином враховувати інтереси одержувачів, які ймовірно виділили значні ресурси на основі попереднього режиму» (§ 319 (5) рішення) [26, с. 81; 41].

Отже, наведені підходи до оцінки з боку міжнародних юрисдикційних органів методів та засобів, які використовує держава для реалізації засад власної внутрішньої політики в економічній та інших сферах суспільного життя, напевно мають бути враховані під час ухвалення рішень щодо реалізації секторальної політики, запобігаючи непропорційному із порушенням легітимних очікувань суб'єктів господарювання втручання у завчасно визначену та нормативно закріплену модель правового регулювання відповідних груп суспільних відносин.

Усвідомлюючи важливість посилення довіри інвесторів до гарантій держави у сфері відновлюваної енергетики та недопущення відтоку залучених інвестиційних коштів, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України про удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» поряд із нормами, якими передбачено звуження обсягу вже наданих гарантій за «зеленим» тарифом, було одночасно визначено елементи нових державних гарантій для інвесторів, що вже здійснюють діяльність у секторі відновлюваної енергетики чи мають намір інвестувати у відновлювану енергетику.

Так, ст. 7 Закону України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 [42] доповнено ч. 4 такого змісту:

«Законами України для суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти у визначених

законом галузях господарювання із залученням іноземних інвестицій, можуть встановлюватися додаткові державні гарантії захисту іноземних інвестицій, у тому числі гарантії захисту інвестицій від зміни законодавства, передбачені цим Законом».

Додатково ст. 8 Закону України «Про режим іноземного інвестування» було викладено у такій редакції:

«Стаття 8. Гарантії у разі зміни законодавства

Якщо в подальшому спеціальним законодавством України про іноземні інвестиції або законами України, які надають державні гарантії, будуть змінюватися гарантії захисту іноземних інвестицій, зазначені в розділі II цього Закону або в законах України, які надають державні гарантії, то протягом 10 років з дня набрання чинності таким законодавством на вимогу іноземного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій, передбачені цим Законом або іншими законами України, які надають такі державні гарантії. Державні гарантії захисту іноземних інвестицій, пов'язані із застосуванням “зеленого” тарифу, застосовуються на весь строк дії “зеленого” тарифу.

До прав і обов'язків сторін, визначених угодою про розподіл продукції, протягом строку її дії застосовується законодавство України, чинне на момент її укладення. До прав і обов'язків сторін, визначених договором про купівлю-продаж електричної енергії за “зеленим” тарифом, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на дату набрання чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії”. Зазначені

гарантії не поширюються на зміни до законодавства, що стосуються питань оборони, національної безпеки, податкового законодавства, забезпечення громадського порядку, охорони навколишнього природного середовища».

Крім того, Закон України «Про альтернативні джерела енергії» було доповнено ст. 9⁴, останні три абзаци якої містять такі положення:

«Держава гарантує, що для суб'єктів господарювання, яким “зелений” тариф встановлений або буде встановлений відповідно до частини третьої цієї статті, протягом усього строку дії “зеленого” тарифу буде застосовуватися законодавство України, чинне на день набрання чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії”, крім законодавства, що зменшує розмір податків чи зборів або скасовує їх, послаблює регулювання господарської діяльності, спрощує процедури державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, пом'якшує відповідальність або в інший спосіб покращує становище суб'єктів господарювання, що має застосовуватися з дня набрання чинності таким законодавством.

Держава гарантує, що на період з 1 липня 2020 року до 31 грудня 2029 року для суб'єктів господарювання, яким «зелений» тариф встановлений або буде встановлений відповідно до частини третьої цієї статті, «зелений» тариф не буде змінений або відмінений, а понижуючі коефіцієнти не будуть змінені або застосовані у будь-який інший спосіб, що може призвести до втрат та/або збитків, та/або неодержання правомірно очікуваних доходів такими суб'єктами господарювання.

Гарантії щодо стабільності норм законодавства не поширюються на зміни до законодавства, що стосуються питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку та охорони навколишнього природного середовища».

Отже, послідовна та передбачувана правова політика держави — визначальний фактор залучення інвестицій, що є життєво важливим для повоєнного відновлення економіки України, особливо, зважаючи на масштабні секторальні і функціональні реформи, передбачені Планом України, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р [43], який, по суті, виступає дорожньою картою реалізації Рамкової угоди між Україною та ЄС щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility, ратифікованої Законом України від 06.06.2024 № 3786-IX [44].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Петров Р.А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 376 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000295/>
2. Європейське право: право Європейського союзу: підручник / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. четверта: Матеріальне право Європейського союзу / В.І. Муравйов (голова авт. кол.), С.Д. Білоцький, О.О. Грінченко, М.О. Медведєва [та ін.]. Київ: Ін Юре, 2016. 400 с.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. *Офіційний*

вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

4. Commission staff working document. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 08.11.2023. SWD(2023) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

5. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

6. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «The European Green Deal», 11.12.2019, COM/2019/640 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

7. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people», 17.09.2020, COM/2020/562 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562#footnote2>

8. Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2024 № 483-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2024-p#Text>

9. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2023

№ 373-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2023-p#Text>

10. Про схвалення Стратегії розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2024 № 713-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/713-2024-p#Text>

11. Про затвердження Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 761-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2024-p#Text>

12. Про схвалення Національного плану з енергетики та клімату на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.06.2024 № 587-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2024-p#Text>

13. Consolidated text: Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20240716>

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення «зеленого» тарифу: Закон України від 25.09.2008 № 601-VI (перша редакція). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-17/ed20080925#Text>

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії: Закон України від 21.07.2020 № 810-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810-20#Text>

16. Про схвалення Меморандуму про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері відновлюваної енергетики в Україні: постанова Національної комісії, що здійснює дер-

жавне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.06.2020 № 1141. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1141874-20#Text>

17. Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері відновлюваної енергетики в Україні. 2020. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:ec9c09f5-414d-4f45-97ec-b0ea91f5cbb5/Dispute022019_MoM_062020.pdf

18. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text>

19. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 12.05.2021 у справі № 910/11830/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96977358>

20. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>

21. Суд не дав ДП «ГарПок» відстрочку на погашення боргу перед виробником «зеленої» е/е. *Finbalance*. 31.05.2021. URL: <https://finbalance.com.ua/news/sud-ne-dav-harpoku-vidstrochku-na-pohashennya-borhu-pered-virobnikom-zeleno-elektroenerhi>

22. Перший міжнародний арбітраж – інвестор ВДЕ проти України. *Imepower*. 28.04.2021. URL: <https://www.imepower.com/pershij-mizhnarodnij-arbitrazh-vde-proti-ukraini/>

23. «Зелений» тариф: проти держави подано перший позов у міжнародний арбітраж. *Finbalance*. 28.04.2021. URL: <https://finbalance.com.ua/news/zeleniy-tarif-proti-derzhavi-podano-pershij-pozov-u-mizhnarodnij-arbitrazh>

24. *Modus Energy International B.V. v. Ukraine* (2021). *UNCTAD Investment Policy Hub*. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/1153/modus-energy-v-ukraine>

25. «Укренерго» хоче скасувати постанови НКРЕКП щодо підтримки зеленої енергетики. *Інформаційний портал «РБК-Україна»*. 10.09.2024. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrenergo-hoche-skasuvati-postanovi-nkrekp-1725985075.html>

26. Поєдинок В.В. Легітимні очікування інвесторів у сфері відновлюваної енергетики. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2022. 5 (124). С. 78–83. <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2022/5.124-13>

27. Слова на вітер: як борги за «зеленим» тарифом можуть привести Україну в міжнародний арбітраж. *Mind.ua*. 16.07.2021. URL: <https://mind.ua/openmind/20228714-slova-na-viter-yak-borgi-zazelenim-tarifom-mozhut-privesti-ukrayinu-v-mizhnarodnij-arbitrazh>

28. Pernice, I., Schwarz, M., Reuling, M., Kuijper, P. et al. European Parliament: Directorate-General for External Policies of the Union. *Investor-state dispute settlement (ISDS) provisions in the EU's international investment agreements*. Vol. 2, Studies. Publications Office, 2014. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/6828929>.

29. Moskván Dominik. Protection Against Expropriation in Investment Treaties, the European Convention on Human Rights, and the EU Charter. *Jean Monnet Working Papers*. 07.2017. URL: https://www.city.ac.uk/___data/assets/pdf_file/0009/368964/Domink-Moskván.pdf

30. Sornarajah, Muthucumaraswamy. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 524 p.

31. Schefer, K.N. *International Investment Law: Text, Cases and Materials* (Edward Elgar Publishing Limited, August 28, 2013). 584 p.

32. Посібник зі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини – Захист власності (оновлено 28 лютого 2023 р.). *The Council of Europe website*. URL: <https://rm.coe.int/guide-article-1-echr-ukrainian/1680ae370c>

33. Правове регулювання економічної системи: інституції, правила, процедури / за ред. М.В. Савчина. Одеса: Гельветика, 2021. 830 с.

34. Case James and Others v. the United Kingdom, 21 February 1986. *HUDOC. European Court of Human Rights*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57507>

35. Case of Capital Bank AD v. Bulgaria, 24 November 2005. *HUDOC. European Court of Human Rights*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71299>

36. Azurix Corp. v. The Argentine Republic, ICSID Case № ARB/01/12, Award (14 July 2006). *Italaw – database on investment treaties, in-*

ternational investment law and investor-state arbitration. URL: <https://www.italaw.com/cases/118>

37. «Indirect Expropriation» and the «Right to Regulate» in International Investment Law. *OECD Working Papers on International Investment*. No. 2004/04. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/780155872321>

38. Fair and equitable treatment. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II. *UNITED NATIONS*. New York and Geneva, 2012. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/unctaddiaeia2011d5_en.pdf

39. Carnelli G.M. Recent Trends in Investment Arbitration Concerning Legitimate Expectations: An Analysis of Recent Renewable Energies Investment Case Law. *International community law review*. 2021. No. 23. P. 27–56.

40. Charanne B.V. & Construction Investments S.A.R.L. v. the Kingdom of Spain, CSS. Case No. V062/2012, Award (21 January 2016). *Italaw – database on investment treaties, international investment law and investor-state arbitration*. URL: <https://www.italaw.com/cases/2082>

41. Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic, ICSID Case No. ARB/14/3, Award (27 December 2016). *Italaw – database on investment treaties, international investment law and investor-state arbitration*. URL: <https://www.italaw.com/cases/5739>

42. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>

43. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80#Text>

44. Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility: Закон України від 06.06.2024 № 3786-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3786-20#Text>

**ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ
КРИТЕРІЙ АДАПТАЦІЇ
НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА
ДО ПРАВА ЄС**

Особливу увагу у праві ЄС приділено підвищенню ефективності інструментальної основи реалізації ключових напрямів політики ЄС, які переслідують мету досягнення корисних суспільно значущих ефектів, що виходять за межі певної галузі економіки, виконуючи тим самим кроссекторальну функцію забезпечення інтеграції в економічну діяльність сталих рішень із передбачуваними у довгостроковій перспективі соціальними та екологічними перевагами для європейського співтовариства.

А тяжіння політики ЄС до широкого застосування засобів правового регулювання, які сприяють досягненню Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, посиленню стійкості ЄС (економічної, соціальної, екологічної, цифрової тощо), створенню безпечного для життєдіяльності людини середовища, зумовлює ключові тренди у

правотворчій практиці щодо розробки нових та істотно-го вдосконалення наявних концептуальних підходів до формування кроссекторального законодавства.

У цьому зв'язку важливого значення набуває конкурентна політика ЄС, яка закладає підґрунтя для створення рівних умов здійснення діяльності суб'єктами господарювання та пропорційного державного впливу на економічні відносини, особливо із використанням державних ресурсів. Одним із засобів державного регулювання, який активно використовується для пожвавлення економічної діяльності та є засобом реалізації конкурентної політики, треба визнати державну допомогу (state aid).

У розділі 8 «Конкурентна політика» у межах кластера 2 «Внутрішній ринок» Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року констатовано, що Україна має деякий рівень підготовки у сфері конкурентної політики, а прогрес був обмеженим. Певні рекомендації Європейської Комісії, наведені у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, залишаються актуальними. У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року акцентовано увагу на необхідності здійснення подальших реформ, із дотриманням індикаторів, визначених у Плані України. Серед очікувань Європейської Комісії, які мають справдитися запланованими заходами з боку України 2025 року, йдеться про необхідність внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» з метою його узгодження з правом ЄС та повне відновлення застосування контролю за державною допомогою Антимонопольним комітетом України відповідно до зобов'язань, передбачених Планом України [1, с. 13].

Зазначена настанова Європейської Комісії спирається на норму п. 5² Розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014, згідно з якою під час дії воєнного стану норми ст. 6, 7, 9–16 цього Закону та інші норми законодавства, що впливають із зазначених статей цього Закону, не застосовуються. Додатково державна допомога, що надається під час дії воєнного стану, визнається допустимою. Відповідно до п. 5² надавачі державної допомоги звільняються від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу та про пропозиції щодо внесення змін до умов чинної державної допомоги, якщо така державна допомога надається під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування; подання інформації про чинну державну допомогу, надану під час дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування [2].

Водночас обраний прийом юридичної техніки, яким виключено з-під сфери дії конкурентного законодавства велику групу суспільних відносин, пов'язаних із наданням суб'єктам господарювання ресурсів держави та/або місцевих ресурсів, створив колізію із нормами Угоди про асоціацію між Україною та ЄС як міжнародним договором, ратифікованим Верховною Радою України.

За загальновідомим підходом, поширеним у міжнародному праві, презюмується примат міжнародного договору проти норм внутрішнього законодавства країни – учасниці такого договору.

Так, попри те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,

визначаються частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9 Конституції України від 28.06.1996 [3]), останні мають пріоритет у разі закріплення внутрішньодержавним нормативно-правовим актом правил врегулювання суспільних відносин, відмінних від міжнародного договору. Вказане підтверджено ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 19.06.2004, згідно з якою, якщо у міжнародному договорі України, що набрав чинності в установленому порядку, закріплено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [4].

Попри те, що саме цей аспект проблематики не привернув належної уваги як суб'єктів законодавчої ініціативи, так і інших учасників правотворчої діяльності, потрібно зауважити, що Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку застережень до проєкту Закону України «Про внесення змін до пункту 5² розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо застосування його положень в період дії правового режиму воєнного стану)» (№ 7221 від 29.03.2022; далі – законопроєкт № 7221) [5], зокрема через недотримання Україною міжнародно-правових зобов'язань, що впливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Так, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (лист № 16/03-2022/58455 від 31.03.2022) відзначалося, що «...реалізація запропонованих змін не сприятиме виконанню Уповноваженим органом передбачених у ч. 2 ст. 8 Закону

повноважень, а саме: збирання та проведення аналізу інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів; обмін інформацією з міжнародними організаціями, державними органами, неурядовими організаціями з питань державної допомоги в інших державах». Тож запропоновану законопроектом № 7221 редакцію норми п. 5² розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» потрібно було привести у відповідність із ч. 1 ст. 263 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка частково була процитована у п. 3 висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а саме: «1. Кожна Сторона забезпечує прозорість у сфері державної допомоги. Для цього кожна Сторона щорічно надсилає іншій Стороні повідомлення про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між Сторонами. Відповідні повідомлення повинні містити інформацію стосовно цілей, форми, обсягу та бюджету, відомства, що надає допомогу та, коли це можливо, одержувача допомоги...» [6].

Окрім цього, у висновку Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголошує на потенційних корупційних ризиках і створенні передумов для неефективного використання державної допомоги через запропоноване законопроектом № 7221 незастосування ст. 6, 7, 9–16 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», якими визначається механізм контролю за законністю надання державної допомоги суб'єктам господарювання та її належним використанням. Зважаючи на вказане, у висновку висловлена

думка про доцільність доповнення законопроекту № 7221 положеннями про спрощений механізм державного контролю за наданням та використанням державної допомоги суб'єктам господарювання. Додатково було запропоновано уточнити, що допустимою умовою визнання державної допомоги, яка надається у період дії правового режиму воєнного стану, має бути визнана її спрямованість на компенсацію збитків, пов'язаних з воєнним станом, та забезпечення дотримання положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, як це було заявлено у п. 1 пояснювальної записки до законопроекту № 7221 (п. 1, 2 висновку).

Утім, попри наведені у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України аргументи, законопроект № 7221 було ухвалено у пропонуванні до розгляду редакції як Закон України № 2175-IX від 01.04.2022 [7].

Зважаючи на стан правового регулювання відносин з надання державної допомоги суб'єктам господарювання, з урахуванням описаних вище змін, Антимонопольний комітет України наголосив на важливості дотримання Україною міжнародно-правових зобов'язань, що впливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у зазначеній сфері відносин. Так, у Річному звіті про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2022 рік міститься пропозиція про доцільність відновлення функціонування системи проведення моніторингу державної допомоги та контролю за допустимістю її надання суб'єктам господарювання шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [8, с. 9].

Цій пропозиції передувала заява Антимонопольного комітету України, розміщена на його офіційному вебпорталі, про важливість дотримання надавачами державної допомоги правил державної допомоги, зазначених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [9].

Приведення правил про державну допомогу відповідно до норм права ЄС, що визначають засади здійснення конкурентної політики, є невід'ємною частиною євроінтеграційного процесу, а відступи від дотримання міжнародно-правових зобов'язань повинні мати чітко визначені темпоральні рамки та не завдавати шкоди політиці ЄС, зокрема у сфері забезпечення належного функціонування економічної конкуренції.

Зазначене вище знайшло відтворення у тексті Переговорної рамки для України, схваленої 25.06.2024, а саме у п. 29 зазначається, що Союз може погодитися на запити України про перехідні заходи за умови, якщо вони обмежені в часі та обсязі і супроводжуються планом із чітко визначеними етапами застосування *acquis*. Водночас зауважується, що у будь-якому випадку перехідні домовленості не повинні передбачати внесення змін до правил або політики ЄС, порушувати їх належне функціонування або призводити до значних викривлень конкуренції. До того ж, як наголошується у вказаному пункті, перехідні домовленості або гарантії повинні бути переглянуті з точки зору їх впливу на конкуренцію або функціонування внутрішнього ринку [10].

Отже, закономірним треба визнати передбачене у межах Реформи 4 «Покращена система контролю за державною допомогою» (Розділ 6 «Управління державними активами», Компонента I Ukraine Facility) Плану України

повне відновлення контролю за державною допомогою з боку Антимонопольного комітету України [11, с. 128]. Ужиття зазначених заходів з боку України перебуває у фокусі уваги Європейської Комісії та отримало вияв у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 р.

Прискіпливе ставлення Європейської Комісії до виконання Україною вимог конкурентного законодавства ЄС, складовою якого є державна допомога суб'єктам господарювання, додатково пояснюється особливим місцем інституту державної допомоги у системі джерел права ЄС, серед яких фундаментальним характером відзначаються акти первинного права, а саме Договір про функціонування ЄС.

Зокрема, кваліфікувальні ознаки та критерії сумісності державної допомоги з внутрішнім ринком ЄС, а також деякі процедурні аспекти надання державної допомоги представлені у Секції 2 «Допомога, що надається державами» Глави 1 «Правила конкуренції» Розділу VII «Спільні правила конкуренції, оподаткування та наближення законодавства» Договору про функціонування ЄС [12].

Так, у ч. 1 ст. 107 Договору про функціонування ЄС розкривається поняття державної допомоги через зазначення ключових її правових ознак, що відображено у такій правовій конструкції: «Якщо в Договорах не обумовлено інакше, допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами».

Сумісною з внутрішнім ринком визнається: а) допомога соціального характеру, надана окремим споживачам, за умови, що вона надається без дискримінації на підставі походження відповідних товарів; б) допомога для ліквідації наслідків стихійного лиха або надзвичайних ситуацій; с) допомога, надана економіці певних регіонів Федеративної Республіки Німеччини, що зазнали впливу поділу Німеччини, тією мірою, якою така допомога необхідна для компенсації економічних втрат, спричинених таким поділом. Через п'ять років після набуття чинності Лісабонським Договором Рада, діючи за пропозицією Комісії, може ухвалити рішення, що скасовує цей пункт (ч. 2 ст. 107).

Сумісною з внутрішнім ринком можна вважати: а) допомогу, що сприяє економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття та регіонів, зазначених в статті 349, з огляду на їх структурну, економічну та соціальну ситуацію; б) допомогу, що сприяє здійсненню важливого проекту спільного європейського інтересу або усуває суттєву шкоду функціонуванню економіки держави-члена; с) допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові; d) допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Союзі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові; е) інші категорії допомоги, що можуть бути визначені рішенням Ради за пропозицією Комісії (ч. 3 ст. 107).

Вищенаведені положення Договору про функціонування ЄС у частині державної допомоги отримали майже

дослівне відтворення у тексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС із деякими модифікаціями, що покликані врахувати особливості стану правового регулювання відносин з надання державної допомоги в Україні та виключити специфічні положення, які, очевидно, не потребують урахування у процесі адаптації законодавства України до права ЄС (мається на увазі п. «с» ч. 2 ст. 107 Договору про функціонування ЄС).

Рекомендація Європейської Комісії, представлена у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року, щодо повного відновлення контролю за державною допомогою переслідує мету запобігання випадкам спотворення економічної конкуренції, а також забезпечення рівних конкурентних умов здійснення діяльності суб'єктами господарювання в Україні та ЄС. Адже визнання допустимою державної допомоги, що надається під час дії воєнного стану, фактично надає вітчизняним суб'єктам господарювання переваги, які можуть справляти вплив на торгівлю між Україною та ЄС. У такому випадку державна допомога суб'єктам господарювання набуває ознак несумісності із зобов'язаннями, які випливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, будь-яка допомога, надана Україною або країнами – членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди тією мірою, якою вона може впливати на торгівлю між Сторонами (п. 1 ст. 262 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС).

Тож порушення правил надання державної допомоги створює підстави для скасування або зміни такої допомоги протягом строку, який встановлює Європейська Комісія. Якщо після повідомлення зацікавлених сторін з пропозицією подати свої коментарі Комісія встановлює, що допомога, яку надала держава-член або яку отримано з державних ресурсів, є несумісною з внутрішнім ринком з огляду на ст. 107 або що таку допомогу неналежно використовують, вона ухвалює рішення, що вимагає від зацікавленої держави-члена скасувати або змінити таку допомогу протягом строку, який встановлює Комісія. Якщо ж зацікавлена держава-член не виконує рішення протягом установленого строку, Комісія або будь-яка інша зацікавлена держава-член може як відступити від положень статей 258 та 259 передати питання безпосередньо до Суду Європейського Союзу. Додатково держави-члени інформують Комісію про будь-які плани щодо надання або зміни допомоги завчасно, щоб вона мала змогу подати свої коментарі. У разі, якщо Комісія вважає, що будь-який такий план є несумісний з внутрішнім ринком з огляду на ст. 107, вона невідкладно розпочинає процедуру, передбачену в ч. 2 ст. 108. Зацікавлена держава-член не вживає запланованих заходів до завершення цієї процедури остаточним рішенням (ч. 2–3 ст. 108 Договору про функціонування ЄС).

Деталізація процедур, що впливають зі ст. 108 Договору про функціонування ЄС, знайшла втілення у Регламенті Ради (ЄС) № 2015/1589 від 13.07.2015 про встановлення детальних правил застосування статті 108 Договору про функціонування Європейського Союзу (кодифікація) (далі – Регламент № 2015/1589) [13].

Зокрема, Регламентом № 2015/1589 встановлюються особливості процедур щодо нотифікованої допомоги (Глава II), незаконної допомоги (Глава III), неналежного використання допомоги (Глава V), щодо чинних схем допомоги (Глава VI), а також розслідування щодо секторів економіки й інструментів допомоги (Глава VIII).

Як зазначено у пар. 1 ст. 2 Регламенту № 2015/1589, за винятком випадків, передбачених у регламентах, укладених відповідно до ст. 109 Договору про функціонування ЄС або до інших застосовних його положень, відповідна держава-член заздалегідь нотифікує Комісії будь-які плани щодо надання нової допомоги. Комісія без затримки інформує відповідну державу-член про отримання нотифікації. Допомогу, що підлягає нотифікації згідно з пар. 1 ст. 2, упроваджують лише після того, як Комісія ухвалила або коли вважається, що вона ухвалила, рішення, яке надає дозвіл на таку допомогу (ст. 3).

Якщо Комісія за результатами попереднього вивчення виявляє, що нотифікований захід не є допомогою, вона фіксує такий висновок у формі рішення. Якщо Комісія за результатами попереднього вивчення не виявляє сумнівів щодо сумісності нотифікованого заходу із внутрішнім ринком, оскільки той підпадає під дію ч. 1 ст. 107 Договору про функціонування ЄС, вона ухвалює рішення щодо сумісності такого заходу із внутрішнім ринком («рішення не висувати заперечень»). У такому рішенні зазначають, який виняток згідно з Договором про функціонування ЄС було застосовано. Якщо Комісія за результатами попереднього вивчення виявляє сумніви щодо сумісності нотифікованого заходу з внутрішнім ринком, вона ухвалює рішення про ініціювання провадження згідно з ч. 2 ст. 108

Договору про функціонування ЄС («рішення ініціювати процедуру офіційного розслідування») (пар. 2–4 ст. 4).

Згідно з пар. 5 ст. 4 Регламенту № 2015/1589 рішення, зазначені в пар. 2–4 ст. 4, повинні бути ухвалені протягом двох місяців. Відлік такого строку починається з наступного дня після отримання повної нотифікації. Нотифікацію вважають повною, якщо протягом двох місяців після її отримання або після отримання будь-якої запитаної додаткової інформації Комісія не звертається із запитом про надання будь-якої додаткової інформації. Зазначений строк може бути подовжений за спільною згодою Комісії та відповідної держави-члена. У відповідних випадках Комісія може встановлювати коротші строки.

За певних обставин Європейська Комісія може накладати на суб'єктів господарювання чи їх об'єднання штрафи та періодичні штрафні стягнення, що передбачено ст. 8 Регламенту № 2015/158. Так, Комісія може, якщо це вважається необхідним і пропорційним, на основі рішення накладати на суб'єктів господарювання чи об'єднання суб'єктів господарювання штрафи у розмірі, що не перевищує 1 % від їхнього сумарного обороту за попередній господарський рік, якщо вони умисно або через грубу недбалість надають неправильну чи оманливу інформацію у відповідь на запит, поданий згідно з пар. 6 ст. 7, чи надають неправильну, неповну або оманливу інформацію у відповідь на рішення, ухвалене згідно з пар. 7 ст. 7, або не надають інформацію у встановлений строк.

Комісія може на основі рішення накладати на суб'єктів господарювання чи об'єднання суб'єктів господарювання періодичні штрафні стягнення, якщо суб'єкт господарювання чи об'єднання суб'єктів господарювання не надає

повної та правильної інформації, запитаної Комісією на основі рішення, ухваленого згідно з пар. 7 ст. 7. Розмір періодичних штрафних стягнень не повинен перевищувати 5 % від середнього денного обороту відповідного суб'єкта господарювання чи об'єднання суб'єктів господарювання в попередньому господарському році за кожний робочий день затримки, розрахованої з установленної в рішенні дати і до моменту надання повної й правильної інформації на запит або на вимогу Комісії.

При визначенні розміру штрафу чи періодичного штрафного стягнення до уваги беруться характер, тяжкість і тривалість порушення, з належним урахуванням принципів пропорційності та доцільності, зокрема щодо малих і середніх підприємств.

Якщо суб'єкти господарювання чи об'єднання суб'єктів господарювання виконали обов'язок, для забезпечення якого було накладено періодичні штрафні стягнення, Комісія може зменшити остаточний розмір періодичних штрафних стягнень проти того, який було встановлено за початковим рішенням про накладення періодичних штрафних стягнень. Комісія може також скасувати періодичні штрафні стягнення. Перед ухваленням будь-якого рішення згідно з пар. 1 або 2 ст. 8 Комісія встановлює остаточний кінцевий термін тривалістю у два тижні для отримання ринкової інформації, якої бракує, від відповідних суб'єктів господарювання чи об'єднань суб'єктів господарювання, а також надає їм можливість представити їхню позицію.

Суд Європейського Союзу має необмежену юрисдикцію у розумінні ст. 261 Договору про функціонування ЄС щодо перегляду штрафів чи періодичних штрафних стяг-

нень, накладених Комісією. Суд Європейського Союзу може скасувати накладені штрафи чи періодичні штрафні стягнення, а також зменшити чи збільшити їх розмір.

Важливо зауважити, що відповідно до ст. 109 Договору про функціонування ЄС Рада за пропозицією Комісії та після проведення консультації з Європейським Парламентом може ухвалити необхідні регламенти для застосування ст. 107 і 108 та, зокрема, визначити умови застосування ч. 3 ст. 108 і категорії допомоги, які звільняються від такої процедури. Мається на увазі процедура нотифікації (інформування) Європейської Комісії про плани щодо надання або зміни державної допомоги.

Перелік категорій державної допомоги, які вважаються за певних чітко визначених умов сумісними з внутрішнім ринком та не підпадають під вимоги ч. 3 ст. 108 Договору про функціонування ЄС, отримав консолідоване закріплення у Регламенті Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014 про визнання певних категорій допомоги сумісними з внутрішнім ринком на застосування статей 107 та 108 Договору (далі — Регламент № 651/2014) із останніми змінами, внесеними у червні 2023 р. [14].

Представлені у ст. 1 Регламенту № 651/2014 категорії державної допомоги, зважаючи на вже усталений у практиці Європейської Комісії та аналітичних дослідженнях поділ державної допомоги на горизонтальну та секторальну (галузеву), спрямовані саме на досягнення горизонтальних цілей, серед яких найбільшого поширення набули регіональна допомога, підтримка малого й середнього підприємництва, допомога на охорону довкілля, допомога в наукових дослідженнях, розробках та інноваціях, працевлаштування та навчання тощо.

Як зазначено в аналітичному дослідженні О. Кулик «Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною», із посиленням на позиції Європейської Комісії, горизонтальна державна допомога потенційно має менший вплив на конкуренцію і торгівлю між державами – членами ЄС, ніж надання галузевої державної допомоги [15, с. 19].

Водночас, зважаючи на поступове впровадження моделі низьковуглецевої економіки, що сприяє виникненню нових екологічно чистих секторів економіки, можна стверджувати про оптимальне поєднання в таких випадках цілей політики ЄС та країн – членів ЄС щодо сталого розвитку. І за таких обставин горизонтальні та секторальні (галузеві) цілі, досягненню яких сприяє державна допомога, є узгодженими із стратегічними документами ЄС щодо побудови сталого майбутнього сучасних і прийдешніх поколінь, що, зокрема, проголошується в Європейському зеленому курсі (Повідомлення Європейської Комісії від 11.12.2019) [16], Повідомленні Європейської Комісії «Активізація кліматичних амбіцій Європи до 2030 року: інвестиції в кліматично нейтральне майбутнє на благо наших людей» від 17.09.2020 [17] тощо.

Державна підтримка у секторі відновлюваної енергетики покликана створити передумови для досягнення обов'язкової загальної цілі ЄС на період до 2030 року, яка згадується у ст. 3 Директиви (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту і Ради від 11.12.2018 про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел (далі – Директива (ЄС) 2018/2001) [18]. Зокрема, у пар. 1 ст. 3 обов'язкова загальна ціль ЄС на період до 2030 року розкривається через багаторівневу систему підцілей, а саме:

- держави-члени колективно забезпечують, щоб частка енергії з відновлюваних джерел у валовому кінцевому споживанні енергії Союзом 2030 року становила щонайменше 42,5 %;

- держави-члени колективно докладають зусиль для збільшення частки енергії з відновлюваних джерел у валовому кінцевому споживанні енергії Союзом 2030 року до 45 %;

- держави-члени встановлюють орієнтовну ціль щодо інноваційних технологій відновлюваної енергетики на рівні не менше 5 % від нової встановленої потужності відновлюваної енергетики до 2030 року.

З метою досягнення або перевищення мети ЄС, встановленої в пар. 1 ст. 3 Директиви (ЄС) 2018/2001, та внеску кожної держави-члена до цієї мети, встановленої на національному рівні для розгортання відновлюваної енергетики, держави-члени можуть застосовувати схеми підтримки (support scheme), що означають будь-який інструмент, схему або механізм, що застосовується державою-членом або групою держав-членів, і сприяє використанню енергії з відновлюваних джерел шляхом зниження вартості цієї енергії, збільшення ціни, за якою вона може бути продана, або збільшення, за допомогою зобов'язання щодо відновлюваної енергії або в інший спосіб, обсягу такої енергії, що купується, включно, але не обмежуючись, з інвестиційною допомогою, податковими пільгами або скороченням, поверненням податків, схемами підтримки зобов'язань щодо відновлюваної енергетики, зокрема тими, що використовують зелені сертифікати, та схемами прямої підтримки цін, а саме «зеленими» тарифами (feed-in tariffs) та ковзними чи фіксованими преміями (п. 5 ст. 2, пар. 1 ст. 4).

Схеми підтримки електроенергії з відновлюваних джерел повинні забезпечувати стимули для інтеграції електроенергії з відновлюваних джерел на ринку електроенергії у спосіб, що базується на ринкових принципах і реагує на ринкові умови, уникаючи непотрібних викривлень на ринках електроенергії, а також беручи до уваги можливі витрати на системну інтеграцію та стабільність мережі. Схеми підтримки електроенергії з відновлюваних джерел повинні бути розроблені так, щоб максимізувати інтеграцію електроенергії з відновлюваних джерел у ринок електроенергії та забезпечити реагування виробників відновлюваної енергії на сигнали ринкових цін і максимізацію своїх ринкових доходів (пар. 2–3 ст. 4 Директиви (ЄС) 2018/2001).

Що ж стосується схем прямої підтримки цін, то підтримка повинна надаватися у формі ринкової премії, яка може бути, зокрема, ковзною або фіксованою (абз. 2 пар. 3 ст. 4 Директиви (ЄС) 2018/2001).

Як різновид допомоги для захисту довкілля ідентифіковано інвестиційну та операційну допомогу для просування енергії з відновлюваних джерел у розділі 7 Регламенту № 651/2014. Зокрема, у пар. 5 ст. 42 «Операційна допомога для просування електроенергії з відновлюваних джерел» зазначається, що допомога надається як надбавка до ринкової ціни або у формі контракту на різницю, за яким виробники продають свою електроенергію безпосередньо на ринку.

Можна спостерігати схожість правових підходів щодо форм підтримки виробництва і просування електроенергії з відновлюваних джерел, що знайшли вияв у Регламенті № 651/2014 та Директиві (ЄС) 2018/2001.

Варто зауважити, що національне законодавство передбачає стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії як за «зеленим» тарифом (feed-in tariffs), так і з використанням механізму ринкової премії. Зокрема, Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 визначає «зелений» тариф як спеціальний тариф, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, зокрема на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії (а з використанням гідроенергії — лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями). Одночасно у згаданому Законі механізм ринкової премії розкривається у значенні системи стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії, за якою гарантований покупець виплачує суб'єктам господарювання, яким встановлено «зелений» тариф, та суб'єктам господарювання, які за результатами аукціону набули право на підтримку, різницю між розміром «зеленого» тарифу або аукціонної ціни з урахуванням надбавки до нього (неї) та розрахунковою ціною, визначеною у порядку, встановленому Законом України «Про ринок електричної енергії» (ст. 1) [19].

Отже, можна визнати релевантними згадані вище форми підтримки виробництва електроенергії з відновлюваних джерел у національному законодавстві та праві ЄС.

Важливою умовою надання підтримки розвитку сектору відновлюваної енергетики визнається дотримання принципів відкритості, прозорості, змагальності, недискримінації та економічної ефективності. Вказане отримало закріплення у пар. 4 ст. 4 Директиви (ЄС) 2018/2001, згідно

з яким держави-члени забезпечують, щоб підтримка виробництва електроенергії з відновлюваних джерел надавалася відкритим, прозорим, конкурентним, недискримінаційним та економічно ефективним способом.

Якщо підтримка електроенергії з відновлюваних джерел надається за допомогою тендерної процедури, держави-члени з метою забезпечення високого рівня реалізації проекту повинні: встановити та оприлюднити недискримінаційні та прозорі критерії для участі у тендерній процедурі і встановити чіткі дати та правила реалізації проекту; оприлюднювати інформацію про попередні тендерні процедури, зокрема показники реалізації проектів (пар. 6 ст. 4 Директиви (ЄС) 2018/2001).

Держави-члени можуть обмежити тендерні процедури конкретними технологіями, коли відкриття схем підтримки для всіх виробників електроенергії з відновлюваних джерел призведе до неоптимального результату, з огляду на: а) довгостроковий потенціал тієї чи іншої технології; б) необхідність досягнення диверсифікації; витрати на інтеграцію в електромережу; мережеві обмеження та стабільність мережі; необхідність, для біомаси, уникнення викривлень ринків сировини (пар. 5 ст. 4 Директиви (ЄС) 2018/2001).

Можна стверджувати певною мірою про змістовний зв'язок наведених вище положень Директиви (ЄС) 2018/2001) із критеріями проведення конкурсних торгів та умовами, за яких допускається надання переваги конкретним технологіям, у процедурі визначення отримувача операційної допомоги для просування електроенергії з відновлюваних джерел, що отримали закріплення у пар. 2–3 ст. 42 Регламенту № 651/2014.

Так, допомога надається в процесі конкурсних торгів з урахуванням всіх наступних умов, додатково до тих, що викладені в п. 38 ст. 2: а) присудження допомоги має ґрунтуватися на об'єктивних, чітких, прозорих і недискримінаційних критеріях відповідності та відбору, визначених *ex ante* й опублікованих принаймні за шість тижнів до кінцевого терміну подання заявок, для забезпечення ефективної конкуренції; б) під час реалізації схеми, у разі проведення торгів, де всі учасники отримують допомогу, слід скоригувати структуру цього процесу, щоб відновити ефективну конкуренцію в наступних торгах, наприклад, завдяки зменшенню бюджету або обсягу; с) *ex post* коригування результатів торгів (як-от наступні переговори щодо результатів тендеру чи нормування) виключаються; d) не менше 70 % від загальної кількості критеріїв відбору, що використовуються для визначення рейтингових пропозицій та, у підсумку, для розподілу допомоги в процесі конкурсних торгів визначається у вигляді допомоги на одиницю виробленої електроенергії або потужності з відновлюваних джерел.

Процес торгів має бути відкритим для всіх виробників електроенергії з відновлюваних джерел енергії на недискримінаційній основі.

Процес торгів може бути обмежений конкретними технологіями, з огляду на те, що: захід спрямовано саме на підтримку демонстраційних проєктів; захід спрямовано на вирішення не лише проблеми декарбонізації, а й якості повітря чи іншого забруднення; держава-член обґрунтовано очікує, що відповідні сектори або інноваційні технології мають потенціал зробити важливий та економічно ефективний внесок у захист довкілля та глибоку

декарбонізацію в довгостроковій перспективі; певний захід для досягнення диверсифікації, необхідний для уникнення загострення питань, пов'язаних зі стабільністю мережі; можна очікувати, що вибірковий підхід призведе до зниження витрат на досягнення захисту довкілля (наприклад, за рахунок зниження витрат на системну інтеграцію в результаті диверсифікації, зокрема між відновлюваними джерелами енергії, що також може включати реагування на попит та/або зберігання), та/або призведе до меншого спотворення конкуренції [14].

Як можна помітити, перелік наведених вище вимог, що висувуються до процедури відбору отримувача державної допомоги – виробника електроенергії з відновлюваних джерел енергії, може передбачати встановлення певних обмежень стосовно технологій, що використовуються у виробництві електроенергії. На перший погляд може здатися, що за таких умов захід державної допомоги призведе до селективності (вибірковості) переваг для отримувачів ресурсів держави, що є несумісним із внутрішнім ринком ЄС. Адже вибірковість визнається кваліфікувальною ознакою державної допомоги, що логічно впливає зі змісту ч. 1 ст. 107 Договору про функціонування ЄС. Однак у Повідомленні Європейської Комісії щодо поняття державної допомоги наголошено, що у статті 107 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу від 19.07.2016 № C/2016/2946 зазначено таке: «...не всі заходи, які сприяють суб'єктам господарювання, підпадають під поняття допомоги, а лише ті, які надають перевагу вибіркоvim чином певним підприємствам чи категоріям підприємств або певним секторам економіки» (пар. 117) [20].

Тож вимога щодо використання чітко визначених технологій із дотриманням відповідних умов, передбачених Регламентом № 651/2014 та Директивою (ЄС) 2018/2001), спрямована на оптимальне сполучення витрат і вигод від надання державної допомоги, сприяючи максимізації позитивних ефектів. Звісно, такі випадки є радше винятком з правила та оцінюються Європейською Комісією, спираючись на розроблені методологічні підходи щодо оцінки впливу державної допомоги на конкуренцію, а саме із застосуванням тесту балансування. Зокрема, О.Е. Ліллемяе з урахуванням даних, отриманих з різних наукових та інформаційно-аналітичних джерел [21, с. 18], наголошує: «Використовуючи цей тест та ставлячи такі питання: чи існує дестабілізація ринкового механізму, який має бути виправлений, чи є державна допомога найбільш прийнятним інструментом для усунення проблеми, чи буде це викликати зміну поведінки отримувача допомоги (стимулюючий ефект), чи є вона пропорційною, позитивні і негативні наслідки допомоги балансують один проти одного. Якщо допомога не викликає певних змін у поведінці підприємства, яке підтримується, і це не призводить до додаткової економічної вигоди, тоді державні ресурси були витрачені неефективно» [22, с. 75]. На думку О. Кулик, роль тесту балансування для оцінювання сумісності державної допомоги в основному полягає в балансуванні її негативного впливу на торгівлю та конкуренцію на внутрішньому ринку з позитивними наслідками, з точки зору внеску у досягнення чітко визначених цілей спільного інтересу. Отже, як підкреслює дослідниця, балансування цих ефектів враховує вплив допомоги на соціальний добробут ЄС [15, с. 7].

Якщо розглянути методи та засоби стимулювання розвитку національного сектору відновлюваної енергетики крізь призму виконання Україною євроінтеграційних і загалом міжнародно-правових зобов'язань, то доволі сумнівними є деякі форми підтримки виробників електроенергії з відновлюваних джерел енергії, запроваджені у вітчизняному законодавстві, які містять ознаки недопустимості для конкуренції (або термінологією права ЄС — несумісності з внутрішнім ринком).

До таких правових форм стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії згідно зі ст. 9² Закону України «Про альтернативні джерела енергії» можна віднести надбавку до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва.

Так, нормою ст. 9² Закону України «Про альтернативні джерела енергії» передбачено, що для введених в експлуатацію з 01.07.2015 до 31.12.2024 об'єктів електроенергетики, зокрема черг будівництва електричних станцій (пускових комплексів), які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії (а з використанням гідроенергії — лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни встановлюється надбавка за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва. Надбавка за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва є фіксованою у визначених цим Законом відсотках доплатою до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни, пропорційною до рівня використання суб'єктом господарювання на відповідному об'єкті електроенергетики обладнання українського виробництва, а саме:

- 5 % до «зеленого» тарифу, якщо рівень використання обладнання українського виробництва становить 30 % та більше, але менше 50 %;
- 10 % до «зеленого» тарифу, якщо рівень використання обладнання українського виробництва становить 50 % та більше, але менше 70 %;
- 20 % до «зеленого» тарифу, якщо рівень використання обладнання українського виробництва становить 70 % та більше (ч. 1 та 2 ст. 9²).

Проте максимальний розмір надбавки за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва для об'єктів електроенергетики, зокрема черг будівництва електричних станцій (пускових комплексів), які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії (а з використанням гідроенергії – лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), до аукціонної ціни при досягненні шести років експлуатації відповідного об'єкта електроенергетики повинен становити не більше 10 % (ч. 3 ст. 9²).

Виробництво наявних на об'єкті електроенергетики елементів обладнання на території України підтверджується сертифікатом (сертифікатами) походження, виданим (виданими) на такі елементи у встановленому порядку Торгово-промисловою палатою України (її регіональними представництвами) (ч. 9 ст. 9²).

Варто зауважити, що Закон України «Про альтернативні джерела енергії» було доповнено ст. 9¹ та 9² у зв'язку з ухваленням Закону України «Про ринок електричної енергії України». На момент розгляду проєкту Закону України «Про ринок електричної енергії України» (№ 4493 від 21.04.2016) (далі – законопроект № 4493) [23] положення

нової ст. 9², якими пропонувалось доповнити Закон України «Про альтернативні джерела енергії», отримали негативну оцінку як з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, так і Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України (далі разом – Управління). Змістовно висновки зазначених Управлінь майже збігаються, у зв'язку з чим вбачається за доцільне навести лише деякі ключові позиції з цих документів.

Так, у висновках Управління зауважено, що, впроваджуючи надбавку за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва, по суті, передбачається надання преференцій українським виробникам, як порівняти з іншими суб'єктами господарювання, що не враховує міжнародних зобов'язань України за договорами СОТ у частині національного режиму щодо внутрішнього регулювання та зобов'язань, встановлених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Зокрема, Управління для аргументації власної позиції навели низку положень міжнародних угод, а саме: відповідно до пар. 4 ст. III Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року товарам, що походять з території будь-якого члена СОТ, імпортованим на територію будь-якого іншого члена СОТ, повинен надаватися режим не менш сприятливий за режим, який надається аналогічним товарам національного походження, щодо всіх законів, правил та вимог, які стосуються внутрішнього продажу, пропозиції до продажу, купівлі, транспортування, розподілу чи використання товарів.

Відповідно до пар. 5 ст. III Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року жоден член СОТ не повинен встанов-

лювати чи застосовувати будь-які правила внутрішнього кількісного регулювання щодо змішування, переробки чи використання товарів у певних кількостях або пропорціях, які вимагають, прямо чи опосередковано, що будь-яка певна кількість або частка будь-якого товару, який є предметом регулювання, повинна постачатися із вітчизняних джерел. Ба більше, жоден член СОТ не повинен у будь-який інший спосіб застосовувати правила внутрішнього кількісного регулювання, щоб це суперечило принципам, викладеним у пар. 1.

Відповідно до пар. 1 ст. III Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року члени СОТ визнають, що внутрішні податки й інші внутрішні збори та закони, правила та вимоги, які стосуються внутрішнього продажу, пропозиції до продажу, купівлі, транспортування, розподілу чи використання товарів, а також правила внутрішнього кількісного регулювання, які встановлюють вимоги щодо змішування, переробки чи використання товарів у певних кількостях або пропорціях, не повинні застосовуватись до імпортованих чи вітчизняних товарів у такий спосіб, щоб створювати захист для вітчизняного виробництва [24].

Додатково було згадано вимоги ст. 7 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства про те, що будь-які дискримінаційні дії в рамках цього Договору є забороненими [25].

Крім того, у висновках Управлінь окремо було наголошено на тому, що ст. 34 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що кожна Сторона надає національний режим товарам іншої Сторони відповідно до Статті III ГАТТ 1994, зокрема її приміток щодо тлумачення, та із цією метою Статтю III ГАТТ 1994 та її примітки

щодо тлумачення включено до цієї Угоди, і вони є її невід'ємною частиною.

Якщо провести певні логіко-змістовні паралелі із змінами до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості, якими було впроваджено у систему публічних закупівель вимоги щодо ступеня локалізації виробництва [26], то можна стверджувати про подібність за метою та наслідками правових заходів з підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії, що знайшли вияв у ст. 9² Закону України «Про альтернативні джерела енергії».

Однак істотна відмінність обраних правових методів упровадження концепції локалізації виробництва у порівнюваних законодавчих актах полягає у тому, що п. 6¹ Розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» [27] (доповнено на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» від 16.12.2021) містить застереження про виняток із загального правила про дотримання вимоги щодо ступеня локалізації виробництва у випадку здійснення закупівель, які підпадають під дію положень Закону України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі», а також положень про державні закупівлі інших міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зазначене виключення закупівель, зважаючи на спеціальний правовий режим останніх, з-під сфери дії вимог щодо ступеня локалізації виробництва стало можливим

внаслідок всебічного обговорення проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» (№ 3739 від 24.06.2020) (далі — законопроект № 3739) [28] та врахування заперечень, висловлених Комітетом Верховної Ради України з питань інтеграції України з ЄС, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

Як зазначив Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України з ЄС, положення щодо локалізації виробництва суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням України, визначеним Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, Директивою 2014/24/ЄС від 26.02.2014 про державні закупівлі, якою скасовується Директива 2004/18/ЄС (далі — Директива 2014/24/ЄС) [29], а також Угодою СОТ «Про державні закупівлі» [30]. Зокрема, у тексті висновку (лист № 04-20/10-2020/108871 від 16.07.2020) було процитовано низку положень з наведених вище документів, якими підкріплюється аргументація Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з ЄС щодо ігнорування принципів, на яких побудовано систему публічних закупівель у межах права ЄС та СОТ.

Так, у висновку вказано, що п. 1 ст. 18 Директиви 2014/24/ЄС передбачає, що замовники повинні рівноправно і без дискримінації ставитись до суб'єктів господарювання та діяти відкрито і пропорційно. Структура закупівель не повинна бути спрямована на виключення її зі сфери дії цієї Директиви або штучне звуження конкуренції. Конкурс вважається штучно звуженим, коли структура

закупівель побудована з метою надати переваги або утиснути інтереси певних суб'єктів господарювання. Із посиленням на ст. 29 Директиви 2014/24/ЄС вказано, що у разі проведення переговорної процедури закупівлі будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь у відповідь на запрошення взяти участь у конкурсних торгах. Під час переговорів замовники забезпечують рівне ставлення до всіх учасників процедури закупівель. З цією метою вони не повинні надавати інформацію у дискримінаційній манері, яка може дати деяким учасникам торгів перевагу над іншими. Аналіз положень Директиви 2014/24/ЄС було завершено цитуванням п. 1 ст. 67, згідно з яким без шкоди для національних законів, правил та адміністративних положень, що стосуються цін на певні поставки або винагороди за ті чи інші послуги, замовники присуджують державні контракти за принципом найбільш економічно вигідної конкурсної пропозиції.

Додатково у висновку було згадано ст. 148 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з якою сторони визнають внесок прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу у сталий економічний розвиток і встановлюють за мету ефективне, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків закупівель. Гл. 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачено забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів і концесій у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві. Це передбачає послідовне наближення законодавства України у сфері державних за-

купівель до *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи державних закупівель на основі принципів, якими регулюються державні закупівлі Сторони ЄС. Крім того, ст. 151 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлює, що не пізніше, ніж через шість місяців з дати набрання чинності цією Угодою, Сторони дотримуються низки основних стандартів для укладення будь-яких контрактів, визначених п. 2–15 цієї статті. Ці основні стандарти походять безпосередньо з правил та принципів державних закупівель, які регулюються *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, зокрема принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності.

У висновках Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з ЄС та Управлінь окремо було акцентовано на тому, що, відповідно до ст. III Угоди про державні закупівлі, до якої Україна приєдналася 16.03.2016 (Закон № 1029-VIII), на умовах Рішення Комітету з державних закупівель Світової організації торгівлі GPA/133 від 16.11.2015, кожна із Сторін повинна без зволікань та безумовно щодо товарів, послуг і постачальників інших Сторін, які пропонують товари або послуги Сторін, забезпечити режим, не менш сприятливий за той, який надається національним товарам, послугам та постачальникам, та повинна гарантувати, що її закупівельні організації не будуть створювати постачальнику, заснованому в цій країні, режим, який є менш сприятливим за той, що надається іншому постачальнику, заснованому в цій країні, на підставі ступеня іноземної приналежності або власності, а також її закупівельні організації не будуть створювати дискримінаційний режим постачальникам.

У підсумку остаточна редакція п. 6¹ Розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» була викладена відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України.

Отже, у контексті реформування законодавства України за функціональними напрямками, визначеними Планом України та схваленими ЄС із виділенням фінансової підтримки у межах інструменту Ukraine Facility, вбачається за доцільне увідповіднити правові норми, що встановлюють надбавку до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва, до вимог міжнародних договорів та актів права ЄС. Зазначене засвідчуватиме послідовне виконання державою взятих міжнародно-правових зобов'язань, зокрема щодо наближення національного законодавства до права ЄС, що визначає засади кроссекторального законодавства, яке забезпечує досягнення горизонтальних цілей за ключовими напрямками політики ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

2. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

4. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

5. Проект Закону про внесення змін до пункту 5² розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо застосування його положень в період дії правового режиму воєнного стану) № 7221 від 29.03.2022. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=7221&conv=9>

6. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

7. Про внесення зміни до пункту 5² розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо застосування його положень під час дії воєнного стану: Закон України від 01.04.2022 № 2175-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2175-20#Text>

8. Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2022 рік. *Офіційний вебпортал Антимонопольного комітету України*. URL: https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/amcu_folder/dd-2022-1.pdf

9. Закон зупинено, але Угода про асоціацію – діє. АМКУ нагадує про правила надання державної допомоги. *Офіційний вебпортал Антимонопольного комітету України*. URL: <https://amcu.gov.ua/news/zakon-zupineno-ale-ugoda-pro-asociaciyu-diye-amku-nagaduye-pro-pravila-nadannya-derzhavnoyi-dopomogi>

10. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfwjji/public-ad000009en24.pdf>

11. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80#Text>

12. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

13. Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification) (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015R1589>

14. Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0651-20230701&qid=1699610699191>

15. Кулик О. Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною. Київ: ГО «Український центр європейської політики», 2019. 60 с. *Вебсайт Українського центру європейської політики*. URL: https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/derjdopomoga_web.pdf

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «The European Green Deal». 11.12.2019. COM/2019/640 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

17. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people». 17.09.2020. COM/2020/562 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562#footnote2>

18. Consolidated text: Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20240716>

19. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text>

20. Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union C/2016/2946. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.262.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A262%3ATOC

21. The State Aid Guide. Guidance for state aid practitioners. Department for Business, Innovation & Skills. London, 2011. 60 p.

22. Ліллемяе О.Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2016. 201 с. *Національний репозитарій академічних текстів*. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U000443/>

23. Проект Закону України «Про ринок електричної енергії України» № 4493 від 21.04.2016. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829

24. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_264#Text

25. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926#Text

26. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості: Закон України від 16.12.2021 № 1977-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-20#Text>

27. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

28. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості № 3739 від 24.06.2020. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3018>

29. Consolidated text: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20240101>

30. Угода про державні закупівлі. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050#Text

**СОЦІАЛЬНИЙ
ВИМІР СТІЙКОСТІ:
НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ
ТА ПОЛІТИКА ЄС
(ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ
ДОСЛІДЖЕННЯ)**

Прогрес держав світу у досягненні стратегічних цілей зовнішньої та внутрішньої політики, як-то геополітичних, соціально-економічних, політико-правових, екологічних, культурних тощо, не є однаково успішним та рівномірним. Великою мірою досягнення бажаного результату потребує вжиття заходів, які б урахували додаткові фактори, що впливають на ефективність формування відповідних напрямів державної політики. Світоглядна концепція сталого розвитку, визнана міжнародним співтовариством основою побудови безпечного для людства майбутнього та формалізована у Цілях сталого розвитку ООН до 2030 року, розглядається як ціннісний базис фундаментальних перетворень як на міждержавному, наддержавному, так і внутрішньодержавному рівнях.

Екзистенціальні виклики, з якими доводиться стикатися державам світу, переконують в тому, що суспільні позитивні трансформації можливі в тому випадку, коли слідування Цілям сталого розвитку сприяє набуттю моделлю державного устрою та її елементами ознак стійкості до загроз і ризиків, що дає змогу говорити про послідовність і невідворотність системоутворювальних змін на шляху до утвердження та практичного втілення ідеології суспільства загального добробуту.

Проблематика стійкості (англомовний відповідник «resilience») держави та складових державоутворювального механізму (економіка, право, соціум тощо) на сьогодні перебуває у центрі наукового інтересу вчених різних галузей науки із переважанням теоретико-прикладних здобутків представників суспільних наук.

Значною глибиною опрацювання понятійного апарату, системністю поглядів на шляхи розв'язання фундаментальних питань, пов'язаних із методами та засобами забезпечення стійкості як процесу, стану, основи, моделі розвитку різних сфер суспільного життя, відзначаються дослідження економічної галузі науки. Варто виділити комплексне бачення природи, функцій і форм вияву стійкості, представлене, зокрема, у наукових працях В.М. Гейця та кол. авторів [1], А.А. Гриценка [2], Е.М. Лібанової та кол. авторів [3], С.І. Пирожкова та кол. авторів [4], Т.І. Єфіменко [5], О.Ф. Новікової та кол. авторів [6], Д.Ю. Череватського [7].

Важливою науковою та емпіричною основою досліджень цих учених та наукових колективів є значна увага до комплексних проблем забезпечення стійкості економіки, соціальної сфери тощо, характерних для України у

контексті викликів, що були зумовлені спочатку частковою окупацією частини території України і вже згодом набули ознак загроз та ризиків через повномасштабну російську воєнну агресію. У цьому проявляється значна відмінність вітчизняних досліджень від розробок іноземних фахівців, хоча слід визнати, що останнім часом у зарубіжних дослідженнях приділено увагу мілітарним факторам, що справляють вплив на стійкість держави. Можна виділити лише деякі з таких досліджень, а саме праці М. Constantinescu [8], С. Challoumis [9], Л. Cooper [10], А. Paździor та кол. авторів [11].

Водночас варто наголосити на тому, що недостатньо висвітленими крізь призму адаптації національного законодавства України до права ЄС залишаються питання якості правотворчої роботи, правореалізації та здійснення конституційного контролю рівнів правової системи держави, на кожному з яких формуються правові вразливості, що згодом уможливають негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового забезпечення соціальної політики держави загалом та гарантій дотримання соціальних прав громадян зокрема.

У Звіті про стратегічне передбачення за 2020 рік «Стратегічне передбачення – визначення курсу на більш стійку Європу», підготовленому Європейською Комісією (далі – Звіт 2020) [12], напевно чи не вперше було чітко наголошено на ролі та значущості стійкості («resilience») як нового «компаса» для політик Європейського Союзу. Зокрема, спираючись на досвід минулих років, що відзначені впливом низки загроз фінансово-економічного характеру (фінансова криза 2008 року), у сфері охорони здоров'я (пандемія COVID-19) тощо, Європейська Комісія у Звіті 2020

зазначила, що витриваліша Європа швидше відновлюватиметься, виходитиме сильнішою з нинішніх і майбутніх криз і краще реалізовуватиме Цілі сталого розвитку ООН.

Додатково у Звіті 2020, із посиланням на публікацію «Побудова наукового нарративу на шляху до більш стійкого суспільства ЄС» [13], підготовлену Спільним дослідницьким центром (Joint Research Centre), Службою науки та знань Європейської Комісії, стійкість інтерпретовано як здатність не лише протистояти викликам і справлятися з ними, а й змінюватися сталим, справедливим і демократичним способом. Саме спираючись на наведене визначення, Європейська Комісія проаналізувала вразливості та можливості, що рельєфно проявилися внаслідок впливу загроз на ЄС та його держави-члени, особливо, у світлі можливого прискорення або уповільнення чотирнадцяти глобальних мегатрендів, визначених Центром мегатрендів (The Megatrends Hub) Європейської Комісії. Серед мегатрендів згадуються такі: 1) прискорення технологічних змін і гіперзв'язок; 2) посилення дефіциту ресурсів; 3) зміна характеру праці; 4) зміна парадигми безпеки; 5) зміна клімату та деградація довкілля; 6) тривала урбанізація; 7) диверсифікація освіти та навчання; 8) поглиблення нерівності; 9) розширення впливу Сходу і Півдня; 10) збільшення споживання; 11) посилення демографічних диспропорцій; 12) посилення впливу нових систем управління; 13) збільшення значення міграції; 14) змінювані виклики у сфері охорони здоров'я [14].

Мегатренд «Поглиблення нерівності» охарактеризований так: «Різні типи нерівності в суспільстві є постійними та поглиблюються, незважаючи на зусилля щодо їх подолання та незважаючи на прогрес у деяких сферах.

Кількість людей, які живуть в умовах крайньої бідності, зменшилася, але прірва між найбагатшими і найбіднішими розширюється. Нерівність в освіті, на ринку праці та в охороні здоров'я поглиблюється, а гендерна та територіальна нерівність зберігається. Вирішальне значення для процвітаючого суспільства має те, що результати все ще формуються статтю, віком, етнічною приналежністю, соціальним класом, міграційним статусом та місцем розташування. Пандемія також оголила та загострила багато нерівностей.

Поряд з нерівномірним розподілом багатства і доходів, в усьому світі зростає нерівність між негативними наслідками зміни клімату. У той час як надходять термінові рішення щодо сталого розвитку, «зелений» перехід має покращити ситуацію кожного. Нерівність стримує економічне зростання і може загрожувати демократії та соціальній згуртованості, якщо існує нерівний вплив на встановлення «правил гри». Більше, ніж будь-коли раніше, зростає консенсус щодо того, що нерівність є нагальною проблемою, яка має бути на першому місці порядку денного політиків» [14].

Одним з проявів мегатренду «Посилення демографічних диспропорцій» можуть бути несприятливі наслідки, а саме: «Соціальна нерівність може перетворитися на ризики для здоров'я або нерівність у тому, де жити. Ці фактори впливають на рівень народжуваності та смертності, а також на якість життя, що, у свою чергу, може сприяти змінам у демографії» [14].

Зважаючи на виклики, які постають перед людством загалом та населенням Європи зокрема, у Звіті 2020 представлено чотиривимірний аналіз стійкості, а саме соціаль-

ний та економічний, геополітичний, зелений та цифровий виміри. Європейська Комісія виходить з того, що соціальний і економічний вимір стійкості означають здатність долати економічні потрясіння й досягати довгострокових структурних змін справедливим та інклюзивним способом. На думку Європейської Комісії, це означає створення соціально-економічних умов для відновлення, спрямованих на переходи, сприяння соціальній і регіональній згуртованості, підтримку найвразливіших верств суспільства з урахуванням демографічних тенденцій та відповідно до Європейського стовпа соціальних прав (пар. 3.1) [12].

Як зазначено у п. 12 преамбули Європейського стовпа соціальних прав (European pillar of social rights), мета цього фундаментального за значенням документа полягає в тому, щоб слугувати орієнтиром для ефективної зайнятості і соціальних результатів у реагуванні на поточні та майбутні виклики, які безпосередньо спрямовані на задоволення основних потреб людей, а також на забезпечення ухвалення та реалізації соціальних прав. Європейський стовп соціальних прав виражає принципи та права, які є важливими для справедливих та ефективних ринків праці та систем соціального захисту у Європі ХХІ ст. Він підтверджує деякі права, які вже присутні в *acquis* Союзу. Крім того, він додає нові принципи, які вирішують проблеми, що виникають у зв'язку із соціальним, технологічним та економічним розвитком (п. 14 преамбули) [15].

Беручи до уваги системний зв'язок принципів і постульованих положень Європейського стовпа соціальних прав з іншими міжнародно-правовими актами, якими визначається система соціальних прав людини, зокрема

Європейською соціальною хартією, треба визнати, що соціального виміру стійкості, який згадується у Звіті 2020, можна досягти за умови впровадження й дотримання високих соціальних стандартів. Навіть можна сказати більше — Європейський стовп соціальних прав передбачає можливість встановлення державами — членами ЄС значно вищого рівня соціальних стандартів. У цьому переконує п. 16 преамбули Європейського стовпа соціальних прав, згідно з яким «Європейський стовп соціальних прав не повинен перешкоджати державам-членам або їхнім соціальним партнерам встановлювати більш амбітні соціальні стандарти» [15].

Враховуючи те, що соціальна політика та сфера зайнятості є предметом спільної компетенції ЄС і держав — членів ЄС, що впливає з низки засадничих положень Договору про ЄС (ст. 3) та Договору про функціонування ЄС (ст. 5, 9, 10, 19, 45—48, розділи IX «Зайнятість» (ст. 145—150), X «Соціальна політика» (ст. 151—161), XI «Європейський соціальний фонд» (ст. 162—164)), важливо зауважити, що зазначене створює підґрунтя для так званої мінімальної гармонізації національних правових систем із правом ЄС, передбачаючи обов'язковість дотримання певних спільних вимог, що допомагає усувати суперечності у питаннях, які потребують одноманітного сприйняття [16, с. 41; 17, с. 5, 19].

Зокрема, п. 17 Європейського стовпа соціальних прав наголошує на тому, що виконання положень останнього є спільним політичним зобов'язанням і відповідальністю. У цьому ж пункті зазначено, що Європейська опора соціальних прав повинна впроваджуватися як на рівні Союзу, так і на рівні держав-членів у межах їхніх відповідних компетенцій, з урахуванням різних соціально-економічних

середовищ і різноманітності національних систем, включно із роллю соціальних партнерів, а також відповідно до принципів субсидіарності і пропорційності [15].

Попри те, що Європейський стовп соціальних прав відноситься до джерел «м'якого права», принципи та права, що закріплено в ньому, отримали подальший розвиток у низці актів права ЄС, як-то Директиві 2022/2041 Європейського Парламенту та Ради від 19.10. 2022 про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі, Директиві 2022/2381 Європейського Парламенту та Ради від 23.11.2022 про покращення гендерного балансу серед директорів компаній, зареєстрованих на біржі, та відповідні заходи [17, с. 7].

Тож ретельний аналіз соціального та трудового законодавства ЄС має слугувати адаптації національного законодавства до права ЄС. Зі свого боку формальний підхід до оцінки ступеня застосовності права ЄС до регулювання певних груп соціальних і трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наближенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС (що буде продемонстровано на прикладах) призводить до невітної ситуації, представленої у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року у частині виконання зобов'язань за розділом 19 «Соціальна політика та зайнятість». Зокрема, констатовано, що Україна перебуває на ранній стадії підготовки до вступу до ЄС у сфері соціальної політики та зайнятості. Рекомендації, висловлені Європейською Комісією у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, виконані лише частково та залишаються актуальними [18, с. 15].

Отже, тим самим створюються умови для закладення вразливостей у систему правового регулювання соціально-трудової сфери, які у разі несвоєчасного виявлення та усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть стати загрозою національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що справлятиме вплив загалом на національну стійкість України та її соціальної компоненти. Зокрема, Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 02.06.2021 № 225/2021, визначає цілі й основні завдання, що стоять перед державою, у сфері людського розвитку як забезпечення національної безпеки України, а також індикатори досягнення цілей, що уможливило проведення моніторингу, ефективного планування, належного оцінювання соціальних інвестицій у людський потенціал. Додатково у Стратегії людського розвитку визнається, що, з огляду на потреби людського розвитку, завданням держави повинно бути формування такого економічного та соціального порядку, який буде підґрунтям для реалізації свободи особистості й гарантією реалізації права громадян на індивідуальний розвиток, індивідуальну відповідальність і соціальну захищеність [19].

Саме національні інтереси України як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, покладено в основу національної безпеки України, що визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних

загроз (п. 9–10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 [20]).

Національна система стійкості покликана сприяти своєчасній ідентифікації загроз, виявленню вразливостей та оцінюванню ризиків для національної безпеки, запобіганню або мінімізації їх негативних впливів, ефективному реагуванню та швидкому і повномасштабному відновленню після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів, зокрема загрози гібридного типу. На особливу увагу з точки зору впливу на суспільні відносини із використанням різних правових засобів заслуговують саме загрози гібридного типу, які у Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженій Указом Президента України від 27.09.2021 № 479/2021, інтерпретовано як різновид загроз національній безпеці, реалізація яких спричиняє синергетичний ефект від одночасного застосування комбінованих методів впливу, щої часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси у рамках правового поля [21].

Загрози гібридного типу, які справляють негативний вплив на систему соціального забезпечення, набувають особливих правових форм свого виразу залежно від рівня правової системи держави, у межах якого відбувається ідентифікація таких загроз. Можна виділити три рівні правової системи держави, на кожному з яких внаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади та/або їх посадових осіб формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури ухвалення акта тощо), які згодом

уможливлюють негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового регулювання.

1. Правотворчий рівень, який відзначається правовими вразливостями, характерними саме для цього рівня правової системи країни. Зокрема, помилкові, контроверсійні, із недотриманням доктринальних розробок у правовій та інших галузях науки, у супереччя результатам оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на визначену сферу суспільних відносин, ігноруванням підсумків аналізування регуляторного впливу на сферу господарських відносин, із закладенням колізій із принципами права ЄС, правовою традицією ЄС, правовими актами ЄС тощо підходи до формування концепції майбутньої моделі правового регулювання можуть бути ідентифіковані як вразливості у значенні, наведеному у Концепції забезпечення національної системи стійкості. Зокрема, «уразливість» визначається у згаданому нормативно-правовому акті як наявність проблем, вад, недоліків, що породжують або посилюють схильність до порушення функціональності та/або піддатливості негативним впливам загроз.

Ці та інші правові вразливості, у разі їх відтворення у тексті чинного нормативно-правового акта, можуть створювати загрози. Наприклад, вразливість, яка полягає у відступі від підходів до визначення соціальних стандартів, закладених у праві ЄС, може набувати загрози недотримання міжнародних зобов'язань Україною як країною — кандидатом на вступ до ЄС, які насамперед отримали вираз в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про асоціацію між Україною

та ЄС). Зокрема, як проголошується у ст. 424 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна забезпечує поступове наближення до права, стандартів і практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди [22].

Практика правотворчої роботи відзначається законодавчими ініціативами, які передбачають створення правових передумов для упорядкування сфери соціальних і трудових відносин, які часом є досить інтегрованими, у спосіб, що закладає вразливості у норми-дефініції, норми-принципи, правові конструкції, інші структурно-змістовні елементи проєкту нормативно-правового акта, віддаляючи досягнення мети правового впливу, що проголошена на рівні документів програмного характеру ЄС або чітко визначена в актах права ЄС (регламент, директива тощо).

Наприклад, проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» (від 20.05.2020 № 3515) (далі — законопроєкт № 3515) [23], який отримав негативну оцінку з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Верховної Ради України та деяких соціальних партнерів (Федерація профспілок України) [24].

Як наголошується у висновку Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Верховної Ради України, у законопроєкті № 3515 запропоновано звузити сферу застосування прожиткового мінімуму шляхом вилучення норм щодо встановлення на його основі розміру

мінімальної заробітної плати, допомоги по безробіттю, стипендій, визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування тощо. Далі зазначається, що законодавча пропозиція щодо вилучення норми про встановлення мінімальної заробітної плати у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а також щодо врахування розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахованого відповідно до ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», для визначення розміру мінімальної заробітної плати, а не встановленого законом, не узгоджуються з низкою положень актів міжнародного і національного законодавства.

Так, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом Верховної Ради України у листі від 19.11.2020 № 04-20/10-2020/215681, адресованому Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Верховної Ради України, за підсумками аналізу норм законопроекту № 3515 «визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн – членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції».

Водночас слід було б звернути увагу на низку актів права ЄС, які на час обґрунтування Комітетом з питань інтеграції України з Європейським Союзом Верховної Ради України власної позиції з приводу положень законопроекту № 3515 закладали базові гарантії соціальних прав та основу для подальших перетворень у правовому регулюванні соціальних і трудових відносин.

Насамперед варто згадати ст. 14 «Мінімальний дохід» Європейського стовпа соціальних прав, якою встановлено, що кожен, хто не має достатніх ресурсів, має право на адекватні виплати з мінімальним доходом, що забезпечують гідне життя на всіх його етапах, а також ефективний доступ до товарів і послуг. Для тих, хто може працювати, виплати мінімального доходу мають поєднуватися зі стимулами для (ре)інтеграції до ринку праці [15].

Згодом це положення отримало деталізацію на рівні Рекомендації про достатній мінімальний дохід, що забезпечує активну інклюзію, від 30.01.2023 № 2023/С 41/01 (далі – Рекомендації № 2023/С 41/01) [25]. Попри те, що Рекомендації № 2023/С 41/01 було ухвалено пізніше від моменту підготовки листа Комітетом з питань інтеграції України з Європейським Союзом Верховної Ради України з оцінкою положень щодо законопроекту № 3515, норми Рекомендацій № 2023/С 41/01 фактично відтворюють результати багаторічної еволюції підходів та поглядів щодо розвитку концепції мінімального доходу.

За своїм правовим режимом та виконуваними функціями мінімальний дохід («*minimum income*») є досить близьким до державних соціальних гарантій, а саме у частині визначення таких розмірів виплат мінімального доходу, що забезпечував би адекватний рівень підтримки доходів.

В основу розробки достатнього мінімального доходу покладено низку ключових принципів, серед яких привертає увагу принцип «адекватності підтримки доходів». Спираючись на зазначений принцип, країни – члени ЄС повинні вживати відповідних заходів, які б мали своєю метою забезпечення гідного життя громадян та посилення соціального захисту.

Зокрема, у пар. 3 Рекомендацій № 2023/С 41/01 передбачено, що держави-члени мають забезпечити та, за необхідності, зміцнити надійні системи соціального захисту, які гарантують гідне життя на всіх його етапах, поєднуючи належну підтримку доходів — через виплати з мінімальним доходом та інші супутні грошові виплати — та виплати в натуральній формі, а також надаючи ефективний доступ до допоміжних та основних послуг. Як впливає з пар. 4 Рекомендацій № 2023/С 41/01, для того, щоб забезпечити належну підтримку доходів, рекомендується, щоб держави-члени встановлювали рівень мінімального доходу за допомогою прозорої та надійної методології, визначеної згідно з національним законодавством, та шляхом залучення відповідних зацікавлених сторін. Рекомендується, щоб така методологія враховувала загальні джерела доходів, специфічні потреби та несприятливе становище домогосподарств, дохід низькооплачуваного працівника або працівника з мінімальною заробітною платою, рівень життя та купівельну спроможність, рівні цін і пов'язані з ними зміни та інші відповідні елементи.

Водночас передбачається, що у процесі забезпечення стимулів до (ре)інтеграції та збереження на ринку праці для тих, хто може працювати, рекомендується, щоб підтримка доходів осіб, які не мають достатніх ресурсів, досягла рівня, який принаймні еквівалентний одному з критеріїв: а) національний поріг бідності; б) грошова оцінка необхідних товарів і послуг, зокрема достатнє харчування, житло, охорону здоров'я та основні послуги, згідно з національними дефініціями; с) інші рівні, порівнянні з рівнями, зазначеними в пунктах а або б, встановленими

національним законодавством або практикою (пар. 5 Рекомендацій № 2023/С 41/01).

Як впливає з дослідження Спільного дослідницького центру «Ефективність схем мінімального доходу в ЄС», більшість країн — членів ЄС як референтне значення, покладено в основу вимірювання бідності, визначення його межі, використовують два критерії: 40 % (абсолютний критерій бідності) і 60 % (стандартний критерій бідності) від медіанного еквівалентного наявного доходу [26, с. 11].

Однак у дослідженні «Схеми мінімального доходу в Європі — дослідження національної політики 2015», підготовленому під егідою Генерального директорату з питань зайнятості, соціальних питань та інклюзії Європейської Комісії, зазначається, що у деяких випадках експерти наводять докази того, що рівень мінімального доходу знаходиться нижче «абсолютної» межі бідності, прожиткового мінімуму («*a subsistence minimum*») або 40 % від медіанного доходу [27, с. 23]. З цього положення прослідковується зв'язок «абсолютної» межі бідності із прожитковим мінімумом. Про зв'язок виплат мінімального доходу з порогом бідності на рівні 40 % від еквівалентного медіанного доходу в конкретній країні — члені ЄС, а отже, і з прожитковим мінімумом, згадується у робочому документі апарату Європейської Комісії до Пропозиції щодо Рекомендації Ради про достатній мінімальний дохід, що забезпечує активну інклюзію (SWD/2022/313 final) (далі — Робочий документ ЄК щодо мінімального доходу) [28, с. 8].

У Робочому документі ЄК щодо мінімального доходу окремо наводяться критерії адекватності (достатності) підтримки доходів бенефіціарів мінімального доходу. Так, адекватної підтримки доходів можна досягти у разі ство-

рення стимулів до праці, а саме: шляхом підвищення рівня доходів всіх осіб вище національного порогу ризику бідності або забезпечення можливостей для придбання визначеного на національному рівні кошика товарів і послуг (які повинні відображати рівень життя в даній державі — члені ЄС) [28, с. 11]. Як наголошено у Робочому документі ЄК щодо мінімального доходу, на даний час вісім держав-членів певною мірою використовують вартість кошика товарів і послуг першої необхідності для оцінки або визначення рівня допомоги, що надається в рамках їх схем мінімального доходу: Кіпр, Естонія, Німеччина, Литва, Люксембург, Польща, Словенія і Швеція. Зокрема, Люксембург нещодавно реформував свою систему мінімального доходу з метою забезпечення одержувачами основних засобів для існування. Мінімальний дохід визначено щодо основних статей і відповідних сум референтного бюджету, розрахованого Статистичним інститутом Люксембургу. Цей довідковий бюджет визначено як ціновий кошик товарів і послуг, що забезпечує гідний рівень життя в суспільстві [28, с. 19–20].

Якщо спробувати знайти відповідники у національному законодавстві, які б дозволяли забезпечити врахування зазначених критеріїв адекватності (достатності) підтримки доходів отримувачів виплат мінімального доходу, то напевно найближчим за функцією можна визнати прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт. Як зазначено у ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000, на основі прожиткового мінімуму визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового

обслуговування, соціального захисту, культури, охорони здоров'я та освіти [29]. Прожитковий мінімум визнається вартісною величиною набору продуктів харчування, достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999) [30].

На важливості ролі та значення прожиткового мінімуму у забезпеченні адекватності «виплат, що замінюють дохід» (які за юридичною природою є близькими до виплат мінімального доходу у праві ЄС) наголошує Європейський комітет із соціальних прав, надаючи тлумачення положенням п. 1 ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої). Зокрема, підкреслюється, що згідно з п. 1 ст. 12, якщо виплати є виплатами, що замінюють дохід, їх рівень повинен бути таким, щоб знаходитися в розумній пропорції до попереднього доходу, і не може опускатися нижче за поріг бідності, визначений як 50 % медіанного еквівалентного доходу. У коментарі відзначається, що Європейський комітет із соціальних прав обчислює його на основі порогового значення ризику бідності за даними Євростату. Водночас, якщо виплата на заміну доходу становить від 40 до 50 % медіанного еквівалентного доходу, також братимуться до уваги інші виплати, у застосовних випадках. Якщо мінімальний рівень виплати, що замінює дохід, падає нижче 40 % медіанного еквівалентного доходу (або показника прожиткового мінімуму), її розгляд у сукупності з іншими виплатами не може виправити си-

туації [31, с. 125]. Важливо відзначити, що наведене вище тлумачення до ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої) міститься у Дайджесті практики Європейського комітету з соціальних прав, перекладеному на українську мову у межах проекту Ради Європи «Посилення соціального захисту в Україні», який впроваджується Радою Європи в межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки [32].

Аргументи на користь і доцільність використання прожиткового мінімуму, розрахованого статистичним методом (40 % від медіанної заробітної плати), наводяться у наукових джерелах. Зокрема, саме такої позиції притримується у наукових дослідженнях акад. НАН України Е.М. Лібанова. На думку вченої, цей показник слід використовувати для визначення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, допомоги малозабезпеченим сім'ям [33, с. 123].

Водночас у деяких законопроектах пропонується використовувати кратний до розміру прожиткового мінімуму коефіцієнт як порогове значення для розрахунку показників, що використовуватимуться під час визначення розміру соціальної допомоги. Зокрема, у проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання базової соціальної допомоги та соціальних стипендій» (далі – законопроект щодо надання базової соціальної допомоги), підготовленому Міністерством соціальної політики України (дата та номер реєстрації не оприлюднені) [34], пропонується впровадити базову соціальну допомогу, яка має об'єднати шість видів соціальної допомоги (державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; державна допомога у зв'язку з вагітністю та пологами (крім деяких винятків за категоріями

одержувачів цього виду допомоги); державна допомога на дітей одиноким матерям; допомога на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях; допомога внутрішньо переміщеним особам; державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю), а також вводиться у систему розрахункових показників «розмір базової величини».

Так, у законопроекті щодо надання базової соціальної допомоги закріплено положення про те, що розмір базової величини не може бути нижчим за 1,5 розміру прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, на 1 січня календарного року. Додатково у новій ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (який у разі внесення змін матиме назву «Про базову соціальну допомогу») встановлено, що розмір базової величини для сім'ї визначається на рівні 100 % для першого члена сім'ї та 70 % – для кожного наступного члена сім'ї, відповідно до яких розраховується допомога.

Проте у такому вигляді фактично відбувається заміна показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» на показник «розмір базової величини», адже перший на даний час розраховується за близьким для другого показника методичним підходом. Зокрема, ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 встановлено, що 2024 року рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить:

для працездатних осіб — 55 %; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю — 100 %; для дітей — 140 % відповідного прожиткового мінімуму [35].

І це тоді як у Рекомендаціях парламентських слухань «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні», схвалених Постановою Верховної Ради України від 19.05.2020 № 620-IX (далі — Рекомендації парламентських слухань № 620-IX), було наголошено на неспроможності державного бюджету забезпечити повний обсяг витрат на соціальний захист населення навіть на рівні заниженого офіційного прожиткового мінімуму, що зумовило появу в законодавстві такого показника, як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму». У Рекомендаціях парламентських слухань № 620-IX також визнається, що існування такого показника нівелює функцію прожиткового мінімуму як основного інструменту соціальної політики та суперечить Конституції України, оскільки протиправно обмежуючи розмір державної соціальної допомоги та звужуючи коло осіб, які потребують соціального захисту, порушується конституційне право громадян на рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. У зв'язку з цим у п. 3 розділу II резолютивної частини Рекомендацій парламентських слухань № 620-IX окремо було зроблено наголос на необхідності забезпечення розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів щодо вилучення із законодавчих актів України показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» як такого, що не відповідає Конституції України (було доручено Кабінету Міністрів України) [36].

Додатково варто зауважити, що візія законопроекту щодо надання базової соціальної допомоги й обрані

методи та засоби її втілення не враховують підходів, що знайшли вияв у праві ЄС стосовно виплат мінімального доходу, а саме щодо визначення методичної бази розрахунку розміру таких виплат.

Так, нова ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (у новій редакції – «Про базову соціальну допомогу») встановлює, що розмір базової соціальної допомоги визначається як різниця між сукупним розміром базової величини для всіх членів сім'ї та середньомісячним сукупним доходом сім'ї.

Проте, як засвідчують положення Робочого документа ЄК щодо мінімального доходу, концепція бенчмаркінгу мінімального доходу аналізує достатність виплат на основі загального чистого наявного доходу, отриманого домогосподарством бенефіціара мінімального доходу. У подальшому чистий наявний дохід порівнюється з національним порогом бідності (як показник ефекту подолання бідності за доходами) та з доходом низькооплачуваного працівника (також із зазначенням грошових стимулів до роботи для бенефіціарів) [28, с. 12]. Вказаний методичний підхід не знайшов свого вияву у законопроекті щодо надання базової соціальної допомоги, оскільки, по-перше, використовується показник «розміру базової величини», не передбачений у правовій практиці ЄС, а, по-друге, береться до уваги під час розрахунків сукупний дохід сім'ї, на противагу якому у ЄС береться до уваги чистий наявний дохід, що допомагає з'ясувати реальну спроможність отримувача виплат вести гідне життя, не перебуваючи за межею бідності.

Певною мірою вказане можна визнати результатом неналежного оцінювання розробником законопроекту на-

дання базової соціальної допомоги, ступеня охоплення правом ЄС сфери соціальних відносин та участі ЄС у формування соціальної політики. Наприклад, у п. 7 «Оцінка відповідності» пояснювальної записки міститься застереження про те, що у проекті акта відсутні положення, які стосуються зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (зокрема міжнародно-правових).

До речі, висловлені зауваження можуть бути без винятку застосовані до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо надання базової соціальної допомоги», надісланого Міністерством соціальної політики України на погодження міністерствам, заінтересованим органам та сторонам (за списком розсилки, що додається до листа від 03.10.2024 № 22854/0/2-24/56) [37]. Запропонований до розгляду проект Порядку реалізації експериментального проекту щодо надання базової соціальної допомоги відтворює основні положення законопроекту щодо надання базової соціальної допомоги із єдиним відступом у частині визначення розміру базової величини, що встановлено у проекті Порядку у твердій сумі, а саме 4500 грн, на противагу підходу, що набув закріплення у згаданому законопроекті, — не нижче 1,5 розміру прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, на 1 січня календарного року.

У пояснювальній записці до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо надання базової соціальної допомоги» вчергове розробник повторив власну позицію щодо оцінки відповідності, зазначивши, що у проекті акта відсутні положення, які стосуються зобо-

в'язань України у сфері європейської інтеграції (зокрема міжнародно-правових).

Отже, як законопроект щодо надання базової соціальної допомоги, так і проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо надання базової соціальної допомоги» потребують узгодження із вимогами права ЄС у частині реалізації права людини на адекватні виплати з мінімальним доходом.

2. Правореалізаційний рівень відзначається вразливостями щонайменше трьох форм:

1) вразливості, що набувають похідного характеру, тобто вразливості, які не вдалось усунути на правотворчому етапі та які перетворюють потенційні загрози у реальні на етапі реалізації правових норм;

2) вразливості, створені неправомірними рішеннями, дією та/або бездіяльністю уповноважених органів державної влади та/або їх посадових осіб, що можна кваліфікувати як недотримання ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 [38], згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) вразливості, створені внаслідок недоліків судової практики, переважно зумовлених неправильним застосуванням норм матеріального права, які кодифікованими актами процесуального законодавства традиційно вважають неправильне тлумачення закону або застосування закону, що не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Перша форма правової вразливості може бути представлена на прикладі проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» № 5371 від 13.04.2021 (далі — законопроект № 5371) [39], який згодом було ухвалено як однойменний Закон України від 19.07.2022 № 2434-IX [40].

У висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу Верховної Ради України до законопроекту № 5371 було наголошено на тому, що предмет правового регулювання законопроекту охоплено положеннями гл. 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XL Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Важливо і те, що дотичними до предмета регулювання законопроекту № 5371 було визнано конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці, а також Європейську соціальну хартію (переглянуту).

Варто зауважити, що значну частину конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці (далі — МОП) імплементовано в правову систему ЄС та України, що додатково створює підґрунтя для посилення зближення національного законодавства із правом ЄС у сфері регулювання вказаних актів МОП. Так, зазначене знаходить вияв у п. 3 ст. 291 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з яким Сторони підтверджують своє зобов'язання щодо ефективного виконання основоположних і пріоритетних конвенцій МОП, які вони ратифікували, та Декларації МОП стосовно основних принципів та прав у світі праці

1998 року. Сторони також розглядають питання про ратифікацію та імплементацію інших конвенцій МОП, що класифікуються МОП як такі, що відповідають сучасним вимогам. Додатково слід привернути увагу до того факту, що Суд ЄС враховує та використовує норми актів Міжнародної організації праці під час розгляду відповідних справ, підтверджуючи тим самим повагу з боку співтовариства зобов'язань держав-членів за міжнародними договорами [41, с. 85].

У зв'язку з цим Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу Верховної Ради України зауважив, що законопроектом № 5371 пропонується встановити особливий режим регулювання трудових відносин між працівником та роботодавцем, який є суб'єктом малого або середнього підприємництва відповідно до закону, з кількістю працівників за звітний період (календарний рік) не більше 250 осіб, а також між роботодавцем та працівником, розмір заробітної плати якого становить на місяць понад вісім розмірів мінімальних заробітних плат. З цього приводу у висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу Верховної Ради України обґрунтовано положення про те, що розподіл однакових за своїм правовим статусом працівників на різні категорії з різним набором трудових прав суперечить принципу рівності та недискримінації, а саме:

- працівники таких роботодавців зазнаватимуть менш сприятливого ставлення, як порівняти з працівниками інших видів роботодавців, без будь-яких об'єктивних підстав, що могли б виправдати таку різницю у ставленні;
- роботодавці інших видів стикатимуться з нечесною конкуренцією з боку роботодавців, які є суб'єктами малого

або середнього підприємництва, відповідно до закону з кількістю працівників за звітний період (календарний рік) не більше 250 осіб, які використовуватимуть найману працю без дотримання всіх вимог Кодексу законів про працю України.

Однак зазначені положення законопроекту № 5371 не зазнали змін у остаточній редакції ст. 49⁵ Кодексу законів про працю, якою його було доповнено в межах Глави III-Б «Спрощений режим регулювання трудових відносин» із ухваленням Закону України від 19.07.2022 № 2434-ІХ. У тексті висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу Верховної Ради України наведено також аргументацію щодо уточнення та приведення у відповідність з міжнародними зобов'язаннями України інших положень законопроекту № 5371, деякі з яких, попри зазначене, без істотних змін отримали вираз у чинній редакції вказаної Глави III-Б Кодексу законів про працю. Утім, їх оцінка та подальший аналіз потребують окремо наукового вивчення.

Друга форма правової вразливості може бути репрезентована практикою реалізації законодавства у сфері прожиткового мінімуму як державного стандарту забезпечення соціальних прав громадян, загальна оцінка якої була представлена у раніше оприлюдненій праці [42]. Однак варто навести окремі міркування з цього приводу у цьому дослідженні із посиленням їх додатковими аргументами у взаємозв'язку з проблематикою застосування мінімальної заробітної плати як державної соціальної гарантії.

Зокрема, у низці судових справ було визнано порушення з боку Кабінету Міністрів України порядку встановлення розміру прожиткового мінімуму, процедури

формування відповідних мінімальних наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів, послуг. У судових рішеннях було встановлено, що визначення розміру прожиткового мінімуму в Україні здійснювали без проведення й урахування результатів науково-громадської експертизи сформованих наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для встановлення прожиткового мінімуму [43–45]. Не зважаючи на визнання постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 11.10.2016 № 780 протиправною та нечинною, дотепер розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму продовжують здійснювати на підставі наборів, затверджених цією Постановою.

Отже, станом на сьогодні триває практика встановлення прожиткового мінімуму у спосіб, який суперечить встановленому Законом України «Про прожитковий мінімум», що свідчить про порушення з боку уповноважених органів влади, насамперед Кабінету Міністрів України, ч. 2 ст. 19 Конституції України та, як наслідок, принципу верховенства права, який охоплює такі вимоги: правову визначеність, легітимні очікування, «якість закону» тощо.

Сприяти вирішенню описаної вище проблеми можуть заходи з боку Кабінету Міністрів України, спрямовані на:

- забезпечення формування оновлених набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг, необхідних для встановлення прожиткового мінімуму, та проведення їх науково-громадської експертизи у порядку, визначеному Порядком проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування,

набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 № 1767 [46];

- затвердження оновлених наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення.

Реалізація цих заходів забезпечить приведення процедури з визначення розміру прожиткового мінімуму у відповідність із Законом України «Про прожитковий мінімум». Адже, як випливає зі змісту ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прожитковий мінімум», не рідше одного разу на п'ять років визначаються набори продуктів харчування та непродовольчих товарів в натуральних показниках, а також набір послуг – у нормативах споживання. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про прожитковий мінімум» після проведення науково-громадської експертизи сформованих наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і набору послуг Кабінет Міністрів України встановлює значення прожиткового мінімуму.

Додатково вбачається за доцільне забезпечити з боку Верховної Ради України контроль за виконанням Кабінетом Міністрів України вимог Закону України «Про прожитковий мінімум» щодо порядку визначення розміру прожиткового мінімуму. Зокрема, згідно з п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону. Також ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 містить положення про те, що Кабінет Міністрів України підконтрольний і

підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [47].

Нагальною залишається потреба в активізації заходів з імплементації в українське законодавство тих норм права ЄС, що визначають мінімальні соціальні стандарти. Адже нині спостерігається недостатній рівень наближення національного законодавства до права ЄС, яке визначає засади соціальної політики.

У зв'язку з цим важливо забезпечити інтеграцію принципу «адекватності підтримки доходів», передбачену Рекомендаціями № 2023/С 41/01, в законодавство України. Зокрема, це могло б бути реалізовано шляхом встановлення у Законі України «Про прожитковий мінімум» вимог щодо обов'язковості використання підсумків моніторингу прожиткового мінімуму, яке здійснюється на основі статистичних даних про рівень споживчих цін центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, для здійснення коригування розміру прожиткового мінімуму.

Як вказано у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», зазначеним органом державної влади розраховується щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення.

Тож фактичний розмір прожиткового мінімуму може стати основою для коригування нормативно встановленого розміру прожиткового мінімуму. Оскільки прожитковий мінімум застосовується й для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації со-

ціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм, встановлення розмірів мінімальної заробітної плати, саме його реальний рівень, братиметься до уваги у процесі здійснення оцінювання виконання країною – стороною Європейської соціальної хартії (переглянутої) вимог щодо забезпечення ефективного здійснення права на справедливу винагороду, тобто таку винагороду, яка забезпечує працівникам і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень.

Зокрема, Європейський комітет із соціальних прав у коментарі до п. 1 ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) зауважив, що заробітна плата не відповідає вимогам Хартії, незалежно від відсотка (мається на увазі відсоткове співвідношення мінімальної заробітної плати до чистої середньої заробітної плати), якщо вона не забезпечує достатнього життєвого рівня у *реальному прояві* для працівника, тобто вона повинна бути явно вищою межі бідності для конкретної країни [31, с. 75]. До речі, варто окремо привернути увагу до того, що Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14.09.2006 держава Україна не взяла на себе зобов'язання вважати обов'язковим п. 1 ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [48]. Утім, зважаючи на те, що більшість країн – членів ЄС взяли на себе зобов'язання щодо п. 1 ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (наприклад, Іспанія, Італія, Німеччина, Франція, Швеція, Греція, Литва, Румунія) [49], можливо передбачити, що євроінтеграційний процес зумовить наближення України до соціальних стандартів ЄС та приєднання до всіх інших статей та пунктів, зокрема п. 1 ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [50].

Також варто згадати Директиву 2022/2041 Європейського Парламенту та Ради від 19.10.2022 про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі (далі – Директива 2022/2041) [51], згідно з якою держави – члени із законодавчо встановленими мінімальними заробітними платами визначають необхідні процедури для встановлення та оновлення визначених законом мінімальних заробітних плат. У Директиві 2022/2041 закріплено положення про те, що таке встановлення та оновлення потрібно здійснювати з дотриманням критеріїв, передбачених для сприяння їх адекватності, з метою досягнення гідного рівня життя, зменшення бідності серед зайнятого населення, а також сприяння соціальній згуртованості і висхідній соціальній конвергенції, а також зменшення гендерного розриву в оплаті праці. Держави-члени визначають ці критерії відповідно до своєї національної практики, у відповідному національному законодавстві, у рішеннях компетентних органів або в тристоронніх угодах. Критерії мають бути чітко визначеними. Держави-члени можуть ухвалювати рішення про відносну вагу цих критеріїв, включно з елементами, зазначеними в пар. 2, беручи до уваги свої національні соціально-економічні умови (пар. 1 ст. 5).

Зі свого боку національні критерії, зазначені в пар. 1 ст. 5 Директиви 2022/2041, повинні включати принаймні такі елементи, як-от: купівельна спроможність встановленої законом мінімальної заробітної плати з урахуванням прожиткового мінімуму (*«the cost of living»*); загальний рівень заробітної плати та її розподіл; темпи зростання заробітної плати; довгострокові національні рівні продуктивності та розробки [51]. Серед факторів, які по-

трібно враховувати під час визначення рівня мінімальної заробітної плати, наскільки це можливо й прийнятно стосовно національної практики та умов, Конвенцією Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, ратифікованою Законом України № 2997-IV від 19.10.2005, виділені такі:

а) потреби працівників та їхніх сімей з урахуванням загального рівня заробітної плати в країні, *прожиткового мінімуму (the cost of living)*, допомоги з соціального забезпечення та порівняльного життєвого рівня інших соціальних груп;

б) економічні фактори, зокрема необхідні умови економічного розвитку, рівень продуктивності й бажаність досягнення та підтримання високого рівня зайнятості [52].

Наведені вище критерії встановлення й оновлення мінімальної заробітної плати, зокрема з урахуванням рівня прожиткового мінімуму, зумовлюють потребу визначення періодичності актуалізації її розміру.

Так, у пар. 5 ст. 5 Директиви 2022/2041 стверджується, що держави-члени забезпечують, щоб регулярне та своєчасне оновлення встановлених законом мінімальних заробітних плат відбувалося принаймні кожні два роки або, для держав-членів, які використовують механізм автоматичної індексації, як зазначено в пар. 3 ст. 5, – принаймні кожні чотири роки. Водночас, як засвідчують відомості, наведені в Оцінці впливу, що супроводжує пропозицію щодо Директиви про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі від 28.10.2020 (SWD(2020) 245 final), більшість країн – членів ЄС, які дотримуються системи нормативного визначення мінімаль-

ної заробітної плати, переглядають її розмір щорічно. Зокрема, такий підхід впроваджено у правові системи Чехії, Естонії, Ірландії, Греції, Іспанії, Франції, Хорватії, Латвії, Литви, Угорщини, Мальти, Польщі, Португалії, Словенії, Словаччини [53, с. 129–130].

З огляду на національну практику встановлення й оновлення розміру мінімальної заробітної плати слід визнати релевантною панівному у країнах-членах підходу у правовому регулюванні зазначеної сфери відносин. Так, згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про оплату праці» від 24.03.1995, розмір мінімальної заробітної плати встановлює Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України з урахуванням вироблених внаслідок переговорів пропозицій спільного представницького органу об'єднань профспілок і спільного представницького органу об'єднань організацій роботодавців на національному рівні. У цьому випадку розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про оплату праці») [54].

Проте Бюджетною декларацією на 2025–2027 роки, схваленою постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 № 751, у супереч нормі ч. 1 ст. 10 Закону Украї-

ни «Про оплату праці» та ігноруючи вимоги Директиви 2022/2041 передбачено, що у 2025–2027 рр. розмір мінімальної заробітної плати становитиме 8000 грн, що забезпечить досягнутий рівень гарантії з урахуванням значного підвищення 2024 р. (розділ «Державна політика щодо соціальних стандартів та гарантій, соціальна політика») [55].

Зазначена суперечлива візія методів і засобів реалізації бюджетної політики України на середньостроковий період знайшла подальший розвиток і закріплення у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» (№ 12000 від 14.09.2024) (далі — законопроект № 12000). Так, ст. 8 законопроекту № 12000 передбачено, що з 01.01.2025 розмір мінімальної заробітної плати залишиться незмінним, а саме на поточному рівні, який становить 8000 грн (у місячному розмірі) та 48 грн (у погодинному розмірі) [56].

Вбачається, що порядок та умови встановлення, а також періодичність перегляду розміру мінімальної заробітної плати мають бути приведені у відповідність до Закону України «Про оплату праці» та Директиви 2022/2041, враховуючи ключове значення прожиткового мінімуму як одного з критеріїв, що береться до уваги під час встановлення й оновлення мінімальної заробітної плати, особливо у світлі коментарів Європейського комітету з соціальних прав до п. 1 ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої) та положень Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються.

Тож висловлена у цьому дослідженні думка щодо закріплення обов'язковості кореляції нормативно визначеного із фактичним розміром прожиткового мінімуму,

окрім сприяння меті адаптації національного законодавства до права ЄС у цій сфері суспільних відносин, додатково сприятиме підвищенню значущості процедури моніторингу прожиткового мінімуму – від статистичного до визнання складовою правотворчої діяльності.

Задля цього доцільно передбачити, що встановлення, моніторинг і перегляд розмірів прожиткового мінімуму як державного соціального стандарту має відбуватися з урахуванням процедурних особливостей, встановлених Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 [57].

Зважаючи на те, що особливості розробки бюджетної декларації, проекту Закону України про Державний бюджет України, які містять положення про прожитковий мінімум та інші державні соціальні стандарти та гарантії, знайшли відображення у нормах Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 [58], застосування якого виключено з-під сфери дії Закону України «Про правотворчу діяльність», доцільно передбачити певне застереження, яке дозволяло б використати переваги Закону України «Про правотворчу діяльність» у процесі розробки проекту Закону України про Державний бюджет України. Це допоможе під час оцінювання впливу проекту Закону України про Державний бюджет України на відповідний календарний рік встановити чіткі критерії (показники), за якими здійснюватиметься його правовий моніторинг.

Адже одним із етапів розробки проекту нормативно-правового акта визнається здійснення оцінювання впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням його результатів у пояснювальній записці. Згідно з ч. 1 ст. 30 Закону України «Про право-

творчу діяльність» суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці, з-поміж іншого, способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі ухвалення проєкту нормативно-правового акта (п. 5); та критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі ухвалення проєкту нормативно-правового акта (п. 6).

Одним із критеріїв правового моніторингу Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік у частині визначення розміру прожиткового мінімуму та подальшого його коригування можна визнати щомісячний розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення. Проведення правового моніторингу Закону України про Державний бюджет України на відповідний календарний рік для зазначених вище цілей має відбуватися щомісяця, зважаючи на високий рівень динаміки показників, які закладаються для розрахунку фактичного розміру прожиткового мінімуму, а саме статистичних даних про рівень споживчих цін. Зокрема, за даними Міністерства соціальної політики України, орієнтовний фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах грудня 2021 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 4478 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5128 грн), для дітей віком до 6 років – 4112 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 5105 грн, для працездатних осіб – 4662 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5792 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3786 грн.

Тоді як орієнтовний фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах січня 2022 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 4666 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5344 грн), для дітей віком до 6 років – 4264 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 5309 грн, для працездатних осіб – 4856 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 6032 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3962 грн. Як порівняти з фактичним розміром, нормативно визначений розмір прожиткового мінімуму є значно нижчим. Так, 2021 року прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з 1 грудня становив 2393 грн. Попри те, що фактичний розмір прожиткового мінімуму у січні 2022 р., як показано вище, підвищився, це не справило впливу на нормативно визначений його розмір, який залишився незмінним з грудня 2021 р.

Отже, зазначене зумовлює потребу в юридичному закріпленні вищевказаного строку проведення правового моніторингу Закону України про Державний бюджет України на відповідний календарний рік (у частині забезпечення кореляції нормативно визначеного та фактичного розмірів прожиткового мінімуму) у ст. 67 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Третя форма правової вразливості є прямим результатом низької якості правосуддя, що виявляється у неправильному застосуванні норм матеріального права і призводить до поглиблення соціальної несправедливості в суспільстві. Адже у разі ухвалення вищою судовою ланкою рішення з категорії справ, пов'язаних, зокрема, із захистом соціальних прав, єдиною можливістю досягти мети утвердження верховенства права та забезпечення

реалізації права на справедливий суд залишається звернення до міжнародного юрисдикційного органу, яким є Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Вказане зазначено в одному з рішень ЄСПЛ, а саме у справі «Проніна проти України» (Заява № 63566/00) [59]. Справу була порушено за заявою, поданою до ЄСПЛ проти України громадянкою України С.В. Проніною (далі – заявниця) 25.10.2000 відповідно до ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Заявниця стверджувала, зокрема, що національні суди не надали достатнього обґрунтування своїх рішень у її цивільній справі, а саме: у березні 2000 р. у зв'язку з відмовою нарахувати їй більшу пенсію заявниця звернулась до Ялтинського міського суду з позовом до місцевого управління праці та соціального захисту населення. У позові заявниця стверджувала, що відповідно до ст. 46 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про пенсійне забезпечення» її пенсія не може бути нижчою за прожитковий мінімум. Виходячи з того, що їй було призначено пенсію у розмірі 74,70 грн, а прожитковий мінімум було встановлено у розмірі 118,30 грн на місяць, заявниця вимагала відповідного збільшення пенсії. 04.04.2000 суд відмовив у задоволенні позову заявниці. Суд, зокрема, встановив, що хоча ст. 19 Закону України «Про пенсійне забезпечення» передбачає можливість підвищення пенсії, але вона також обмежує максимальний розмір пенсії, яку заявниця фактично отримувала. Суд не розглянув аргументу заявниці щодо невідповідності розміру її пенсії прожитковому мінімуму, гарантованому ст. 46 Конституції України. Заявниця оскаржила рішення Ялтинського міського суду у Верховному Суді Автономної Республіки Крим. У своїй

касаційній скарзі заявниця повторно стверджувала, що відповідно до ст. 46 Конституції України її пенсія не може бути нижчою за прожитковий мінімум, а норми Конституції України мають перевагу над нормами звичайних законів. 03.07.2000 Верховний Суд Автономної Республіки Крим залишив у силі рішення суду першої інстанції. Суд не розглядав скарги заявниці з точки зору ст. 46 Конституції України (п. 9–12 рішення ЄСПЛ).

Розглянувши справу, ЄСПЛ визнав, що відбулося порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [60]. Адже, як зазначив ЄСПЛ, заявниця посилалася, зокрема, на положення ст. 46 Конституції України, заявляючи, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум. Однак національні суди не вчинили жодної спроби проаналізувати позов заявниці з цієї точки зору, попри пряме посилання у кожній судовій інстанції. Проігнорвавши цей момент, який був специфічним, доречним і важливим, національні суди не виконали своїх зобов'язань щодо п. 1 ст. 6 Конвенції.

3. Рівень конституційного контролю має виявляти й усувати вразливості, які характерні для відповідного кола питань, що вирішуються Конституційним Судом України. Так, до повноважень Конституційного Суду України належить:

- 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих

положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 [61]).

Водночас практика діяльності Конституційного Суду України інколи стає джерелом створення вразливості та її подальшого перетворення в загрозу (наприклад, соціальному добробуту громадян України) через суперечливе вирішення справ, предметом яких є питання про відповідність актів чинного законодавства України приписам конституційно-правових норм щодо змісту та обсягу прав і свобод, зокрема у соціально-економічній сфері. Усебічний аналіз зазначеної проблематики було висвітлено в окремій науковій публікації та сформульовано висновок про те, що еволюційний розвиток правових позицій Конституційного Суду України засвідчує, що спочатку отримували визнання факти недотримання конституційних прав громадян України у соціально-економічній сфері (у частині зупинення дії норм законів України, якими встановлювались пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій), а згодом, навпаки, спостерігалось утвердження концепції про право держави, виходячи з наявних фінансово-економічних можливостей, вирішувати соціальні питання на власний розсуд [62].

Додатково треба зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану зазнали змін державні соціальні гарантії у частині визначення їх розміру у разі їх застосування як певної розрахункової величини. Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» закріплено норму, згідно з якою розмір мінімальної заробіт-

ної плати, що застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, визначено на рівні 1600 грн (ст. 8). Певні застереження щодо встановлення двох розмірів мінімальної заробітної плати, залежно від функціонального призначення останньої, було висловлено Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України (лист № 16/03-2023/209829 від 25.09.2023) до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» (№ 10000 від 15.09.2023). Зокрема, було аргументовано заперечення щодо запропонованої в законопроекті конструкції одночасного встановлення різних розмірів мінімальних заробітних плат: «Вважаємо, що встановлення проектом різних розмірів мінімальних заробітних плат, що застосовуються як певні величини щодо встановлення розмірів оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці, є некоректним, а також не узгоджується із Законом України «Про оплату праці», який не передбачає наявності різних рівнів мінімальних заробітних плат. Крім того, застосування зменшеного розміру мінімальної заробітної плати в окремих випадках призведе до порушення ст. 43 Конституції України, якою гарантується, що кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. До того ж конструкція — «для обчислення виплат» — не відповідає принципу правової визначеності, оскільки невідомо, які саме виплати підпадають під дію цієї норми, що в цілому, на наш погляд, призведе до різного тлумачення вказаної ініціативи та неоднозначності при її правозастосуванні» [63].

Зазначене положення ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» не залишилося поза

увагою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який звернувся до Конституційного Суду України із конституційним поданням про визнання таким, що не відповідає Конституції України положення ч. 2 ст. 8 цього Закону. В оголошенні, розміщеному відділом комунікацій Конституційного Суду України та правового моніторингу на офіційній вебсторінці Суду, зазначається, що положення ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік», на переконання суб'єкта права на конституційне подання, не відповідає ч. 1 ст. 8, ст. 16, ч. 3 ст. 22, ч. 4 ст. 41, ч. 1 ст. 50, ст. 56, ч. 4 ст. 62, ч. 2 ст. 95 Конституції України. У конституційному поданні, як вказано в оголошенні, зазначається, що впровадження положення ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» призвело до зменшення розміру доплати до пенсії, на яку громадяни легітимно очікували. На сьогодні це конституційне подання розподілено судді-доповідачу [64].

Варто зауважити, що з приводу відповідності Конституції України (конституційності) ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» відкрито конституційні провадження за конституційними скаргами В.В. Довженка та В.Й. Прищепи. Зважаючи на те, що конституційні скарги стосуються того самого питання, Другим Сенатом Конституційного Суду України було винесено ухвалу про об'єднання конституційних проваджень [65].

Додатково в одне конституційне провадження було об'єднано відкриті провадження за конституційними скаргами І.М. Сарнавського та С.М. Фалендиш щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 3 роз-

ділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 № 1774-VIII [66]. Зокрема, вказаним пунктом встановлено, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів і заробітної плати працівників та інших виплат, крім розрахунку щорічного обсягу фінансування статутної діяльності політичних партій [67].

Можна очікувати, що рішення Конституційного Суду України, у разі встановлення невідповідності Конституції України (неконституційності) згаданих вище положень нормативно-правових актів, може додатково посилити захисну функцію мінімальної заробітної плати як визначеної Законом України «Про оплату праці» державної соціальної гарантії.

Отже, можна дійти висновку, що превалювання формального підходу до оцінки ступеня застосовності права ЄС до регулювання певних груп соціальних і трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наближенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС призводить до ситуації, коли створюються умови для закладення вразливостей у систему правового регулювання соціально-трудової сфери, які у разі несвоєчасного виявлення й усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть створювати загрози національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що справлятиме вплив загалом на національну стійкість України та її соціальної компоненти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Геєць В.М., Бурлай Т.В., Близнюк В.В. Соціальна резильєнтність національної економіки крізь призму досвіду Європейського Союзу та України. *Економічна теорія*. 2023. № 3. С. 5–43. <https://doi.org/10.15407/etet2023.03>
2. Гриценко А.А. Стратегії економічної стійкості у нестабільному середовищі. *Економіка і прогнозування*. 2022. № 3. С. 33–43. <https://doi.org/10.15407/eip2022.03.033>
3. Цимбал О.І. (керівник), Лібанова Е.М., Макарова О.В. та ін. Людський розвиток в Україні. Пріоритети національної політики мінімізації асиметрії українського ринку праці. Київ: Академперіодика, 2021. 210 с. URL: https://idss.org.ua/arhiv/Block_Libanova_Ludskij_rozvytok_web.pdf
4. Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков, О.М. Майборода, Н.В. Хамітов та ін. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. 552 с.
5. Єфименко Т.І. Гармонізація інформаційного середовища стресостійкості корпоративного сектору економіки. *Економіка України*. 2023. № 6 (739). С. 3–22. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.06.003>
6. Новікова О., Цимбал О., Остафійчук Я. Становлення резильєнтності соціально-трудової сфери в контексті повоєнної розбудови економіки України. *Економіка України*. 2024. № 7 (752). С. 94–112. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.07.094>
7. Череватський Д.Ю. Резильєнтність економіки та економіка резильєнтності. *Економіка промисловості*. 2023. № 1 (101). С. 31–39. <http://doi.org/10.15407/econindustry2023.01.031>
8. Constantinescu M. Measuring economic resilience for the CEE and Black Sea countries in the framework of comprehensive defense. *Security and Defence Quarterly*. 2023. No. 44 (4). P. 55–83. <https://doi.org/10.35467/sdq/175379>
9. Challoumis Constantinos. Evaluation of Economic Resilience Post-War (August 04, 2024). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4915784

10. Cooper Luke. Economic resilience, social dialogue and democracy in wartime: critical reflections on the challenges facing Ukraine's economy. Conflict and Civiness Research Group, LSE IDEAS, The London School of Economics and Political Science. London, 2023. 9 p. URL: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Brief-LC-Interview-with-LRT-LSE.pdf>

11. Paździor A., Caputa W. And Krawczyk-Sokołowska I. Economic Resilience in the Face of COVID and the War in Ukraine: Key Lessons From the Situation of the Polish Economy. Bukalska, E., Kijek, T. and Sergi, B.S. (Ed.). *Modeling Economic Growth in Contemporary Poland (Entrepreneurship and Global Economic Growth)*. Emerald Publishing Limited, Leeds. 2023. P. 75-87. <https://doi.org/10.1108/978-1-83753-654-220231005>

12. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2020. Strategic foresight report strategic foresight – charting the course towards a more resilient Europe. COM/2020/493 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0493&qid=1706954760521#footnote25>

13. Manca, Benczur and Giovannini. Building a scientific narrative towards a more resilient EU society, Part 1: a conceptual framework. 2017. <https://doi.org/10.2760/635528>

14. Megatrends cards. *European Commission website*. URL: <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/Megatrends%20cards.pdf>

15. Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29>

16. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення українського законодавства до права ЄС. Київ, 2018. 104 с. *Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

17. Кабанець Ю. Соціальна політика і зайнятість: наскільки Україна готова до вступу в ЄС. Аналітична записка. Cedos. 2023. URL:

<https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/soczpolityka-i-zajnyatist-v-yes-2.pdf>

18. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку»: Указ Президента України від 02.06.2021 № 225/2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>

20. Про національну безпеку України: Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text>

22. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

23. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення № 3515 від 20.05.2020. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2438>

24. Позиція профспілок: законопроект 3515 «слуг народу» руйнує підвалини соціальної держави Україна. *Офіційний вебпортал*

Федерації професійних спілок України. URL: <https://fpsu.org.ua/generalna-ugoda-galuzevi-ugodi-teritorialni-ugodi/generalnij-dogovor/256-holovna-novyna/20668-zakonoproekt-3515-rujnuepidvalini-sotsialnoji-derzhavi-ukrajina.html>

25. Council Recommendation of 30 January 2023 on adequate minimum income ensuring active inclusion 2023/C 41/01. *Eur-lex*. Access to European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0203%2801%29&qid=1711891537338>

26. Almeida V., De Poli, S., Hernández A. The effectiveness of Minimum Income schemes in the EU, JRC. *Working Papers on Taxation and Structural Reforms*. 2022. No. 09. European Commission, Joint Research Centre, Seville. JRC130676. URL: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-09/JRC130676_the_effectiveness_of_minimum_income_schemes_in_the_eu_final_version.pdf

27. Marlier, E. and Frazer, H., Minimum income schemes in Europe – A study of national policies 2015. Publications Office, 2016. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/860513>

28. Commission staff working document. Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation. On adequate minimum income ensuring active inclusion. 28.09.2022. SWD(2022) 313 final. *Publications Office of the European Union*. URL: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0b82b671-408f-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

29. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

30. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>

31. Дайджест практики Європейського комітету з соціальних прав. *Council of Europe*. 2022. URL: <https://rm.coe.int/ecsr-digest-re-social-rights-2023/1680ac7ba0>

32. План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» 2023–2026. *Council of Europe*. 2022. URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>

33. Libanova E. Minimum subsistence level in the social policy of the poor countries of Europe: the case of Ukraine. *Economic Annals-XXI*. 2020. Vol. 182 (3-4). P. 117-125. <https://doi.org/10.21003/ea.V182-12>

34. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання базової соціальної допомоги та соціальних стипендій. Офіційний вебсайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/834/>

35. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

36. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 19.05.2020 № 620-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-IX#Text>

37. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо надання базової соціальної допомоги». Офіційний вебсайт Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні. URL: <https://spo.fpsu.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/2477-zk.pdf>

38. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

39. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність № 5371 від 13.04.2021. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26241>

40. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність: Закон України від 19.07.2022 № 2434-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2434-20#Text>

41. Європейське право: право Європейського союзу: підручник. У 3-х кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. перша: Інституційне право Європейського союзу / В.І. Муравйов, О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.

42. Устименко В., Джабраїлов Р., Гудіма Т. Формування прожиткового мінімуму в контексті гарантій соціальних прав: проблеми та рішення. *Економіка та право*. 2024. № 2 (73). С. 3–12. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.003>

43. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.09.2015 у справі № 826/6362/15 за позовом ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України, треті особи: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України про визнання протиправними дій, зобов'язати вчинити дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/50645357>

44. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20.12.2018 у справі № 826/3639/17 за позовом ОСОБА_4 до Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України про визнання нечинним і скасування підзаконного нормативно-правового акта, визнання протиправними дій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771044>

45. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 20.11.2019 у справі № 640/14839/19 за позовом ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України про визнання протиправними дій та бездіяльності, зобов'язання вчинити дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86030458>

46. Порядок проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 № 1767. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-99-п#Text>

47. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

48. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 № 137-V. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text>

49. European Social Charter country profiles. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/country-profiles>

50. Європейська соціальна хартія (переглянута), ратифікована із заявами Законом України № 137-V від 14.09.2006. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

51. Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041>

52. Конвенція Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, ратифікована Законом України № 2997-IV від 19.10.2005. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_149?lang=en#Text

53. Commission staff working document. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union. 28.10.2020. SWD(2020) 245 final. *Publications Office of the European Union*. URL: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/4bd444be-19fb-11eb-b57e-01aa75ed71a1>

54. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр#Text>

55. Про схвалення Бюджетної декларації на 2025–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 № 751. *Офі-*

ційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-п#Text>

56. Проект Закону про Державний бюджет України на 2025 рік № 12000 від 14.09.2024. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44888>

57. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n325>

58. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

59. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Протина проти України» (Заява № 63566/00). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_096#Text

60. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-BP. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

61. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

62. Устименко В., Джабраїлов Р. Утвердження соціальної справедливості в суспільстві: деякі підходи у правотворчій та правозастосовній практиці. Вісник Національної академії правових наук України. 2023. Т. 30, № 3. С. 126–155. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-3-126>

63. Проект Закону про Державний бюджет України на 2024 рік № 10000 від 15.09.2023. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42796>

64. КСУ перевірить на конституційність законодавчий припис щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/ksu-pereviryt-na-konstytucijnist-zakonodavchyyypypys-shchodo-vyznachennya-rozmiru>

65. Ухвала Другого Сенату Конституційного Суду України від 25.09.2024 № 14-уп(II)/2024 про об'єднання конституційних проваджень у справі за конституційною скаргою Довженка Віктора Васильовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» та у справі за конституційною скаргою Прищепи Валентини Йосипівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va14u710-24#Text>

66. Ухвала Другого Сенату Конституційного Суду України від 25.09.2024 № 67-у(II)/2024 про об'єднання конституційних проваджень у справі за конституційною скаргою Сарнавського Ігоря Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII та у справі за конституційною скаргою Фалендиш Світлани Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v067u710-24#Text>

67. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06.12.2016 № 1774-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text>

**ЕКОНОМІЧНИЙ
ВИМІР СТІЙКОСТІ:
СУЧАСНІ ВИМОГИ ПРАВА ЄС
ТА МОЖЛИВОСТІ
ЇХ УРАХУВАННЯ
У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Виходячи з аналізу правових актів ЄС та зважаючи на практику діяльності Європейської Комісії, беручи до уваги деякі особливості правозастосування та правотлумачення з боку керівних органів ЄС, можна дійти висновку, що розвиток законодавства ЄС, яке визначає засади економічного виміру стійкості, відбувається щонайменше за трирівневою структурою, а саме:

1) рівень економічної політики ЄС та країн – членів ЄС. Базові положення, що є визначальними для формування єдиних підходів до формування спільної економічної політики ЄС та виокремлення макроекономічних показників, які є важливими для оцінки ступеня дотримання країнами-членами встановлених Копенгагенськими критеріями вимог, зокрема щодо фінансово-економічної стабільності, зафіксовані в актах первинного права та

додатках до них. Відхилення від чітко визначених контрольних показників у економічній політиці країни — члена ЄС розглядається як відступ останньої від зобов'язань, взятих під час вступу до ЄС, щодо дотримання засад організації та функціонування економічної системи ЄС;

2) функціональний рівень, який передбачає правові заходи у сферах, що являють собою економічно зумовлений стратегічний безпековий інтерес ЄС (наприклад, стратегічні технології, критично важлива сировина, об'єкти критичної інфраструктури, прямі іноземні інвестиції, які не повинні створювати загроз економічній безпеці ЄС і стосовно яких здійснюються заходи скринінгу тощо);

3) секторальний рівень, коли правові заходи, що вживаються з боку ЄС, мають на меті забезпечення стійкості у чітко визначених секторах, наприклад, певними особливостями відзначається функціонування фінансового сектору у частині вимог, що висуваються до цифрової операційної стійкості фінансових установ.

1. Розвиток законодавства ЄС, що визначає засади економічного виміру стійкості: рівень економічної політики ЄС та країн — членів ЄС.

Особливу увагу у системі правових актів ЄС, що визначають засади економічної політики ЄС, приділено фінансальній політиці як піднапрямку економічної політики, який хоч і перебуває у сфері відання національних урядів, водночас стає предметом регулювання з боку Європейської Комісії із посиленням на принцип субсидіарності як відомий принцип розподілу компетенцій у взаємовідносинах між ЄС та країнами — членами ЄС.

Як впливає зі змісту ч. 3 ст. 5 Договору про Європейський Союз, відповідно до принципу субсидіарності у

сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише у разі й у такому обсязі, якщо держави-члени не можуть досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів [1].

Вказане щодо економічної політики деталізується у положеннях Договору про функціонування ЄС [1]. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 2 Договору про функціонування ЄС держави-члени координують свою економічну політику та політику зайнятості на передбачених у цьому Договорі засадах, які має право визначати Союз. Серед повноважень, що є спільними для Союзу та держав-членів та стосуються низки головних сфер, що наведені у ч. 2 ст. 4 Договору про функціонування ЄС, окремо згадано економічну, соціальну і територіальну єдність (п. «с»). Додатково у ч. 1 ст. 5 Договору про функціонування ЄС окремо зауважено, що держави-члени координують свою економічну політику в межах Союзу. З цією метою, як зазначається у вказаній правовій нормі, Рада ЄС ухвалює заходи, зокрема загальні керівні принципи, щодо такої політики.

Принагідно варто наголосити на тому, що засади здійснення економічної політики ґрунтовніше розкриті в Главі 1 «Економічна політика» Розділу VIII «Економічна та монетарна політика» Договору про функціонування ЄС.

У Главі 1 «Економічна політика» (починаючи зі ст. 120) проголошено, що держави-члени провадять свої економічні політики з метою сприяння досягненню цілей Союзу, як це визначено у ст. 3 Договору про Європейський Союз, та в контексті загальних керівних принципів, зазначених в ч. 2 ст. 121. Держави-члени та Союз діють згідно з

принципом відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією, сприяючи ефективному розподілу ресурсів та відповідно до принципів, встановлених у ст. 119.

У ст. 121 вчергове наголошено, що держави-члени вважають свої економічні політики предметом спільного інтересу та координують їх у рамках Ради ЄС відповідно до положень ст. 120. Рада ЄС за рекомендацією Європейської Комісії формулює проект загальних керівних принципів щодо економічних політик держав-членів та Союзу й звітує про свої висновки Європейській Раді. Європейська Рада на підставі звіту Ради ЄС обговорює висновки щодо загальних керівних принципів економічних політик держав-членів та Союзу. На підставі зазначених висновків Рада ЄС ухвалює рекомендацію, встановлюючи ці загальні керівні принципи. Рада повідомляє Європейському Парламенту про свою рекомендацію. З метою забезпечення тіснішої координації економічних політик і сталої конвергенції економічних досягнень держав-членів Рада ЄС на підставі поданих звітів Європейської Комісії стежить за економічним розвитком кожної держави-члена та Союзу та за відповідністю економічних політик загальним керівним принципам, зазначеним у ч. 2, а також регулярно проводить загальну оцінку. Для цілей такого багатостороннього нагляду держави-члени надають Європейській Комісії інформацію про свої важливі заходи у сфері їхньої економічної політики та іншу інформацію, яку вони вважають необхідною. Якщо згідно з процедурою, зазначеною в ч. 3 ст. 121, встановлено, що економічну політику держави-члена не узгоджено із загальними керівними принципами, зазначеними в ч. 2 ст. 121, або якщо вона загрожує належному функціонуванню економічного та ва-

лютного союзу, Європейська Комісія може надіслати їй попередження, а Рада ЄС за рекомендацією Європейської Комісії може надіслати необхідні рекомендації відповідній державі-членові. Рада ЄС за пропозицією Комісії може ухвалити рішення про оприлюднення своїх рекомендацій (ч. 1–4 ст. 121 Договору про функціонування ЄС).

Особливого значення для забезпечення стійкості економічної політики ЄС набуває застереження, наведене у ч. 1 ст. 126 Договору про функціонування ЄС про те, що держави-члени уникають надмірного державного дефіциту. Як зазначено у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, Європейська Комісія стежить за розвитком бюджетної ситуації та розміром державного боргу в державах-членах, щоб виявити значні помилки. Зокрема, Комісія перевіряє дотримання бюджетної дисципліни на підставі таких двох критеріїв:

1) чи співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків коли: це співвідношення істотно та безперервно зменшувалось і досягло рівня, близького до контрольного значення; або ж, навпаки, перевищення контрольного значення є винятковим і тимчасовим, а співвідношення лишається близьким до контрольного значення;

2) чи співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків, коли таке співвідношення достатньою мірою зменшується та в задовільному темпі наближається до контрольного значення.

Контрольні значення за цими двома критеріями зафіксовано у Протоколі про процедуру щодо надмірного

дефіциту, який додається до Договорів про ЄС та про функціонування ЄС.

Так, у Протоколі № 12 «Про процедуру щодо надмірного дефіциту» наводяться контрольні значення, вказані у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, а саме: 3 % для співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами; 60 % для співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами.

Очевидно, перебуваючи в умовах правового режиму воєнного стану, Україна не здатна забезпечити дотримання наведених вище контрольних значень критеріїв, загаданих у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС. У цьому переконують закладені у Законі України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» від 19.11.2024 [2] показники граничних обсягів дефіциту державного бюджету та державного боргу, а також гарантованого державою боргу. Зокрема, за наведеною Прес-службою Апарату Верховної Ради України інформацією, граничний обсяг дефіциту державного бюджету дорівнює 1640,6 млрд грн, що розрахунково становить 19,4 % прогнозного ВВП; граничний обсяг державного боргу на 31.12.2025 встановлено у сумі 8210,5 млрд грн, що розрахунково становить 97 % прогнозного ВВП; граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2025 – у сумі 406,7 млрд грн, що розрахунково становить 4,8 % прогнозного ВВП [3].

Отже, подібні показники, що засвідчують істотний рівень відхилень від контрольних значень, закладених у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, щодо граничних обсягів дефіциту державного бюджету та державного боргу можуть сигналізувати про наявність істотних

проблем у фінансовій політиці України. У подальшому, у разі невжиття заходів щодо поступового зменшення надмірного дефіциту, можуть виникнути певні сумніви щодо можливості виконання країною – претендентом на членство у ЄС консолідованих вимог, які отримали назву Копенгагенських критеріїв.

Так, Копенгагенські критерії передбачають:

- стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин;
- функціонуючу ринкову економіку та здатність протистояти конкурентному тиску та ринковим силам у межах ЄС;
- здатність брати на себе зобов'язання, пов'язані з членством, зокрема здатність ефективно впроваджувати правила, стандарти та політику, що складають сукупність законодавства ЄС (*acquis*), а також дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзу [4].

Питання формування та реалізації стійкої фінансової політики як складової економічної політики доцільно розглядати саме у межах критерію «функціонуюча ринкова економіка та здатність протистояти конкурентному тиску та ринковим силам в межах ЄС». Адже у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року зазначений критерій приєднання країни – кандидата на членство у ЄС включено до кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» та виділено у блок «Економічні критерії».

Зокрема, у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року наголошується на тому, що Україна досягла певного прогресу і знаходиться між раннім етапом підготовки та певним рівнем підготовки у

створенні функціонуючої ринкової економіки. Не зважаючи на досягнення за останній рік, попередні рекомендації залишаються чинними та у наступному періоді Україна, з-поміж іншого, має посилити внутрішню дохідну базу та сталість і прозорість державних фінансів, зокрема шляхом раціоналізації податкових пільг, посилення функціонування Державної податкової служби та покращення публікації макрофіскальних даних, а саме загальних урядових даних. Додатково у згаданому Звіті акцентовано увагу на необхідності подальшого впровадження політики, що лежить в основі макроекономічної та фінансової стабільності, зокрема шляхом проведення регулярних оцінок якості активів банківського сектору, та розпочати реалізацію стратегії непрацюючих кредитів [5, с. 8–9].

Важливо й те, що відповідність критеріям, встановленим ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, визнається одним із перших етапів на шляху до інтеграції до Економічного та валютного союзу ЄС та набуття статусу країни – учасниці єврозони.

Принаймні раз на два роки або на запит держави-члена, щодо якої застосовується відступ (маються на увазі держави, які не задовольняють вимогам для запровадження євро), Європейська Комісія та Європейський центральний банк звітують Раді ЄС про прогрес держав-членів, щодо яких застосовується відступ, у виконанні зобов'язань щодо руху до економічного та валютного союзу. Ці звіти охоплюють вивчення сумісності національного законодавства кожної з цих держав-членів, включно з установчими документами їхніх національних центральних банків, зі ст. 130 та 131, а також зі Статутом Європейської системи центральних банків та Європейського централь-

ного банку. Звіти також містять дослідження, чи досягнуто високого рівня сталої конвергенції, а саме виконання кожною державою-членом таких критеріїв:

- досягнення високого рівня цінової стабільності; підставою оцінювання є рівень інфляції, що має бути близьким до рівня щонайбільше трьох держав-членів, які мають найкращі показники цінової стабільності;
- стабільність державного фінансового стану; підставою оцінювання є досягнення стану державного бюджету без надмірного дефіциту, що визначається згідно з ч. 6 ст. 126;
- дотримання нормальних меж коливань, передбачених механізмом валютно-обмінних курсів Європейської монетарної системи, протягом щонайменше двох років без девальвації щодо євро;
- тривалість конвергенції, досягнутої державою-членом, щодо якої застосовується відступ, та її участі в механізмі валютно-обмінних курсів, що відображено в рівні довгострокової процентної ставки.

Вищенаведені критерії конвергенції та відповідні строки, протягом яких їх необхідно дотримуватись, докладно представлено в Протоколі № 13 «Про критерії конвергенції», що додається до Договорів про ЄС та про функціонування ЄС (ч. 1 ст. 140 Договору про функціонування ЄС).

Як зазначається у ст. 1 Протоколу № 13 «Про критерії конвергенції», критерій цінової стабільності, зазначений у п. 1 ч. 1 ст. 140 Договору про функціонування ЄС, означає, що держава-член має сталі показники цін і середній рівень інфляції в ній протягом одного року перед перевіркою, що не перевищує більш ніж на 1½ відсоткових пункти рівень трьох держав-членів, які мають найкращі показники цінової стабільності. Інфляція вимірюється за індексом

споживчих цін на порівняльній основі, враховуючи різницю в національних визначеннях.

Критерій стану державного бюджету, що вказаний у п. 2 ч. 1 ст. 140 Договору про функціонування ЄС, пропонується у Протоколі № 13 «Про критерії конвергенції» розуміти так, що на час перевірки держава-член не підпадає під дію рішення Ради ЄС, що ухвалюється відповідно до ч. 6 ст. 126 згаданого Договору, про існування в ній надмірного дефіциту. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, Рада ЄС за пропозицією Комісії, розглянувши будь-які зауваження, які держава-член може зробити за бажанням, та після загальної оцінки ситуації ухвалює рішення про те, чи існує надмірний дефіцит.

Критерій участі в механізмі валютно-обмінного курсу Європейської монетарної системи, що зазначений у п. 3 ч. 1 ст. 140 Договору про функціонування ЄС, розуміється так, що держава-член дотримувалася нормальних меж коливань, передбачених механізмом валютно-обмінного курсу Європейської монетарної системи, без тяжких ускладнень протягом щонайменше останніх двох років перед перевіркою. Зокрема, держава-член протягом того самого періоду не проводила девальвації двостороннього центрального курсу своєї валюти відносно євро за власною ініціативою.

Критерій конвергенції відсоткових ставок, зазначений у п. 4 ч. 1 ст. 140 Договору про функціонування ЄС, інтерпретовано так: середня довгострокова номінальна відсоткова ставка, що спостерігається у державі-члені протягом одного року перед перевіркою, не перевищує більше ніж на два відсоткові пункти відсоткові ставки у щонайбільше трьох державах-членах, що мають найкращі показники цінової стабільності. Відсоткові ставки вимі-

рюються на основі довгострокових державних боргових зобов'язань або подібних цінних паперів, враховуючи різницю в національних визначеннях.

Варто також наголосити на тому, що, на відміну від держав-членів, щодо яких застосовують відступ, до держав-членів ЄС, валютою яких є євро, можуть застосовувати примусові засоби усунення надмірного дефіциту, представлені у ст. 126 Договору про функціонування ЄС.

Так, ч. 9 ст. 126 зазначеного Договору містить положення про те, що у випадку, коли держава-член й надалі не реалізує рекомендації Ради ЄС, Рада ЄС може ухвалити рішення щодо направлення державі-члену повідомлення про потребу протягом визначеного строку вжити заходів для скорочення дефіциту, які Рада ЄС вважає необхідними для того, щоб виправити таку ситуацію. У такому разі Рада ЄС, щоб перевірити, чи докладає відповідна держава-член зусилля, спрямовані на виправлення ситуації, може вимагати від неї подавати звіти відповідно до визначеного розкладу.

Якщо держава-член не дотримується рішення, ухваленого відповідно до ч. 9 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, Рада ЄС може вжити або за певних обставин інтенсифікувати дію одного або кількох заходів:

- вимагати, щоб відповідна держава-член оприлюднила додаткову інформацію, що визначається Радою, перед емісією облігацій та інших цінних паперів;
- закликати Європейський інвестиційний банк переглянути свою позикову політику щодо відповідної держави-члена;
- вимагати, щоб відповідна держава-член внесла до Союзу безвідсотковий депозит належного розміру, доки Рада ЄС не вирішить, що надмірний дефіцит усунуто;

- накладати штрафи належних розмірів.

Голова Ради ЄС повідомляє Європейському Парламенту про ухвалені рішення (ч. 11 ст. 126 Договору про функціонування ЄС).

Красномовним прикладом застосування описаних вище запобіжних заходів щодо стабілізації фіскальної політики країн – членів ЄС, валютою яких є євро, може бути ситуація з надмірним дефіцитом, що виникла у декількох країнах – членах ЄС та публічно обговорювалася у засобах масової інформації. Зокрема, зазначалося, що 2024 року в ЄС ініціювали процедуру надмірного дефіциту бюджету проти семи країн-членів, а саме Франції, Італії, Бельгії, Угорщини, Мальти, Польщі та Словаччини [6].

Як засвідчує Повідомлення Європейської Комісії до Ради ЄС «Орієнтири фіскальної політики на 2024 рік» від 08.03.2023, референтні значення 3 % і 60 % ВВП щодо граничних обсягів дефіциту державного бюджету та державного боргу, що згадані у Протоколі № 12 до Договорів про ЄС та про функціонування ЄС, мають залишатися незмінними, про що країни – члени ЄС дійшли спільної згоди (розділ 3 «Стан справ у огляді економічного врядування»).

Додатково у Повідомленні Європейської Комісії до Ради ЄС «Орієнтири фіскальної політики на 2024 рік» міститься пропозиція до держав-членів визначити у своїх Програмах стабільності та зближення, як саме їхні фіскальні плани забезпечать дотримання референтного значення дефіциту державного бюджету у розмірі 3 % ВВП, а також вірогідне й безперервне скорочення боргу або утримання боргу на розумному рівні в середньостроковій перспективі. Як зазначено у згаданому Повідомленні, Європейська Комісія продовжуватиме наголошувати на

важливості державних інвестицій у своїх фінансальних рекомендаціях. Зокрема, усі держави-члени повинні продовжувати захищати інвестиції, що фінансуються на національному рівні, та забезпечувати ефективне використання Фонду відновлення та стійкості та інших фондів ЄС, зокрема у світлі зеленого та цифрового переходу і цілей стійкості. У Повідомленні робиться наголос на необхідності забезпечення високої якості державних інвестицій, зокрема внаслідок ґрунтового впровадження інвестицій, що фінансуються за рахунок Фонду відновлення та стійкості. Фінансальна політика повинна підтримувати подвійний перехід з метою досягнення сталого та всеосяжного зростання. Фінансальна корекція держав-членів зі значними або помірними проблемами з державним боргом не повинна тиснути на інвестиції, а скоріше здійснюватися шляхом обмеження зростання поточних витрат, що фінансуються на національному рівні, як ти із середньостроковим потенційним зростанням виробництва. Держави-члени також повинні враховувати тимчасовий характер підтримки, що надається за рахунок безповоротної фінансової підтримки Фонду відновлення та стійкості (гранти). Європейська Комісія враховуватиме необхідність підтримки інвестицій під час моніторингу фінансальних результатів відповідно до фінансальних рекомендацій. Саме ці та інші положення постулюються як ключові у розділі 5 Повідомлення Європейської Комісії до Ради ЄС «Орієнтири фінансальної політики на 2024 рік», які були запропоновані Комісією Раді ЄС для схвалення [7].

Однак сучасна національна практика формування та реалізації фінансальної політики в умовах правового режиму воєнного стану демонструє протилежний підхід щодо

використання інвестиційних коштів, що залучаються у формі кредитів (позик), задля фінансування загального фонду Державного бюджету України із передбаченням у наступних бюджетних періодах видатків, які б забезпечили досягнення цілей, визначених міжнародними договорами, на підставі яких залучаються такі кредити (позики). У даному випадку спрямування кредитних (позикових) коштів, залучених для інвестиційних цілей, до загального фонду Державного бюджету України має відбуватися за рішенням Кабінету Міністрів України та за згодою з відповідним кредитором, про що міститься окреме застереження у ст. 48 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 [8]. Цей закон було доповнено ст. 48 на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони» від 18.09.2024 [9].

В обґрунтування доцільності та необхідності доповнення Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» статтею 48, у п. 3 пояснювальної записки до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони» (№ 11417 від 18.07.2024) (далі – законопроєкт № 11417) було наведено такі аргументи:

- враховуючи воєнний стан, спроможність використання пільгових кредитних ресурсів, що залучаються від кредиторів для реалізації інвестиційних проєктів, обмежується низкою об'єктивних факторів, що призводить до зменшення обсягу спрямування кредитів на заходи з реалізації інвестиційних проєктів та фактичного рівня їх освоєння;

- у зв'язку зі збройною агресією проти України реалізація частини проєктів та субпроєктів призупинена через загрозу руйнування об'єктів та через відмову підрядних організацій виконувати контракти чи розробляти проєктно-кошторисну документацію;

- проводяться повторні тендерні торги та здійснюється пошук нових підрядників, що є довготривалою процедурою, а також виникає необхідність реструктуризації проєктів в частині переспрямування коштів на інші напрями, подовження останньої дати доступності кредитних коштів тощо [10].

Варто зазначити, що запропонована законопроєктом № 11417 норма ст. 48 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» отримала критичну оцінку з боку Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України (лист № 07/2-2024/200452 від 16.09.2024). Зокрема, у п. 2 висновку зауважено на таких суперечливих положеннях, а саме: «Всупереч принципам правової визначеності і ясності правової норми редакція зазначених положень допускає неоднозначне розуміння змісту змін, що вносяться до Закону, оскільки не визначено, про які саме “кредити (позики)” чи кошти, залучені від відповідних кредитів для реалізації інвестиційних проєктів йдеться, у які “наступні бюджетні періоди” має здійснюватися “подальше передбачення” та що означає “у розмірі, необхідному до досягнення цілей”. Крім того, запровадження відповідних положень щодо бюджетного процесу у “наступні бюджетні періоди” у Законі, строк дії якого обмежується 2024 роком, суперечить статті 3 Бюджетного кодексу України, згідно з якою бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему

України, становить один календарний рік; а посилання на “правила і процедури, встановлені міжнародними фінансовими організаціями, відповідно до статті 6 Закону України “Про публічні закупівлі” суперечить вимогам статті 3 зазначеного Закону, згідно з якою “відносини, пов’язані із сферою публічних закупівель, регулюється виключно цим Законом і не можуть регулюватися іншими законами, крім випадків, встановлених цим Законом”. Наведена вище редакція статті 48 суперечить також статтям 85, 92, 95, 116 Конституції України щодо особливого предмета регулювання закону про Державний бюджет України та не враховує правової позиції Конституційного Суду України, що викладено у рішеннях у справах про предмет регулювання цього закону» [10].

Вищенаведена позиція Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України є суголосною науково-правовій оцінці пропонованих законопроектів № 11417 положень, представлених у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (лист № 16/03-2024/166306 від 25.07.2024).

Додатково побіжна увага була приділена у висновках Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України положенням законопроекту № 11417, які згодом отримали нормативне втілення у частині доповнення абз. 2 ст. 10 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» положенням щодо зарахування до загального фонду Державного бюджету України коштів, що надходять в рамках Угоди про фінансування між Україною та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, від 08.07.2024.

В обґрунтування запропонованих змін та доповнень у п. 3 пояснювальної записки було зазначено, що залучення Україною від ЄС зазначеної фінансової допомоги (на суму 5,27 млрд євро в рамках інструменту Ukraine Facility) сприятиме підтриманню фінансової стабільності в державі в умовах воєнного стану.

Водночас залишилась поза увагою важлива умова, з урахуванням якої заплановано виділення Україні відповідних сум фінансування, а саме п. 5 преамбули Рамкової угоди між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility (далі – Рамкова угода) [11], ратифікованої Законом України від 06.06.2024 № 3786-IX, встановлено таке:

«(5) Згідно зі Статтею 19 Регламенту щодо Ukraine Facility, Рада, Імплементативним рішенням Ради ЄС від 14 травня 2024 року про затвердження оцінки Плану (далі – Імплементативне рішення Ради), затвердила оцінку Плану та визначила загальний максимальний фінансовий внесок у розмірі 5 270 000 000 євро як безповоротну фінансову підтримку з прив'язкою до задовільної реалізації відповідних якісних і кількісних заходів, визначених для цілей виконання Плану. Крім того, Рада також затвердила в Імплементативному рішенні Ради загальний орієнтовний фінансовий внесок у розмірі 27 000 000 000 євро як кредитну підтримку з прив'язкою до задовільної реалізації відповідних якісних і кількісних заходів, визначених для цілей виконання Плану» (курсив мій. – В. У.).

Отже, не вбачається за можливе розглядати фінансові кошти, що отримуються в рамках інструменту Ukraine Facility, як джерело фінансування потреб сектору безпеки

і оборони, оскільки саме ці слова є ключовими у назві Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони».

Додатково не варто розцінювати положення п. 1 ст. 13 Рамкової угоди про те, що кошти в рамках кредитів і безоплатної підтримки, враховуючи значні потреби України у бюджетному фінансуванні, будуть спрямовані на фінансування загального фонду державного бюджету, як прямий дозвіл на використання цих коштів для потреб оборони та безпеки. Виділення кредитів і безоплатної підтримки має прив'язку до конкретних цілей Плану України та комплексу заходів, спрямованих на їх досягнення. Зокрема, про це йдеться у п. 3 ст. 13 Рамкової угоди, згідно з якою Європейська Комісія повинна без невиправданої затримки оцінити, чи Україна виконала попередню умову, зазначену у ст. 5 Регламенту щодо Ukraine Facility, і здійснила задовільну реалізацію якісних і кількісних заходів, визначених в Імплементативному рішенні Ради. Задовільна реалізація якісних і кількісних заходів передбачає, що дії, пов'язані із заходами, які були задовільно реалізовані Україною, не були скасовані Україною. Додатково, у випадку, коли Європейська Комісія надає негативну оцінку задовільній реалізації якісних і кількісних заходів згідно з орієнтовним графіком, виплата безповоротної фінансової підтримки та кредиту, що відповідає таким заходам, затримується. Затримана виплата здійснюється, коли Україна належно обґрунтує в наступному запиті на виплати, що вона доклала всіх необхідних зусиль для забезпечення задовільної реалізації якісних і кількісних заходів (п. 5 ст. 13 Рамкової угоди). Не виключаються ви-

падки, коли сума фінансової підтримки може бути зменшена. Зокрема, якщо Комісія вважає, що Україна не вжила необхідних заходів протягом дванадцяти місяців після початкової негативної оцінки, зазначеної в п. 5 ст. 13, Комісія повинна повідомити про це Україну. Україна може надати свої коментарі протягом двох місяців з моменту передачі повідомлення Комісії. Якщо Комісія ухвалює рішення, що Україна не вжила необхідних заходів, вона повинна подати пропозицію щодо імплементаційного рішення Ради стосовно зменшення суми безповоротної фінансової підтримки пропорційно до частини, що відповідає якісним і кількісним заходам. Україні повинна бути надана можливість представити свої коментарі перед зменшенням суми (п. 6 ст. 13).

Утім, попри описані вище недоліки положень законопроекту № 11417, які отримали вияв у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони», останні дослівно відтворені в тексті Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік».

Зазначене створює передумови для спрямування та використання кредитних (позикових) коштів, які залучаються від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, а також коштів в рамках інструменту Ukraine Facility на цілі, які не узгоджені з умовами залучення таких коштів. Тим самим закладається підґрунтя для реалізації загроз гібридного типу, які, відповідно до Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021

№ 479/2021, мають прихований характер або маскуються під інші процеси у рамках правового поля [12].

Тож Європейська Комісія у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року неவிпадково наголосила на важливості посилення інституційної спроможності бюджетного прогнозування та оцінки впливу рішень у бюджетній сфері, що, як передбачається, має забезпечуватися з боку незалежної фінансової установи. Зокрема, у згаданому Звіті є такий висновок: «Крім того, немає незалежної фінансової установи, яка б оцінювала прогнози, ретельно вивчала бюджетні припущення уряду або оцінювала ефективність попередніх прогнозів» (курсив мій. – В. У.) [5, с. 75].

Саме на незалежні фінансові установи покладено обов'язок надати висновок щодо макроекономічного прогнозу та макроекономічних припущень, які лежать в основі національних середньострокових фінансово-структурних планів країн – членів ЄС, про що наголошено в Регламенті (ЄС) 2024/1263 Європейського Парламенту та Ради від 29.04.2024 про ефективну координацію економічної політики та про багатосторонній бюджетний нагляд та скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1466/97 (далі – Регламент (ЄС) 2024/1263) [13].

Регламент (ЄС) 2024/1263 доцільно розглядати як складову комплексу актів права ЄС нормативного та рекомендаційного характеру, що сукупно утворюють Пакт про стабільність та зростання, який було впроваджено в рамках третього етапу Економічного і валютного союзу, оскільки саме цей Регламент прийшов на заміну Регламенту Ради (ЄС) № 1466/97 від 07.07.1997 щодо посилення нагляду за бюджетними позиціями та нагляду і координа-

ції економічної політики. Останній із згаданих регламентів складав первісну основу Пакта про стабільність та зростання, заходи в межах якого є невід’ємною частиною Європейського семестру – механізму координації економічної політики ЄС.

Як зазначено у Регламенті (ЄС) 2024/1263, держава – член ЄС може звернутися до відповідної незалежної фінансової установи із проханням надати висновок щодо макроекономічного прогнозу та макроекономічних припущень, які лежать в основі траєкторії чистих видатків, забезпечивши достатній час для підготовки цього висновку. Додатково привернуто увагу до того, що з 01.05.2032 відповідні незалежні фінансові установи повинні видавати такі висновки за умови, що вони накопичили достатній потенціал. Нездатність незалежної фінансової установи надати свій висновок у розумні строки не перешкоджає державі – члену ЄС подати свій національний середньостроковий фінансово-структурний план. До національного середньострокового фінансово-структурного плану, що подається до Європейської Комісії, додається (за наявності) Висновок незалежної фінансової установи (пар. 2 ст. 11).

Окремо про роль незалежних фінансових установ йдеться в ст. 23 Регламенту (ЄС) 2024/1263, а саме відзначається, що держави-члени можуть звернутися до відповідної незалежної фінансової установи, як зазначено у ст. 8а Директиви 2011/85/ЄС від 08.11.2011 про вимоги до бюджетних рамок держав-членів [14], з проханням надати оцінку відповідності даних про фактичне виконання бюджету, поданих у річному звіті про прогрес, траєкторії чистих видатків, встановлених Радою. У певних випадках держави-члени можуть звернутися до відповідної неза-

лежної фінансової установи з проханням проаналізувати фактори, що лежать в основі відхилення від траєкторії чистих видатків, встановленій Радою ЄС. Такий аналіз не є обов'язковим і доповнює аналіз Європейської Комісії.

Окрім цього, сприяти меті координації політик держав-членів у повному обсязі, необхідному для функціонування внутрішнього ринку ЄС, покликана діяльність Економічно-фінансового комітету, до завдань якого, відповідно до ст. 134 Договору про функціонування ЄС, відносять:

- готувати висновки на запит Ради ЄС, Європейської Комісії або за власною ініціативою для передачі їх цим установам;

- стежити за економічною та фінансовою ситуацією в державах-членах та Союзі й регулярно звітувати про неї Раді ЄС та Європейській Комісії, зокрема з питань фінансових відносин з третіми країнами та міжнародними установами;

- без шкоди ст. 240 сприяти підготовці роботи Ради ЄС, зазначеної у ст. 66, 75, ч. 2–4 та 6 ст. 121, ст. 122, 124–126, у ч. 6 ст. 127, у ч. 2 ст. 128, у ч. 3 та 4 ст. 129, у ст. 138, у ч. 2 та 3 ст. 140, у ст. 143, у ч. 2 та 3 ст. 144 та у ст. 219, а також виконувати інші дорадчі і підготовчі завдання, покладені на нього Радою ЄС;

- перевіряти принаймні раз на рік ситуацію в сфері руху капіталу та свободи платежів, що є результатом застосування Договорів та заходів, ухвалених Радою; перевірка охоплює всі заходи, пов'язані з рухом капіталу та платежів; Комітет звітує Комісії та Раді про результати цієї перевірки [1].

2. Розвиток законодавства ЄС, що визначає засади економічного виміру стійкості: функціональний рівень,

який передбачає правові заходи у сферах, що являють собою економічно зумовлений стратегічний безпековий інтерес ЄС.

Зважаючи на різні за своєю природою вразливості, останні можуть створювати передумови для виникнення нових загроз або посилення негативного впливу вже наявних загроз, протидіяти яким, особливо в економічній сфері, покликані різні за змістом і спрямованістю правові засоби, що отримали вияв у низці актів права ЄС.

Пріоритетну увагу приділено тим структурним елементам економічної системи ЄС, які більше за все піддатливі негативним впливам загроз, а ефект такого впливу може набувати кроссекторального характеру. Отже, на рівні ЄС приділено значну увагу розробці засобів правового впливу, які здатні забезпечити внутрішній ринок, одночасно створюючи передумови для досягнення горизонтальних цілей політики ЄС у сталий і стійкий спосіб.

У цьому контексті пріоритетним напрямом є створення безпечних та надійних умов для виробництва стратегічних технологій, постачання критично важливої сировини, підвищення стабільності функціонування та стійкості до кризових ситуацій об'єктів критичної інфраструктури, своєчасного здійснення скринінгу прямих іноземних інвестицій в різні сектори економіки країн – членів ЄС, із запобіганням спробам впливу на національну безпеку або громадський порядок.

Оцінка економічних ризиків та визначення пріоритетних напрямів посилення стійкості ЄС до нових глобальних викликів представлені у документі «Resilient EU2030». Підхід, орієнтований на майбутнє для зміцнення відкритої

стратегічної автономії ЄС і глобального лідерства» [15], ухваленому 2023 р. під час іспанського головування в ЄС.

Зокрема, із посиланням на дослідження, проведене Європейською комісією та Європейським центральним банком (з використанням даних про торгівлю, спеціально адаптованих для цього дослідження), продемонстровано, що ЄС має високу зовнішню залежність від більш ніж 300 продуктів. Сюди входять сировина, енергетичні ресурси, товари та технологічні компоненти, які є критично важливими для економіки ЄС і мають обмежений потенціал для диверсифікації та заміщення, оскільки їх виробництво високо сконцентроване в кількох країнах, що не входять до ЄС [15, с. 18].

Додатково визнається те, що для успішної реалізації зеленого та цифрового переходів ЄС потрібно буде споживати значну кількість специфічної сировини, насамперед літію, бору та рідкісноземельних елементів для виробництва акумуляторів, електродвигунів та медичних пристроїв. ЄС потребуватиме більше магнію, кобальту і кремнію для виробництва напівпровідників, обчислювальних компонентів і сонячних панелей, а також значних обсягів металів платинової групи для виробництва електrolізерів та лікарських засобів. Як наголошено, цей прогнозований попит є величезним викликом для ЄС із трьох причин. По-перше, на Європу припадає менше 7 % світового виробництва цієї критично важливої сировини, і вона залежить майже винятково від імпорту з Глобального Півдня. По-друге, поклади цих елементів сконцентровані в кількох країнах, які виступають квазімонополістичними постачальниками. Наприклад, ЄС імпортує 79 % літію з Чилі, 97 % магнію з Китаю і 99 % бору з Ту-

реччини. По-третє, за оцінками експертів, глобальний попит на певні елементи зросте більш ніж у п'ятьох разів у цьому десятилітті [15, с. 21]. Тож важливого значення набуває питання диверсифікації джерел постачання тих чи інших рідкісноземельних елементів, які на даний час в основному купуються в Китаї. Серед потенційних постачальників критичної сировини для ЄС зазначають Австралію, Бразилію, Канаду, Південну Африку, Таїланд та Україну. Зокрема, в Україні поклади галію становлять 1,7 % від світових запасів корисних копалин [15, с. 47].

Як зазначено в аналітичній доповіді «Пріоритети розвитку реального сектору в умовах війни та повоєнного відновлення економіки України», підготовленої фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, Україна має потужний потенціал для розвитку сфери критичної сировини і може стати її надійним постачальником для європейських партнерів. У зв'язку з цим наводяться відомості про те, що в Україні літій присутній у кількості 232 тис. т, або 0,4 % усіх світових запасів літію. За обсягом покладу цього мінералу Україна посідає третє місце в Європі. Додатково наголошено на тому, що в Україні сконцентровано запаси титанової сировини обсягом 20 % світових ресурсів [16, с. 57].

Отже, євроінтеграційні процеси здатні зробити з України важливого та надійного постачальника критичної сировини, що сприятиме поглибленню економічних відносин з ЄС.

Не меншу увагу ЄС приділяє технологічній безпеці, ранньому виявленню й ідентифікації загроз у сфері технологічного розвитку, унеможливленню використання технологій на шкоду людині та довкіллю.

Так, у документі «Resilient EU2030. Підхід, орієнтований на майбутнє для зміцнення відкритої стратегічної автономії ЄС і глобального лідерства» наголошується на неприпустимості з боку партнерів ЄС вдаватися до заходів, які у неконкурентний спосіб можуть створювати несправедливі та необґрунтовані переваги. Зокрема, відзначаючи загрози, що вбачаються у діях та економічній поведінці окремих держав світу, ЄС наполягає на важливості контролю та обмеження експорту певних чутливих технологій, а також встановлення конкретних керівних принципів для співпраці в галузі досліджень у вищій освіті, спрямованих на запобігання небажаний передачі знань та подвійному і ненавмисному використанню результатів (наприклад, військове використання цивільних технологій) [15, с. 50]. Запровадження нових технологій та організаційних рішень має відбуватися з урахуванням принципу обережності [15, с. 59].

Про можливість України зменшити технологічну залежність ЄС (за окремими видами технологій) від третіх країн, особливо тих, що мають монополістичні позиції на ринку, зазначено в Інфляційному звіті Національного банку України (липень 2024 р.). Зокрема, наводяться дані про те, що ЄС залежить від імпорту вузлів та агрегатів, виготовлених на основі сполук критичних сировинних товарів. Так, підкреслюється, що Китай 2022 року контролював щонайменше 75 % кожної з ланок створення сонячних панелей та експортував до ЄС понад 50 % відповідних елементів. Аналогічна ситуація спостерігалась у виробництві акумуляторів, де Китай забезпечував замкнутий цикл від переробки сировини (попри незначну частку добування нікелю і кобальту на своїй території) до кінцевого товару. Також ЄС, що споживає 20 % світового обсягу

напівпровідників, а виготовляє лише приблизно 10 %, залежить від імпорту з Азії, передусім Тайваню і Китаю. Проте нарощування ЄС власних потужностей із виготовлення акумуляторів, сонячних панелей, напівпровідників створює простір для включення в ланцюги постачання України, яка вже має успішний досвід співпраці з європейськими виробниками. Так, розбудова на заході України кластеру виробництва електроустаткування для провідних автомобільних компаній зробила вагомий внесок у зростання продукції машинобудування у 2016–2017 рр., збільшення кількості робочих місць у регіоні тощо. Цей кластер продемонстрував певну стійкість навіть під час пандемії COVID-19 і після початку повномасштабної війни. Перспективним напрямом для України може бути й вторинна переробка матеріалів [17, с. 23].

Особлива увага у політиці ЄС щодо забезпечення стійкості ключових складових механізму управління економікою приділяється також інвестиційній безпеці. Посилення стратегічної автономії ЄС має відбуватися за дев'ятьма напрямками, представленими у документі «Resilient EU2030. Підхід, орієнтований на майбутнє для зміцнення відкритої стратегічної автономії ЄС і глобального лідерства», серед яких окремо виділено моніторинг та обмеження іноземної власності або контроль над стратегічними секторами та інфраструктурами [15, с. 23]. Наводяться відомості про значну присутність іноземних компаній у критично важливих секторах, а саме хмарні сервіси (84 %), електронна комерція (75) та цифрові платежі (90 %). Присутність іноземних компаній, як зазначено у згаданому документі, стає особливо очевидною, якщо поглянути на європейську карту критичної інфраструктури, що охоплює такі активи: дані

та електричні мережі, газопроводи, нафтопереробні заводи, сховища, вітрові та сонячні ферми, порти, аеропорти, залізниці, дороги, лікарні, лабораторії, хмарні центри, телекомунікаційні антени, супутники, опріснювальні установки та дамби. Багато з цих інфраструктурних об'єктів зараз частково знаходяться в руках іноземних компаній. Порти є яскравим прикладом цього: Китай має частки в 7 з 10 найбільших портів ЄС і обробляє приблизно 10 % морських контейнерних потужностей Європи [15, с. 34].

Наступний акцент зроблено на викликах для ЄС, які створені значною присутністю іноземних компаній. І саме безпековий фактор визнаний одним із ключових для врахування у формуванні інвестиційних стратегій на рівні ЄС. Зокрема, привернуто увагу до загроз, які можуть бути наслідком дій іноземних фірм, як-от отримання доступу до конфіденційної інформації, налаштування держав-членів один проти одного, просування своїх економічних і політичних цілей, що може порушити життєво важливі телекомунікації, енергетичні системи та ланцюги поставок у разі конфлікту з країнами походження іноземних інвестицій [15, с. 34].

Наведено також аргументи, що наявність іноземних компаній можна розглядати у площині створення викликів для промислового розвитку ЄС. Зокрема, стверджується, із посиланням на узагальнені результати досліджень, що домінування великих технологічних, енергетичних і продовольчих компаній у США призвело до зменшення кількості інновацій, підвищення цін для споживачів, зниження заробітної плати для працівників і зниження підприємницької активності. І в цьому вбачається небезпека для ЄС, запобігти настанню якої покликані комплексні

економіко-правові заходи, серед яких набувають ваги та значущості правові рамки здійснення скринінгу прямих іноземних інвестицій та нові правила забезпечення стійкості критично важливих суб'єктів [15, с. 35].

Варто відзначити, що такі правові рамки вже розроблено, й вони стосуються описаних вище сфер економічного інтересу ЄС, що знайшло відтворення у деяких правових актах ЄС, а саме:

Регламент (ЄС) 2024/1252 Європейського парламенту та Ради від 11.04.2024 про встановлення рамок для забезпечення безпечного та сталого постачання критично важливої сировини та внесення змін до Регламентів (ЄС) № 168/2013, (ЄС) 2018/858, (ЄС) 2018/1724 та (ЄС) 2019/1020 [18];

Регламент (ЄС) 2024/795 Європейського Парламенту та Ради від 29.02.2024 про створення Платформи стратегічних технологій для Європи (STEP) та внесення змін до Директиви 2003/87/ЄС та Регламентів (ЄС) 2021/1058, (ЄС) 2021/1056, (ЄС) 2021/1057, (ЄС) № 1303/2013, (ЄС) № 223/2014, (ЄС) 2021/1060, (ЄС) 2021/523, (ЄС) 2021/695, (ЄС) 2021/697 та (ЄС) 2021/241 [19];

Директива (ЄС) 2022/2557 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 про стійкість критично важливих об'єктів і скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС [20];

Регламент (ЄС) 2019/452 Європейського Парламенту та Ради від 19.03.2019, що встановлює рамки для скринінгу прямих іноземних інвестицій до Союзу [21].

Безперечно, імплементація зазначених актів права ЄС до національного законодавства сприятиме поглибленню євроінтеграційних процесів та узгоджуватиметься з відповідними тематичними кластерами та розділами пере-

говорної рамки щодо вступу України до ЄС. Принагідно із цим зауважимо, що зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про критичну інфраструктуру» щодо імплементації положень Директиви (ЄС) 2022/2557 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про стійкість критично важливих об'єктів і скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС» (№ 12208 від 14.11.2024). Додатково вбачається за доцільне відновити правотворчу роботу щодо імплементації Регламенту (ЄС) 2019/452 Європейського Парламенту та Ради від 19.03.2019, що встановлює рамки для скринінгу прямих іноземних інвестицій до Союзу. Адже на сьогодні не отримали логічного завершення законодавчі ініціативи у цій частині, які так і залишились у статусі законопроекту. Варто згадати проекти законів України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України» (№ 5011 від 03.02.2021, статус – знято з розгляду) [22], «Про оцінку впливу іноземних інвестицій на національну безпеку України» (проект закону, пояснювальна записка, а також прогноз впливу реалізації законопроекту представлені на офіційному вебсайті Міністерства економіки України, датовано 18.11.2019) [23].

3. Розвиток законодавства ЄС, що визначає засади економічного виміру стійкості: секторальний рівень, коли правові заходи, вжиті з боку ЄС, мають на меті забезпечення стійкості у чітко визначених секторах (на прикладі цифрової стійкості фінансового сектору).

В епоху цифровізації суспільства та глибокої інтеграції цифрових рішень у різні сектори економічної системи важливого значення набувають насамперед питання ство-

рення передумов для посилення кібербезпеки та цифрової стійкості. Вразливість до кіберзагроз є неоднаковою для різних секторів економіки, на що звертають увагу у Стратегії ЄС з кібербезпеки на період цифрового десятиліття від 16.12.2020. У розділі I «Вступ: кібербезпечна цифрова трансформація в складному середовищі загроз» зазначеної Стратегії зауважено, що цифрові послуги та фінансовий сектор найчастіше стають об'єктами кібератак, поряд із державним сектором і виробництвом, проте кіберготовність й обізнаність серед компаній і приватних осіб переважно низька, а серед робочої сили існує серйозний дефіцит навичок кібербезпеки. 2019 року сталося майже 450 інцидентів кібербезпеки, пов'язаних з європейськими критично важливими інфраструктурами, як-от фінанси та енергетика [24].

У документі «Resilient EU2030. Підхід, орієнтований на майбутнє для зміцнення відкритої стратегічної автономії ЄС і глобального лідерства» досліджено ризики, які можуть створюватися іноземним капіталом у критично важливих секторах, особливо підкреслено миттєвість і масштабність негативних наслідків, які можуть виникнути внаслідок припинення тими чи іншими компаніями надання цифрових послуг [15, с. 34].

У цьому зв'язку сприяти формуванню правової рамки підвищення цифрової стійкості фінансового сектору ЄС покликаний Регламент (ЄС) 2022/2554 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 про цифрову операційну стійкість для фінансового сектору та внесення змін до Регламентів (ЄС) № 1060/2009, (ЄС) № 648/2012, (ЄС) № 600/2014, (ЄС) № 909/2014 та (ЄС) 2016/1011 (далі – Регламент (ЄС) 2022/2554) [25]. Зазначений документ

у професійних колах також відомий як Digital Operational Resilience Act (DORA). Регламент (ЄС) 2022/2554 вже набрав чинності, але вводиться в дію з 17.01.2025, і до цього часу країни-члени та фінансові установи мають ужити відповідних заходів, які забезпечать безперешкодне виконання вимог, встановлених цим Регламентом.

В обґрунтуванні доцільності розробки Регламенту (ЄС) 2022/2554, у преамбулі, наводиться посилання на Звіт за 2020 рік, підготовлений Європейською радою з системних ризиків (ESRB), у якому підтверджується, що наявний високий рівень взаємозв'язку між фінансовими установами, фінансовими ринками та інфраструктурами фінансового ринку, і особливо взаємозалежності їхніх систем інформаційно-комунікаційних технологій, може становити системну вразливість, оскільки локалізовані кіберінциденти можуть швидко поширитися з будь-якої з майже 22 000 фінансових установ Союзу на всю фінансову систему (п. 3).

Додатково у Повідомленні Європейської Комісії від 08.03.2018 під назвою «План дій у сфері фінансових технологій: для більш конкурентоспроможного та інноваційного європейського фінансового сектору» наголошено на першорядній важливості забезпечення стійкішого фінансового сектору Союзу. Зокрема, підвищення кіберстійкості фінансового сектору має першорядне значення для забезпечення його належного захисту, ефективного та безперебійного надання фінансових послуг у межах ЄС, а також збереження довіри та впевненості споживачів і ринку [26].

Безперечно, забезпечення кібербезпеки і стійкості має велике значення для національного фінансового сектору, що в умовах правового режиму воєнного стану стає однією

з ключових умов життєздатності держави та її спроможності забезпечувати безперебійне функціонування економіки.

Імплементация Регламенту (ЄС) 2022/2554 можна також розглядати як важливу складову виконання завдання з адаптації національного законодавства до права ЄС. Водночас привертає увагу те, що додатки до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема до глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» (підрозділ 6 «Фінансові послуги») Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», не оновлювали протягом тривалого часу, що призвело до неврахування в євроінтеграційних зобов'язаннях України останніх актів права ЄС з досліджуваних питань, зокрема Регламенту (ЄС) 2022/2554. Як впливає зі змісту ст. 133 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (підрозділ 6 «Фінансові послуги» глави 6 Розділу IV), «Сторони визнають важливість наближення чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна забезпечить поступове приведення у відповідність своїх чинних законів та майбутнього законодавства до *acquis* ЄС» [27].

Попри те, що на Раду асоціації, створеної на підставі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, покладено функції зі здійснення контролю і моніторингу застосування і виконання цієї Угоди та періодичного перегляду функціонування цієї Угоди у світлі її цілей (ст. 461), дотепер не вжито заходів щодо оновлення відповідних додатків до Угоди, зокрема у частині врахування Регламенту (ЄС) 2022/2554. Хоча у практиці діяльності Ради асоціації зустрічалися непоодинокі випадки ухвалення рішень щодо внесення змін до деяких додатків до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (наприклад, [28]), що додатково узгоджується із положен-

нями ст. 463 цієї Угоди. Так, Рада асоціації може актуалізувати або вносити поправки до Додатків до цієї Угоди, враховуючи розвиток права ЄС і застосовних стандартів, які визначені у міжнародних документах та, на думку Сторін, безпосередньо стосуються цього, без шкоди для будь-яких конкретних положень, включених до Розділу IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди (п. 3 ст. 463).

Тому відсутність фіксації у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС положень, які засвідчують останні законодавчі новели ЄС у сфері цифрової стійкості фінансового сектору, можна вважати однією з причин неналежної уваги з боку Верховної Ради України до розробки імплементаційних заходів щодо впровадження положень Регламенту (ЄС) 2022/2554 у національне законодавство.

У підсумку важливо зауважити, що економічний вимір стійкості країн – кандидатів на членство у ЄС перебуває у полі зору керівних органів ЄС. Досягнення референтних значень за відповідними критеріями вимірювання стійкості на кожному з трьох виділених у цьому підрозділі рівнів економічної системи ЄС із релевантним таким рівням правовим регулюванням визнається важливою умовою наближення національного законодавства до права ЄС та розглядається крізь призму дотримання Копенгагенських критеріїв, які отримали відтворення у структурі переговорної рамки щодо вступу України до ЄС, зокрема у межах кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» (блок «Економічні критерії»). Отже, успішність і повнота врахування Копенгагенських критеріїв, що формують основу стійкості економічної системи ЄС, мають бути визнані на національному рівні пріоритетом подальшої адаптації законодавства України до права ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
2. Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-IX#Text>
3. Верховною Радою України третій рік поспіль вчасно приймається Закон про Державний бюджет України. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/255704.html>
4. Accession criteria (Copenhagen criteria). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
5. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
6. ЄС запустив процедуру через надмірний дефіцит бюджету у семи країн. *Європейська правда*. 27.07.2024. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/07/27/7191032/>
7. Communication from the Commission to the Council. Fiscal policy guidance for 2024. 08.30.2023, COM/2023/141 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023DC0141>
8. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 року № 3460-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>
9. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору

безпеки і оборони: Закон України від 18.09.2024 № 3978-IX. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3978-IX#Text>

10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони № 11417 від 18.07.2024. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44606>

11. Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility, ратифікована Законом № 3786-IX від 06.06.2024. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text

12. Концепція забезпечення національної системи стійкості, затверджена Указом Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text>

13. Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1263&qid=1727192923629>

14. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0085>

15. Resilient EU2030. A future-oriented approach to reinforce the EU's Open Strategic Autonomy and Global Leadership. *The National Office of Foresight and Strategy – unit of the Presidency of the Government of Spain*. 2023. URL: <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>

16. Пріоритети розвитку реального сектора в умовах війни та повоєнного відновлення економіки України: аналіт. доп. / [О.В. Собкевич, А.В. Шевченко, В.М. Русан та ін.]; за загальн. ред. Я.А. Жа-

ліла. Київ: Нац. ін-т стратегіч. досліджень, 2024. 104 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2024.03>

17. Національний банк України. Інфляційний звіт (липень 2024 року). Офіційний вебсайт Національного банку України. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2024-Q3.pdf?v=9

18. Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1252-20240503>

19. Regulation (EU) 2024/795 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP), and amending Directive 2003/87/EC and Regulations (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) No. 1303/2013, (EU) No. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 and (EU) 2021/241. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R0795&qid=1727192923629>

20. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2557>

21. Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0452-20211223>

22. Проект Закону про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України № 5011 від 03.02.2021. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25437>

23. Проект Закону України «Про оцінку впливу іноземних інвестицій на національну безпеку України». Офіційний вебсайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a9fc9cea-b127-43d9-9919-4379a271d7d2&title=ProektuZakonuUkrainiproOtsinkuVplivuiniozemnikhinvestitsiinanatsionalniinteresitabezpeku>

24. Joint communication to the European Parliament and the Council. The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. 16.12.2020, JOIN/2020/18 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ga/TXT/?uri=CELEX:52020JC0018>

25. Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No. 1060/2009, (EU) No. 648/2012, (EU) No. 600/2014, (EU) No. 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2554>

26. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector. 08.03.2018, COM/2018/0109 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109>

27. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

28. Рішення № 1/2023 Ради Асоціації Україна-ЄС від 10/11/2023 про внесення змін до Додатку XLIV до Угоди про асоціацію між Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_005-23#Text

**ЕКОЛОГІЧНИЙ
ВИМІР СТІЙКОСТІ:
ТАКСОНОМІЯ ЄС
ЗІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА
ОСНОВА ВІДТВОРЕННЯ
СУЧАСНИХ ЗМІН
У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

Загальний рівень концентрації шкідливих речовин у ґрунті, повітрі, воді та інших компонентах довкілля залежить від результатів діяльності суб'єктів господарювання й упровадження екологічно та кліматично орієнтованих моделей корпоративного управління, ресурсоефективних технологічних рішень, використання фінансових інструментів, які мають на меті залучення і спрямування інвестицій у «зелену» економіку («зелені» облігації, «зелені» кредити тощо), за активної державної політики заохочення сталих перетворень здатне у сукупності істотно впливати на мікро- та макроекономічні процеси із набуттям у подальшому економічною системою властивостей стійкості до екологічних загроз та їхніх негативних впливів.

У зв'язку з цим варто навести обраний ЄС стратегічний вектор, ціль якого — «перетворення ЄС на справедливе та процвітаюче суспільство з сучасною, ресурсоефективною та конкурентоспроможною економікою, де немає чистих викидів парникових газів у 2050 році та де економічне зростання не пов'язане з використанням ресурсів». Вказане знайшло вияв у Повідомленні Європейської Комісії «Європейський зелений курс» від 11.12.2019. Додатково у зазначеному програмному документі наголошено на тому, що Європейський зелений курс спрямований на захист, збереження та збільшення природного капіталу ЄС, а також на захист здоров'я та добробуту громадян від екологічних ризиків [1].

Прогрес у досягненні амбітних цілей, визначених Європейським зеленим курсом, перебуває у системному зв'язку із підсумковим документом «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», яким затверджено 17 цілей сталого розвитку та 169 завдань до 2030 року [2].

Слідування Цілям сталого розвитку із урахуванням специфіки розвитку України, що представлено у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» [3], визнано Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 орієнтиром для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів для забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України (п. 1) [4].

Ідеологія сталого розвитку склала, з-поміж інших фундаментальних принципів, підґрунтя для поглиблення взаємовідносин між Україною та ЄС. Зазначене наочно під-

тверджено засадничими положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, і перші згадування про сталий розвиток і важливість його дотримання можна знайти у преамбулі Угоди. Так, Сторони Угоди віддані посиленню співробітництва у сфері захисту навколишнього середовища та принципам сталого розвитку і зеленої економіки. До категорії головних принципів, із дотриманням яких розвиваються відносини між Сторонами Угоди, ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відносить сприяння сталому розвитку [5].

Отже, процес адаптації національного законодавства до права ЄС має послідовно впроваджувати ключові підходи та інструментарій політики ЄС щодо сталого розвитку як нової парадигми принципів і цінностей організації відносин у суспільстві та економіці.

Реформування правових засад реалізації державної секторальної та кроссекторальної політики за основними напрямками, представленими у Плані України як програмному документі, що описує «дорожню карту» практичного втілення інструменту підтримки України з боку ЄС Ukraine Facility, упровадженого на підставі Регламенту (ЄС) 2024/792 від 29.02.2024 [6; 7], заплановано здійснювати з урахуванням принципів і стандартів сталого розвитку.

Зокрема, наскрізним принципом, яким планує керуватися Уряд України, упроваджуючи різновекторні та різнорівневі реформи, визнано принцип «не завдай значної шкоди». Зазначений принцип є системоутворювальним у таксономії сталого розвитку. Тож заслуговує на підтримку національний підхід до здійснення правових реформ, спираючись на принцип «не завдай значної шкоди».

Однак наслідки застосування принципу «не завдай значної шкоди» переважно пов'язують із досягненням кліматичних та екологічних цілей, що певною мірою звужує змістовне наповнення цього принципу та його регулятивний потенціал. Наприклад, опис принципів відновлення, реконструкції та модернізації (Розділ 3 «Архітектура інвестицій та відновлення» Плану України) містить застереження про те, що нові процедури будуть інтегрувати принцип «краще, ніж було» в різні сектори економіки, зокрема, з метою забезпечення *кліматичної та екологічної стійкості відповідно до принципу «не завдай значної шкоди»*, як визначено в Регламенті Ukraine Facility (дотримання, наскільки це можливо в контексті війни або післявоєнного відновлення та відбудови), різноманіття, інклюзивності і доступності [6, с. 36–37]. У такому ж самому контексті вживається принцип «не завдай значної шкоди» у інших розділах та пунктах Плану України.

У зв'язку з цим слід зауважити, що у праві ЄС стале інвестування передбачає органічний та нерозривний зв'язок екологічного та інших факторів сталого розвитку.

Так, п. 24 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088 Європейського парламенту та Ради від 27.11.2019 про розкриття інформації, пов'язаної зі сталим розвитком, у секторі фінансових послуг (далі – Регламент (ЄС) 2019/2088) надає таке визначення поняття «фактори сталого розвитку» – екологічні, соціальні питання та питання працівників, повага до прав людини, питання боротьби з корупцією та хабарництвом [8].

Варто врахувати і те, що крізь призму звітності зі сталого розвитку фактори сталого розвитку додають до тих, що згадані у п. 24 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088. Так,

Директива 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та відповідні звіти певних типів підприємств, внесення змін до Директиви 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради та скасування Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС (далі – Директива 2013/34/ЄС) встановлює, що, окрім екологічних, соціальних прав та прав людини, включаючи фактори сталого розвитку, визначені в п. 24 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088, до кола факторів сталого розвитку відносяться фактори управління (п. 17 ст. 2) [9]. Останні, як і інші перелічені фактори сталого розвитку, знайшли нормативне закріплення у дефініції «стале інвестування».

Важливо відзначити, що в основу визначення «сталого інвестування» додатково покладено принцип «не завдай значної шкоди», який наведено у п. 17 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088 та низці статей Регламенту (ЄС) 2020/852 Європейського Парламенту та Ради від 18.06.2020 про встановлення рамок для сприяння сталому інвестуванню та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2019/2088 (далі – Регламент (ЄС) 2020/852) [10], який увійшов у правовий лексикон ЄС також під назвою Регламенту про таксономію сталого розвитку [11].

Відповідно до п. 17 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088 «стале інвестування» означає інвестицію в економічну діяльність, яка сприяє досягненню екологічної мети, що вимірюється, наприклад, ключовими показниками ресурсоефективності використання енергії, відновлюваних джерел енергії, сировини, води та землі, виробництва відходів і викидів парникових газів або їх впливу на біорізноманіття та економіку замкненого циклу, або інвестицію в економічну

діяльність, яка сприяє досягненню соціальної мети, зокрема, інвестиції, що сприяють подоланню нерівності або соціальній згуртованості, соціальній інтеграції та трудовим відносинам, або інвестиції в людський капітал або економічно чи соціально неблагополучні громади, за умови, що такі інвестиції *не завдають значної шкоди* жодній з цих цілей і що компанії – об'єкти інвестування дотримуються належної практики управління, зокрема, щодо надійних управлінських структур, відносин з працівниками, оплати праці персоналу й дотримання податкового законодавства.

Принцип «не завдай значної шкоди» визнається одночасно як один із критеріїв екологічно сталої економічної діяльності, згідно зі ст. 3 Регламенту (ЄС) 2020/852. Зокрема, наголошується на тому, що для цілей встановлення ступеня, до якого інвестиція є екологічно сталою, економічна діяльність кваліфікується як екологічно стала, якщо ця економічна діяльність: а) сприяє значному досягненню однієї або декількох екологічних цілей, викладених у ст. 9, відповідно до ст. 10–16; б) *не завдає значної шкоди* жодній з екологічних цілей, викладених у ст. 9 відповідно до ст. 17; с) здійснюється з дотриманням мінімальних гарантій, викладених у ст. 18; d) відповідає технічним критеріям перевірки, які були встановлені Комісією відповідно до ст. 10 (3), 11 (3), 12 (2), 13 (2), 14 (2) або 15 (2).

Особливу увагу привертає прямий зв'язок між мінімальними гарантіями як одним із критеріїв екологічно сталої економічної діяльності та принципом «не завдай значної шкоди», який знаходить вияв у ст. 18 Регламенту (ЄС) 2020/852.

Зокрема, мінімальними гарантіями, зазначеними в п. «с» ст. 3 Регламенту (ЄС) 2020/852, визнаються процедури, що впроваджуються суб'єктом господарювання, який здійснює економічну діяльність з метою забезпечення відповідності Керівним принципам ОЕСР для багатонаціональних підприємств та Керівним принципам ООН з питань бізнесу та прав людини, охоплюючи принципи та права, викладені у восьми основних конвенціях, визначених у Декларації Міжнародної організації праці основних принципів, та прав у світі праці і Міжнародному біллі про права людини^{*}.

Як зазначено у п. 2 ст. 18 Регламенту (ЄС) 2020/852, під час упровадження процедур, зазначених у п. 1 цієї статті, суб'єкти господарювання повинні дотримуватися принципу «не завдай значної шкоди», зазначеного в п. 17 ст. 2 Регламенту (ЄС) 2019/2088.

З метою уніфікації правотлумачення та правозастосування норм Регламентів (ЄС) 2020/852 та 2019/2088 у частині забезпечення одноманітного дотримання вимог щодо мінімальних гарантій і встановлення однакової юридичної ваги показників, що забезпечують коректне розуміння правового зв'язку мінімальних гарантій та принципу «не завдай значної шкоди», Європейською Комісією було схвалено Повідомлення про тлумачення та імплементацію окремих правових положень Регламенту ЄС

^{*} Складається з трьох міжнародно-правових актів, а саме: Загальної Декларації прав людини, що затверджена і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. *The Office of the High Commissioner for Human Rights*. URL: <https://www.ohchr.org/en/what-are-human-rights/international-bill-human-rights>

про таксономію та їхнього зв'язку з Регламентом про розкриття інформації про стале фінансування 2023/С 211/01 (далі – Повідомлення ЄК 2023/С 211/01) [12].

Повідомлення ЄК 2023/С 211/01 структуровано у вигляді запитань і відповідей на них, і у відповіді на запитання «Яку роль відіграють мінімальні гарантії в Регламенті про таксономію ЄС?» зазначено таке:

«Регламент про таксономію передбачає, що економічна діяльність може кваліфікуватися як екологічно стала лише в тому випадку, якщо, крім відповідності іншим вимогам статті 3, вона здійснюється з дотриманням мінімальних гарантій, встановлених у статті 18. Це відповідає принципам, закріпленим у Європейському стовпі соціальних прав на підтримку сталого та інклюзивного зростання, а також відповідним мінімальним міжнародним стандартам прав людини та трудових прав.

Таким чином, мінімальні гарантії є невід'ємною частиною Таксономії та є одним із чотирьох критеріїв, викладених у статті 3, які повинні бути дотримані для того, щоб економічна діяльність вважалася екологічно сталою. Включення мінімальних гарантій до рамок Таксономії має на меті забезпечити, щоб суб'єкти, які здійснюють господарську діяльність, яка розглядається як така, що узгоджується з Таксономією, відповідали певним мінімальним соціальним та управлінським стандартам.

Іншими словами, метою мінімальних гарантій відповідно до Регламенту про таксономію є запобігання розгляду діяльності та інвестицій як «сталих», якщо вони пов'язані з порушенням ключових соціальних принципів та прав людини і трудових прав або не відповідають мінімальним стандартам відповідального ведення бізнесу» [12].

Надаючи відповідь на запитання «Як визначаються мінімальні гарантії відповідно до статті 18 Таксономії ЄС?», Європейська Комісія звертає увагу на те, що деталі принципу «не завдай значної шкоди» визначені в Делегованому регламенті Комісії (ЄС) 2022/1288 від 06.04.2022, що доповнює Регламент (ЄС) 2019/2088 Європейського Парламенту та Ради щодо регуляторних технічних стандартів, які визначають деталі змісту та представлення інформації щодо принципу «не завдай значної шкоди», із зазначенням змісту, методологій та представлення інформації щодо показників сталого розвитку та несприятливого впливу на сталий розвиток, а також зміст і подання інформації щодо просування екологічних або соціальних характеристик і цілей сталого інвестування в переддоговірних документах, на вебсайтах і в періодичних звітах (далі – Делегований регламент Комісії (ЄС) 2022/1288). Згідно зі ст. 26 Делегованого регламенту Комісії (ЄС) 2022/1288, окрім розкриття інформації про те, чи узгоджуються сталі інвестиції з Керівними принципами ОЕСР для багатонаціональних підприємств та Керівними принципами ООН з питань бізнесу та прав людини, реалізація принципу «не завдай значної шкоди» вимагає врахування переліку основних показників несприятливого впливу на фактори сталого розвитку [13].

Спираючись на зазначену правову норму Делегованого регламенту Комісії (ЄС) 2022/1288, Європейська Комісія дійшла висновку, що в контексті п. 2 ст. 18 Регламенту про таксономію (Регламент (ЄС) 2020/852) зв'язок між мінімальними гарантіями та принципом «не завдай значної шкоди» потрібно розуміти як мінімум, через основні показники несприятливого впливу на фактори сталого

розвитку (таблиця 1 Додатку I Делегованого регламенту Комісії (ЄС) 2022/1288), представлені у Регламенті (ЄС) 2019/2088, як-то соціальні питання й питання працівників, повага до прав людини, питання боротьби з корупцією та хабарництвом.

Отже, сталість інвестицій, у значенні екологічно сталих видів економічної діяльності, відповідно до Регламенту (ЄС) 2020/852, у взаємозв'язку з принципом «не завдай значної шкоди» треба розуміти як комплексний процес оцінювання інвестицій на відповідність факторам сталого розвитку, які не обмежуються винятково екологічними цілями, а передбачають одночасне переслідування також і цілей, пов'язаних із дотриманням соціальних принципів та прав людини, мінімальних стандартів відповідального ведення бізнесу, а також управлінського фактора сталого розвитку.

Юридична «формула» сталих інвестицій, яка знайшла вияв у Таксономії сталого розвитку ЄС, на даний час не отримала належного втілення у національне інвестиційне законодавство. Вважаємо можливим констатувати певні спроби наближення нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні до принципів сталого розвитку, що увійшли у правову традицію ЄС.

Так, зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 впливає те, що інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, унаслідок якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний та екологічний ефект [14]. Водночас іноземні інвестиції визначаються у Законі України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996

як цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [15].

Як можна переконатися, національне інвестиційне законодавство не адаптоване до права ЄС у частині дотримання принципів і стандартів сталого розвитку. Дотепер категоріальний апарат національного інвестиційного законодавства не враховує всіх факторів сталого розвитку, які у міжнародній практиці отримали назву ESG-факторів (Environmental (довкілля), Social (соціальна сфера) and Governance (управління, яке переважно асоціюється з корпоративним управлінням)).

Зазначений висновок певною мірою знаходить підтвердження у Стратегії запровадження підприємствами звітності із сталого розвитку, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.10.2024 № 1015-р. Зокрема, у розділі «Опис проблем, які обумовили прийняття Стратегії» констатовано, що на даний час в Україні не імплементовано відповідні акти права ЄС щодо звітування із сталого розвитку. Зазначена обставина перешкоджає виконанню зобов'язань України для набуття повноправного членства в ЄС [16]. Насамперед у вказаному розділі Стратегії запровадження підприємствами звітності із сталого розвитку згадуються акти права ЄС, які встановлюють правові засади звітування із сталого розвитку, а саме: Директива (ЄС) 2022/2464 Європейського Парламенту і Ради від 14.12.2022 про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЄС, Директива 2006/43/ЄС і Директива 2013/34/ЄС щодо корпоративної звітності із сталого розвитку (далі – Директива

(ЄС) 2022/2464) [17] та Делегований Регламент Комісії (ЄС) 2023/2772, що доповнює Директиву 2013/34/ЄС Європейського Парламенту і Ради щодо стандартів звітності із сталого розвитку (далі – Делегований Регламент Комісії (ЄС) 2023/2772) [18].

Як наголошено в Стратегії запровадження підприємствами звітності із сталого розвитку, Директива (ЄС) 2022/2464 та Директива 2013/34/ЄС вимагають від великих, малих і середніх підприємств, а також материнських підприємств великих груп включити в окремий розділ свого звіту про управління інформацію, необхідну для розуміння впливу підприємств на фактори сталого розвитку, а також інформацію, необхідну для розуміння того, як питання сталого розвитку впливають на розвиток, ефективність і становище підприємств.

У даному випадку згадується основоположний принцип «подвійної суттєвості», який використовується під час підготовки звітності зі сталого розвитку та який згадується у Делегованому Регламенті Комісії (ЄС) 2023/2772.

Так, у розділі 3 «Подвійна суттєвість як основа для розкриття інформації про сталий розвиток» Європейських стандартів звітності із сталого розвитку (ESRS), затверджених Делегованим Регламентом Комісії (ЄС) 2023/2772, принцип «подвійної суттєвості» розкривається через різні складові елементи, і водночас виокремлюються питання, пов'язані із визначенням кола зацікавлених сторін та їх значення для процесу оцінки суттєвості, оцінкою суттєвості впливу та фінансової суттєвості як двох вимірів «подвійної суттєвості» тощо.

Важливо також зазначити, що стандарти звітності про сталий розвиток передбачають розкриття інформації

ції згідно із триланковим рівнем ESG-факторів. Зокрема, ст. 29b Директиви 2013/34/ЄС встановлює таку структуру звітної інформації зі сталого розвитку:

а) інформація, яку підприємства повинні розкривати про такі екологічні фактори: (i) пом'якшення наслідків зміни клімату, зокрема щодо обсягу 1, обсягу 2 і, де це доречно, обсягу 3 викидів парникових газів; (ii) адаптація до зміни клімату; (iii) водні та морські ресурси; (iv) використання ресурсів і циркулярна економіка; (v) забруднення; (vi) біорізноманіття та екосистеми;

б) вказати інформацію, яку підприємства повинні розкривати про такі соціальні та правозахисні фактори: (i) рівне ставлення та можливості для всіх, зокрема гендерна рівність і рівна оплата за працю рівної цінності, навчання та розвиток навичок, працевлаштування та інтеграція людей з обмеженими можливостями, заходи проти насильства та домагань на робочому місці і різноманітність; (ii) умови праці, включаючи гарантоване працевлаштування, робочий час, адекватну заробітну плату, соціальний діалог, свободу асоціацій, існування виробничих рад, колективні переговори, зокрема частку працівників, на яких поширюються колективні договори, права працівників на інформацію, консультації та участь, баланс між роботою й особистим життям, здоров'я та безпека; (iii) повага до прав людини, основних свобод, демократичних принципів і стандартів, встановлених у Міжнародному біллі про права людини та інших основних конвенціях ООН з прав людини, включаючи Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю, Декларацію ООН про права корінних народів, Декларації Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці та основних конвенціях Міжнародної

організації праці, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейській соціальній хартії та Хартії основоположних прав Європейського Союзу;

с) вказати інформацію, яку підприємства повинні розкривати щодо таких факторів управління: (i) роль адміністративних, управлінських і наглядових органів підприємства щодо питань сталого розвитку та їх склад, а також їхні знання та навички щодо виконання цієї ролі або доступ таких органів до таких знань і навичок; (ii) основні характеристики системи внутрішнього контролю та управління ризиками підприємства щодо звітності зі сталого розвитку та процесу ухвалення рішень; (iii) ділова етика та корпоративна культура, включаючи боротьбу з корупцією та хабарництвом, захист викривачів і добробут тварин; (iv) діяльність і зобов'язання суб'єкта господарювання, пов'язані зі здійсненням його політичного впливу, зокрема лобістською діяльністю; (v) управління та якості відносин з клієнтами, постачальниками та спільнотами, на які впливає діяльність підприємства, включно з практикою платежів, особливо стосовно несвоєчасних платежів малим та середнім підприємствам.

Важливим методологічним прийомом, закладеним у Європейських стандартах звітності зі сталого розвитку, треба визнати оцінку істотності впливу суб'єктом господарювання на фактори сталого розвитку через упровадження низки інструментів належної обачності. Вживаючи заходів з проявлення належної обачності на всьому ланцюгу створення вартості, суб'єкти господарювання можуть і повинні враховувати фактичний чи потенційний, позитивний чи негативний вплив власної діяльності на людей або довкілля в коротко-, середньо- чи довгостроковій перспективі (під-

розділ 3.4; розділ 4) [18]. Зазначені аспекти забезпечення дотримання принципів сталого розвитку у господарській діяльності детально висвітлено в Директиві (ЄС) 2024/1760 Європейського Парламенту та Ради від 13.06.2024 з перевірки належної обачності у цілях корпоративної сталості і внесення змін до Директиви (ЄС) 2019/1937 та Регламенту (ЄС) 2023/2859 (далі – Директива (ЄС) 2024/1760) [19].

Сфера дії Директиви (ЄС) 2024/1760 охоплює відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням:

а) зобов'язань компаній щодо фактичного та потенційного негативного впливу на права людини та довкілля у зв'язку з їх діяльністю, діяльністю їхніх дочірніх компаній та операцій, що здійснюють їх ділові партнери в ланцюгах діяльності таких компаній;

б) відповідальності за порушення зобов'язань, зазначених у пункті а);

с) зобов'язання компаній прийняти та ввести в дію план переходу для пом'якшення наслідків зміни клімату, який спрямований на забезпечення сумісності бізнес-моделі та стратегії компанії з переходом до сталої економіки та з обмеженням глобального потепління до 1,5 °C відповідно до Паризької угоди (ст. 1).

В основному регулятивний вплив Директиви (ЄС) 2024/1760 спрямований на діяльність великих компаній, про що свідчать положення ст. 2. Зокрема, компанії, створені згідно із законодавством держави – члена ЄС, мають відповідати одній із таких умов:

а) компанія мала в середньому більше 1000 співробітників і чистий світовий оборот понад 450 000 000 євро в останній фінансовий рік, за який була або мала бути прийнята річна фінансова звітність;

б) компанія не досягла порогових значень, як зазначено в пункті (а), але є кінцевою материнською компанією групи, що досягла цих порогових значень в останньому фінансовому році, за який була або мала бути прийнята консолідована річна фінансова звітність;

с) компанія уклала або є кінцевою материнською компанією групи, яка уклала франчайзингові або ліцензійні угоди в Союзі в обмін на роялті з незалежними сторонніми компаніями, де ці угоди забезпечують загальну ідентичність, спільну бізнес-концепцію та застосування уніфікованих методів ведення бізнесу, і якщо ці роялті становили понад 22 500 000 євро за останній фінансовий рік, за який була або мала бути прийнята річна фінансова звітність, і за умови що компанія мала або є кінцевою материнською компанією групи, чистий світовий оборот якої перевищував 80 000 000 євро за останній фінансовий рік, за який була або мала бути прийнята річна фінансова звітність.

Директива (ЄС) 2024/1760 також застосовується до компаній, які створені відповідно до законодавства третьої країни та відповідають одній із таких умов:

а) компанія мала чистий оборот понад 450 000 000 євро в Союзі за фінансовий рік, що передував останньому фінансовому року;

б) компанія не досягла порогового значення, зазначеного в пункті (а), але є кінцевою материнською компанією групи, яка на консолідованій основі досягла цього порогового значення у фінансовому році, що передував останньому фінансовому року;

с) компанія уклала або є кінцевою материнською компанією групи, яка уклала франчайзингові або ліцензійні

угоди в Союзі в обмін на роялті з незалежними сторонніми компаніями, де ці угоди забезпечують спільну ідентичність, спільну бізнес-концепцію та застосування уніфікованих методів ведення бізнесу, і якщо ці роялті становили понад 22 500 000 євро в Союзі за фінансовий рік, що передував останньому фінансовому року; і за умови, що компанія мала або є кінцевою материнською компанією групи, чистий оборот якої перевищив 80 000 000 євро в Союзі за фінансовий рік, що передує останньому фінансовому року.

Переслідуючи досягнення «горизонтальних» цілей політики ЄС, Директива (ЄС) 2024/1760 закладає підґрунтя для інтеграції соціальних та екологічних аспектів як кваліфікувальних критеріїв / істотних умов у процедури / договори, що передбачають відбір переможця із укладенням та подальшим виконанням договору, спрямованого на залучення публічних ресурсів (грошових коштів, майна тощо).

Як впливає зі ст. 31 Директиви (ЄС) 2024/1760, держави-члени забезпечують, щоб дотримання зобов'язань, які впливають з положень національного законодавства про транспонування цієї Директиви або їх добровільне впровадження, кваліфікувалося як екологічний або соціальний аспект, який договірні органи можуть, відповідно до Директив 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС, враховувати як частину критеріїв присудження для державних контрактів та концесійних договорів, а також як екологічна або соціальна умова, яку договірні органи можуть, відповідно до цих Директив, встановити у зв'язку з виконанням державних контрактів та концесійних договорів.

Зокрема, п. 3 ст. 30 Директиви 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 про укладення договорів концесії закріплює норму, згідно з якою «3. Дер-

жави-члени вживають належних заходів для забезпечення того, щоб під час виконання концесійних договорів суб'єкти господарювання дотримувалися відповідних зобов'язань у сферах екологічного, соціального та трудового права, встановлених законодавством Союзу, національним законодавством, колективними договорами або нормами міжнародного екологічного, соціального та трудового права, переліченими у Додатку Х» [20].

Додатково можна згадати норму ст. 9 Директиви 2022/2041 Європейського Парламенту та Ради від 19.10.2022 про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі, яка передбачає: «Відповідно до Директив 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС, держави-члени вживають відповідних заходів для забезпечення того, щоб під час присудження та виконання публічних закупівель або концесійних договорів суб'єкти господарювання та їхні субпідрядники дотримувалися застосовних зобов'язань щодо заробітної плати, права на організацію та ведення колективних переговорів щодо встановлення заробітної плати, згідно з соціальним та трудовим правом Союзу, національним законодавством, колективними договорами або положеннями міжнародного соціального та трудового права, охоплюючи Конвенцію МОП № 87 (1948) про свободу асоціації та захист права на організацію та Конвенцію МОП № 98 (1949) про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів» [21].

Можна переконатися, що правотворча практика ЄС демонструє послідовну інтеграцію ідеології сталого розвитку у секторальну політику та інструменти кроссекторального регулювання. Як зазначено у ст. 11 Договору про функціонування ЄС, вимоги щодо охорони довкілля по-

винні бути невід'ємною частиною визначення та реалізації політик та дій Союзу, зокрема з огляду на сприяння сталому розвитку. У цілях та завданнях сталого розвитку знаходять відтворення фундаментальні цінності ЄС, серед яких окремо згадується повага до прав людини (ст. 2 Договору про ЄС) [22].

Врахування факторів сталого розвитку постає невід'ємною умовою сучасних перетворень в організаційно-правовому механізмі управління економікою держави. Тож національні програмні документи публічної політики, до категорії яких відноситься План України, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р, мають закладати підґрунтя для впровадження правових реформ на шляху до адаптації законодавства України до права ЄС у спосіб, що засвідчує повну та адекватну транспозицію правових норм у вітчизняне правове поле.

У зв'язку з цим навряд чи узгодженою із сучасними вимогами права ЄС у сфері сталого розвитку є пропозиція щодо часткового запровадження ESG-критеріїв у діяльність суб'єктів господарювання певного сектору економіки України. Зокрема, План України передбачає запровадження обов'язкової екологічної, соціальної та управлінської звітності для гірничого та видобувного секторів у межах реформи 3 (Компонент І) із реалізацією у 4 кварталі 2025 року [6, с. 313]. І це тоді як ч. 1 ст. 19а Директиви 2013/34/ЄС передбачено обов'язкове звітування суб'єктами господарювання зі сталого розвитку, а саме великі підприємства, а також малі та середні підприємства, за винятком мікропідприємств, які є суб'єктами суспільного інтересу, як визначено в п. «а» п. (1) ст. 2, повинні включати

до звіту про управління інформацію, необхідну для розуміння впливу підприємства на питання сталого розвитку та інформацію, необхідну для розуміння того, як питання сталого розвитку впливають на розвиток, ефективність і становище підприємства [9].

Крім того, здійснення реформи 3 не корелює із стратегічною ціллю 1 «Запровадження в Україні складення згідно з Європейськими стандартами звітності із сталого розвитку (ESRS), подання та оприлюднення підприємствами звітності із сталого розвитку» Стратегії запровадження підприємствами звітності із сталого розвитку та завданнями, спрямованими на досягнення цієї цілі. Серед результативних показників досягнення стратегічної цілі наводяться такі:

- створення нормативно-правової бази для складення, подання та оприлюднення підприємствами звітності із сталого розвитку, що відповідає принципам ЄС;
- отримання діловими партнерами, інвесторами, клієнтами підприємств, які відповідно до вимог законодавства зобов'язані складати та подавати звітність із сталого розвитку, інформації для проведення оцінки своїх ризиків у сфері сталого розвитку в процесі діяльності;
- забезпечення доступу органів державної влади до інформації щодо сталого розвитку підприємств для проведення моніторингу довкілля, енергозбереження, суспільних тенденцій;
- сприяння зростанню кількості інвестиційних продуктів у 100 підприємств, що становлять суспільний інтерес;
- збільшення до 2030 року частки українських підприємств, які стали учасниками міжнародних ринків капіталу, на 50 %.

Досягнення стратегічної цілі 1 передбачається шляхом виконання таких завдань:

- імплементація вимог європейського законодавства щодо звітування із сталого розвитку;
- застосування підприємствами Європейських стандартів звітності із сталого розвитку (ESRS);
- запровадження єдиного електронного формату звітності із сталого розвитку, складеної згідно з Європейськими стандартами звітності із сталого розвитку (ESRS);
- розроблення порядку подання та оприлюднення звітності із сталого розвитку;
- визначення механізму та способів комунікації органів державної влади та інших розпорядників адміністративних даних із підприємствами для надання у межах повноважень роз'яснень і консультацій з питань звітування із сталого розвитку [16].

Отже, наочним є підтвердження десинхронізації програмних документів публічної політики, розробником яких є Кабінет Міністрів України та якими передбачено вжиття комплексних заходів, що матимуть наслідком досягнення цілей та очікуваних результатів із різним ступенем відповідності праву ЄС.

Проте непоодинокими є випадки, коли бачення шляхів досягнення цілей сталого розвитку, що отримали вияв у програмних документах публічної політики, не отримує належного та послідовного розвитку у проєктах законодавчих актів, створюючи передумови для досягнення протилежних результатів, які суперечать програмним документам ЄС (актам «м'якого» права) та актам вторинного права ЄС. Зазначена характеристика притаманна підходам щодо напрацювання моделі правового забезпечення охорони природи та біорізноманіття.

Так, у Розділі 15 «Зелений перехід та охорона довкілля» Плану України зауважено, що заходи з охорони природи та біорізноманіття, пов'язані, зокрема, зі сталим управлінням природоохоронними територіями та збалансованим використанням природних ресурсів, з лісовими ресурсами включно, мають важливе значення для збереження екосистем, а також для виконання зобов'язань відповідно до Конвенції ООН про біологічне різноманіття та актів і стратегій ЄС. За оцінками, що містяться у Розділі 15 Плану України, на сьогодні 20 % природоохоронних територій України пошкоджені або перебувають під загрозою пошкодження, оскільки знаходяться або на окупованих територіях, або в районах, де ведуться бойові дії, 600 видів фауни та 750 видів флори з Червоної книги України наразі перебувають під серйозною загрозою зникнення. Із загальної площі лісів у 10,4 млн га, 0,5 млн га розташовані на окупованій території; 1,9 млн га – у районах бойових дій; 2,4 млн га лісів потрібно відновити (вони частково недоступні через ризик наявності мін) [6, с. 337].

План України передбачає, що рамковим документом, який буде спрямований на формування політики та вирішення питань у сфері живої природи, буде Національна стратегія та план дій з біорізноманіття. Стратегія буде направлена на збільшення площі природоохоронних територій, відновлення порушених екосистем, зокрема, унаслідок повномасштабної російської військової агресії проти України, суттєве скорочення та припинення втрати біорізноманіття з урахуванням принципу «не завдай значної шкоди» [6, с. 338].

Наведені положення Плану України перебувають у логіко-юридичному зв'язку зі Стратегією екологічної безпеки

та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р. Зокрема, недостатньою було визнано частку територій для збереження біорізноманіття та ресурсів для забезпечення розвитку природно-заповідного фонду держави. В Україні, за оцінками, представленими у згаданій Стратегії, частка територій природно-заповідного фонду була визнана критично низькою, а саме на рівні 6,8 % площі території. На противагу національному показнику було наведено дані про те, що у більшості країн Європи площі, зайняті природоохоронними територіями, становлять у середньому 15 % [23].

На програмному рівні системні кроки щодо збереження біорізноманіття у ЄС знайшли вияв у Стратегії ЄС з біорізноманіття до 2030 року: повернення природи у наше життя (далі – Стратегія ЄС з біорізноманіття до 2030 року) [24].

Так, важливість термінового вжиття заходів щодо збереження біорізноманіття підтверджено низкою прикладів, зокрема із акцентом на економічних вигодах. Як зазначено в Стратегії ЄС з біорізноманіття до 2030 р., збереження морських запасів може збільшити щорічний прибуток промисловості морепродуктів більш ніж на 49 млрд євро, тоді як захист прибережних водно-болотних угідь може заощадити страховій галузі приблизно 50 млрд євро щорічно за рахунок зменшення збитків від повеней.

Розширення природоохоронних територій визнається Стратегією ЄС з біорізноманіття до 2030 року ключовим економічним імперативом. Так, проведені дослідження морських систем довели, що кожен євро, інвестований у морські природоохоронні зони, принесе прибуток у роз-

мірі щонайменше 3 євро. Крім того, Nature Fitness Check засвідчив, що переваги Natura 2000 оцінюються в межах 200–300 млрд євро на рік. Очікується, що інвестиційні потреби Natura 2000 підтримають до 500 000 додаткових робочих місць.

У зв'язку з цим Стратегією ЄС з біорізноманіття до 2030 року передбачено, що в ЄС має бути захищено не менше 30 % суші та 30 % моря. Це мінімум додаткові 4 % для суші та 19 % для морських районів, як порівняти із сьогоденням. Водночас принаймні третина природоохоронних територій, що становить 10 % суші ЄС і 10 % моря ЄС, має бути суворо захищеною (п. 2.1) [24].

Збереження біорізноманіття екосистем і боротьба зі зміною клімату нерозривно взаємопов'язані. Зокрема, у Шостому оціночному звіті Міжурядової групи експертів зі зміни клімату вказано, що відновлення екосистем матиме фундаментальне значення для допомоги у боротьбі зі зміною клімату, а також у зниженні ризиків для продовольчої безпеки. Міжурядова науково-політична платформа з біорізноманіття та екосистемних послуг (IPBES) у своєму Звіті про глобальну оцінку біорізноманіття та екосистемних послуг за 2019 рік назвала зміну клімату ключовим фактором змін у природі, і очікується, що вплив зміни клімату зросте протягом наступних десятиліть, у деяких випадках перевершуючи вплив інших факторів зміни екосистем, як-от зміна використання землі та моря. Ці та інші положення представлені у преамбулі Регламенту (ЄС) 2024/1991 Європейського Парламенту та Ради від 24.06.2024 про відновлення природи та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2022/869 (далі – Регламент (ЄС) 2024/1991) [25], що дає змогу досягнути масштаб екологічних ризиків і комплекс-

ний характер заходів, запропонованих з метою забезпечення збереження, відновлення та сталого використання наземних і внутрішніх прісноводних екосистем та їх послуг, зокрема лісів, водно-болотних угідь, гір та посушливих земель, що охоплюється Цілями сталого розвитку ООН на період до 2030 року, зокрема цілями 14.2, 15.1, 15.2 та 15.3.

Напевно, варто було б очікувати, що в унісон з діями міжнародного співтовариства загалом та в контексті втілення стратегічних підходів ЄС зі збереження біорізноманіття, законодавчі ініціативи будуть спрямовані на створення правових передумов для збереження національної екосистеми та збільшення площі природоохоронних територій, як це передбачено Планом України та іншими національними програмними документами публічної політики.

Виходячи із назви Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо забезпечення збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду та розширення їх класифікації» від 08.01.2025 № 4188-IX (далі — Закон України № 4188-IX) [26], можна було б припустити, що саме цей документ закладе підґрунтя для втілення прогресивних і узгоджених з правом ЄС підходів до збереження природоохоронних територій та їх подальшого збільшення.

Проте запропоновані Законом України № 4188-IX законодавчі зміни свідчать про протилежний праву ЄС підхід щодо інституціонального забезпечення збереження біорізноманіття. Так, нова редакція ч. 3 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» містить таке положення:

«Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення,

а також про встановлення, скасування та зміну охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого та загальнодержавного значення приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами».

Законом України № 4188-IX запропоновано доповнити ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» новою частиною четвертою такого змісту:

«Скасування та зміна охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюються за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, на підставі відповідного експертного висновку».

Зазначені нормативні положення стали предметом юридичної експертизи з боку Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України ще на етапі обговорення проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо забезпечення збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду» (№ 11024 від 19.02.2024, далі – законопроект № 11024) [27], який згодом було ухвалено як Закон України № 4188-IX. За підсумками дослідження законопроекту № 11024, Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України було висловлено низку слушних зауважень (лист 07/2-2025/1336 від 03.01.2025), серед яких можна виділити такі:

«По-перше, загальні положення щодо встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначено статтями 39 і 40 розділу IV Закону, а статтею 53 визначено органи, які приймають рішення,

зокрема про встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Разом з цим, статтями 39 і 40 Закону не передбачено скасування та зміну охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а лише їх встановлення. Однак відповідних змін до цих статей проектом не пропонується. До того ж потребує відповідного уточнення й назва статті 53 Закону, в якій йдеться лише про створення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, однак не міститься положення про їх скасування та зміну, як це передбачено проектом» (курсив мій. — В. У.).

«По-друге, введення можливості скасування та зміни охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду створює серйозні ризики зменшення обсягу територій та об'єктів природно-заповідного фонду: ділянок суші і водного простору, природних комплексів та об'єктів, об'єктів рослинного та тваринного світу, які складають природно-заповідний фонд України і згідно з міжнародними зобов'язаннями України та її законодавством мають охоронятися як національне надбання з встановленим особливим режимом охорони, відтворення і використання» (курсив мій. — В. У.) [27].

Варто також зауважити, що Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, посилаючись на Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, дійшло висновку, що міжнародні зобов'язання України передбачають збільшення площі природоохоронних територій (с. 3 висновку).

Зазначене твердження перебуває у логіко-змістовному зв'язку зі ст. 360–361 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, у ст. 360 наголошується на тому, що Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони

довкілля й у такий спосіб сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері. Співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості довкілля, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів і заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у сферах, визначених у ст. 361 [5].

Додатково треба зауважити, що подальших змін потребує національне законодавство у частині наближення до права ЄС, що визначає засади реалізації політики ЄС у сфері пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до зміни клімату. Зокрема, у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року наголошується на тому, що Україна активно працює над створенням національної системи торгівлі викидами, яка має забезпечити поступове наближення її політики ціноутворення на вуглець до EU ETS, що впроваджена на підставі Дирек-

тиви 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13.10.2003 про встановлення схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС [28]. Задля цього, як зазначено у Звіті про прогрес України [29, с. 87], необхідно впровадити комплексну, стандартизовану, надійну систему моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів, оскільки дотепер лише частково відтворено у національному законодавстві положення Імплементативного регламенту Комісії (ЄС) 2018/2066 від 19.12.2018 щодо моніторингу та звітності про викиди парникових газів відповідно до Директиви 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради та внесення змін до Регламенту Комісії (ЄС) № 601/2012 [30].

Вказаний напрям правотворчої роботи, як і повнота вжиття заходів на національному рівні щодо імплементації Регламенту (ЄС) 2023/956 Європейського парламенту та Ради від 10.05.2023 про створення механізму прикордонного вуглецевого коригування [31], потребують комплексної науково-правової оцінки, що стане предметом подальших наукових розвідок.

Отже, підводячи підсумок проведеному у цьому розділі дослідженню, важливо зауважити, що адаптацію законодавства України до права ЄС неможливо уявити поза механізмом імплементаційних заходів, спрямованих на набуття національною правовою системою ознак і властивостей, які мають свідчити про сприйняття принципів сталого розвитку та невідворотність змін у державній політиці за секторальним і функціональним напрямками у впровадженні реформ, що мають призвести до всеосяжного переходу до сталих рішень та визнаних ЄС практик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «The European Green Deal». 11.12.2019, COM/2019/640 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

2. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. *Представництво ООН в Україні*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorenniya-nashoho-svitu-poryadok-dennyu-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku>

3. Цілі сталого розвитку: Україна: національна доповідь, 2017. *Представництво ООН в Україні*. URL: <https://ukraine.un.org/uk/49413-2017-nacionalna-dopovid-cili-stalogo-rozvitku-ukraina>

4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

5. 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 № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

6. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80#Text>

7. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng>

8. Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access*

to *European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R2088-20240109>

9. Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013L0034-20240528>

10. Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R0852-20200622>

11. EU taxonomy for sustainable activities. What the EU is doing to create an EU-wide classification system for sustainable activities. *European Commission website*. URL: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en#legislation

12. Commission Notice on the interpretation and implementation of certain legal provisions of the EU Taxonomy Regulation and links to the Sustainable Finance Disclosure Regulation 2023/C 211/01. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023XC0616\(01\)#ntc13-C_2023211EN.01000101-E0013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023XC0616(01)#ntc13-C_2023211EN.01000101-E0013)

13. Commission Delegated Regulation (EU) 2022/1288 of 6 April 2022 supplementing Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying the details of the content and presentation of the information in relation to the principle of do no significant harm, specifying the content, methodologies and presentation of information in relation to sustainability indicators and adverse sustainability impacts, and the content and presentation of the information in relation to the promotion of environmental or social

characteristics and sustainable investment objectives in precontractual documents, on websites and in periodic reports (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A0202R1288-20230220>

14. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>

15. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>

16. Про схвалення Стратегії запровадження підприємствами звітності із сталого розвитку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2024 № 1015-р. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1015-2024-p#Text>

17. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No. 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022L2464-20221216>

18. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council as regards sustainability reporting standards (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R2772-20231222>

19. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024L1760-20240705>

20. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0023-20240101>

21. Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022L2041-20221025>

22. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

23. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-p#Text>

24. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives. 20.05.2020, COM/2020/380 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>

25. Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1991-20240729>

26. Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо забезпечення збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду та розширення їх класифікації: Закон України від 08.01.2025 № 4188-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4188-20#Text>

27. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо забезпечення збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду № 11024 від 19.02.2024. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/43736>

28. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20240301>

29. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

30. Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and amending Commission Regulation (EU) No 601/2012 (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R2066-20240701>

31. Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism (Text with EEA relevance). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R0956-20230516>

ПІСЛЯМОВА

У світлі набуття Україною статусу країни – кандидата у члени ЄС важливим є формування методологічної основи здійснення подальшої інтеграції в європейський політико-правовий та економічний простір на принципово нових ідеологічних підходах, які полягають у наближенні правової системи України до права ЄС.

Сприяти вирішенню цього комплексного наукового завдання покликані результати проведеного дослідження, основними з яких є такі:

1. Важливою передумовою адаптації національного законодавства до права ЄС об'єктивно визнається як інституціями ЄС, так і органами державної влади України наявність якісного та коректного перекладу правових актів ЄС на українську мову. У п. 25 Переговорної рамки для України відзначається, що Україні потрібно буде завчасно виконати переклади *acquis* на українську мову перед вступом, а також підготувати достатню кількість

перекладачів, необхідних для належного функціонування інституцій ЄС після її вступу.

Серед особливостей діяльності з перекладу актів права ЄС на українську мову – організація та здійснення на засадах планування, що знаходить вияв у формуванні та затвердженні орієнтовного плану перекладу актів *acquis* ЄС та актів законодавства України. За підсумками ознайомлення з відомостями, представленими на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади у межах підрозділу «Переклади актів *acquis* ЄС» розділу «Європейська інтеграція», виявлено, що орієнтовні плани перекладу актів *acquis* ЄС неповною мірою охоплюють правові акти ЄС, які становлять основу розробки відповідних законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до права ЄС у певних секторах (галузях) або за функціональним підходом.

Визначено, що вибірково застосовується норма п. 1 та 2 постанови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції», якою Комітетам Верховної Ради України доручено забезпечити попереднє опрацювання та підготовку до розгляду в першому читанні законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, за наявності, зокрема, інформації щодо відповідності (постатейні таблиці відповідності) законопроекту праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, наданої народним депутатам України та розміщеної на офіційному вебпорталі Верховної Ради України.

Викликає зауваження обрана Верховною Радою України юридична форма закріплення процедурних вимог до розгляду законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Враховуючи норми Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, сформульовано висновок про те, що визначене постановою Верховної Ради України від 29.07.2022 № 2483-IX «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» коло відносин має бути предметом регулювання саме Регламенту Верховної Ради України.

Відсутня послідовність у використанні прийомів юридичної техніки для встановлення юридичного зв'язку між конкретним національним нормативно-правовим актом і правовим актом ЄС, норми якого підлягають урахуванню у правовій системі України. У зв'язку з цим виокремлено щонайменше три різні підходи, які отримали вияв у правотворчій діяльності, а саме: 1) у назві нормативно-правового акта зазначається про адаптацію законодавства України у відповідній сфері до законодавства ЄС; 2) у назві нормативно-правового акта відсутній акцент на адаптації законодавства України у відповідній сфері до законодавства ЄС. Проте у тексті, зокрема у межах статті, яка визначає засади правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, наводяться назви правових актів ЄС, які імплементовано ухваленим нормативно-правовим актом; 3) у назві нормативно-правового акта та у його тексті відсутній акцент на адаптації законодавства України у відповідній сфері до законодавства ЄС.

Водночас про спрямованість нормативно-правового акта на адаптацію законодавства України до положень права ЄС свідчать пояснювальна записка та інші супровідні документи, додані до законопроєкту.

Визнаючи потребу в напрацюванні певних уніфікованих підходів до нормопроектування, особливо у частині підготовки проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію регулювання певної сфери відносин до вимог, встановлених у праві ЄС, обґрунтовано доцільність використання загальних засад техніки нормопроектування, що знайшли закріплення у Законі України «Про правотворчу діяльність», який є чинним, хоч і вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні (за деякими винятками, встановленими Розділом XIV «Прикінцеві положення» цього Закону).

Доведена важливість легальної інтерпретації понять «імплементация» і «транспозиція», що зумовлено їхнім істотним впливом на вибір методів і засобів правотворчої діяльності у контексті наближення національного права до права ЄС. Проте наближення національних правових систем є характерним не лише для країн, що перебувають у правовому режимі асоціації з ЄС, але і для країн — членів ЄС, оскільки із розвитком права ЄС виникає потреба в актуалізації відповідних правових норм, що регулюють певні групи суспільних відносин.

Зважаючи на те, що відповідні реформи, декларовані Переговорною рамкою для України, неодмінно справлятимуть вплив на засадничі елементи державної політики за напрямками, релевантними тематичним кластерам і розділам, що охоплюються першими, аргументовано доцільність використання потенціалу та переваг плануван-

ня правотворчої діяльності, а саме у частині розробки аналітичних документів публічної політики, класифікація яких отримала закріплення у Законі України «Про правотворчу діяльність».

2. Особлива правова природа ЄС як наддержавного утворення зумовлює специфіку правотворчого процесу на різних рівнях його здійснення: ЄС та країн – членів ЄС у процесі імплементації регламентів і транспозиції директив у національне законодавство. Сприяти раціоналізації та підвищенню ефективності правотворчого процесу покликана комплексна програма «кращого регулювання», якій присвячене Повідомлення ЄС «Краще регулювання».

Під час обґрунтування законодавчих та «незаконодавчих» пропозицій особливу увагу приділено досягненню так званих горизонтальних цілей політики ЄС (сталий розвиток, цифровізація тощо), які набувають першочергового значення у світлі нових економічних, екологічних і соціальних викликів, що постають перед державами та суспільством загалом. Повідомлення ЄС «Краще регулювання» містить низку важливих акцентів з приводу просування «горизонтальних» цілей політики ЄС у правотворчій діяльності.

Підходи, напрацьовані Європейською Комісією щодо процедурних аспектів правотворчої діяльності із детальним описом структури та змістовної частини пояснювальної записки до проєктів актів законодавства ЄС, мають віднайти відтворення у національному законодавстві, що потрібно розглядати як закономірний результат наближення національного законодавства до права ЄС.

Саме правотворча діяльність є початковим етапом адаптації законодавства України до права ЄС. Ступінь

деталізації оціночних параметрів проєктів законодавчих актів, які мають знайти закріплення в пояснювальній записці під час реєстрації та подальшого пропонування до розгляду Верховною Радою України, є напроцуд недостатньою.

Необґрунтоване спрощення подання відомостей у пояснювальній записці призводить до того, що характеристика ступеня правового впливу на відповідні групи суспільних відносин, які складають предмет регулювання законопроєкту, відбувається досить формалізовано, а в деяких випадках нормативно визначені індикатори законопроєкту, особливо, що стосуються обґрунтування змін у дохідній та витратній частині Державного бюджету України, не знаходять свого належного висвітлення та всебічної оцінки.

Структурно й змістовно пояснювальна записка, що додається до проєкту нормативно-правового акта, як встановлено Законом України «Про правотворчу діяльність», має зазнати змін у контексті інтеграції у правотворчий процес оцінки впливу. Правові новації, запропоновані Законом України «Про правотворчу діяльність», хоч і передбачають новий рівень розвитку й використання переваг регуляторних інструментів, до кола яких відноситься, зокрема, оцінка впливу, слід звернути увагу на те, що практика «кращого регулювання» ЄС віддає перевагу більшому ступеню конкретизації тих оціночних показників, які використовують у цілях юридичного прогнозування.

Щодо використання у правотворчій діяльності ЄС підходів до підвищення ефективності правового регулювання, то особливого значення набувають принципи, які формують відправні позиції для подальших оцінок законо-

давчих ініціатив. Обґрунтовано доцільність відтворення у ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» принципів «не завдай значної шкоди» та «цифровий за замовчуванням», які сприяють дотриманню зобов'язань, встановлених законодавством ЄС про клімат, і досягненню цілей, викладених у Повідомленні Європейської Комісії «Цифровий компас 2030: Європейський шлях до цифрового десятиліття»; цілей та завдань сталого розвитку, що розглянуто за традиційним тривимірним фактором впливу на процеси змін у державній політиці, а саме економічним, екологічним та соціальним, включно із управлінським фактором сталого розвитку.

Сприяти правовій визначеності у правотворчій діяльності мають чіткі приписи, які б передбачали вимогу щодо виділення у межах пояснювальної записки до проєкту нормативно-правового акта окремого розділу, присвяченого аналізу регуляторного впливу (для регуляторних актів, що ухвалені вперше) та відстеженню результативності регуляторного акта (для регуляторних актів, що вже застосовуються певний період часу та до яких вносяться зміни та доповнення, та регуляторних актів, які передбачено скасувати). Додатково протидіяти організації та здійсненню правотворчого процесу з розгляду регуляторних актів у спосіб, що суперечить Конституції та законам України, має нормативно закріплений підхід, згідно з яким будь-які юридично значущі дії щодо проєкту регуляторного акта можна здійснювати лише за умови наявності як оцінки впливу, так і аналізу регуляторного впливу. Ці пропозиції можуть знайти втілення у Регламенті Верховної Ради України та законах України «Про правотворчу діяльність», «Про засади державної регуляторної по-

літики у сфері господарської діяльності», Регламенті Кабінету Міністрів України.

Досвід країн-членів стосовно використання переваг оцінки регуляторного впливу у правотворчій діяльності може бути корисним для України у процесі пошуку оптимальних шляхів адаптації національного законодавства до права ЄС у спосіб, що враховує національні економічні інтереси, особливо зважаючи на пріоритети розвитку чутливих для національної безпеки секторів економіки в умовах дії правового режиму воєнного стану. Важливого значення для України набуватиме можливість досягнення домовленостей з Європейською Комісією щодо встановлення перехідних періодів з метою відтермінування набрання чинності деяких транспонованих у національне законодавство норм права, які призводять чи можуть призвести до негативних соціально-економічних наслідків, або часткового чи повного звільнення від виконання своїх зобов'язань щодо транспонування актів вторинного права ЄС.

Україна може скористатись на свою користь переговорним процесом з метою досягнення того рівня адаптації національного законодавства до права ЄС, який допomoже з меншими втратами для вітчизняної економіки інтегруватись у європейський економічний простір. Відстояти власні економічні позиції вдасться за умови впровадження принципів державної регуляторної політики в процес адаптації національного законодавства до права ЄС. Задля цього вбачається за доцільне відновити практику проведення аналізу регуляторного впливу та інших регуляторних процедур щодо нормативно-правових актів, які містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Методи та засоби державної регуляторної політики можуть також стати надійним запобіжником надмірного регулювання, коли транспонування актів законодавства ЄС у національну правову систему відбувається із значним перевищенням вимог, передбачених такими актами (зазначене явище отримало назву «позолочування» («gold-plating»)), що створює додаткове регуляторне навантаження на юридичних та фізичних осіб.

З метою запобігання випадкам необґрунтованого збільшення регуляторного тягаря для населення та суб'єктів господарювання обґрунтовано доцільність упровадження в національний правотворчий процес підходу «one in, one out» (один ухвалюється, один скасовується), що є елементом Програми щодо нормативної придатності та продуктивності ЄС (REFIT), згідно з якою передбачена компенсація нових регуляторних навантажень шляхом еквівалентного зменшення наявних навантажень у тій самій сфері політики.

3. У контексті наближення до права ЄС, що визначає стратегічний вектор розвитку Української державності, неодмінно має бути вжито заходів для істотного вдосконалення національної практики правозастосування та правотлумачення з метою створення сприятливого для інтеграції у правову систему України та застосування національними правозастосовчими органами актів права ЄС і практики Суду ЄС, а саме:

— зважаючи на екзистенційно важливий характер євроінтеграції та визнання за нею в умовах воєнного стану значення ключового фактора оцінки спроможності України виконувати міжнародно-правові зобов'язання, що також має вплив на фінансову стабільність країни і вказане

знайшло вияв у Рамковій угоді між Україною та ЄС щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility, ратифікований Законом України від 06.06.2024, важливого значення набуває втілення у правотворчий процес на рівні засадничих елементів таких принципів правотворчої діяльності (встановлені ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність»):

- узгодженості й несуперечності правотворчих ініціатив і проектів нормативно-правових актів, які розробляються та вносяться на розгляд відповідного уповноваженого органу державної влади, із актами права ЄС (певна форма кореляції з концепцією непрямой дії права ЄС);

- прямої дії у національній правовій системі актів права ЄС, зазначених у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та об'єктивованих в інших юридично визнаних Україною та/або ухвалених уповноваженими органами державної влади України документах (у контексті динамізму розвитку законодавства ЄС), у разі нежиття з боку уповноважених органів влади заходів, спрямованих на імплементацію актів права ЄС, у встановлені для цього строки або у разі виникнення колізії між актом права ЄС та національним правовим актом, яким імplementовано норми відповідного акта права ЄС;

- практики Суду ЄС як джерела національного права, що корелюватиме з підходами у праві ЄС, а також положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, якими встановлюється вимога врахування практики Суду ЄС.

— передбачити у кодифікованих актах процесуального законодавства у межах статей, якими визначено джерела права, що застосовуються судом, положення про за-

стосування під час розгляду справ практики Суду ЄС, а також актів права ЄС, зазначених у додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та об'єктивованих в інших юридично визнаних Україною та/або ухвалених уповноваженими органами державної влади України документах, у випадках встановлення порушення прав та законних інтересів суб'єктів права як наслідок невжиття з боку уповноважених органів влади заходів, спрямованих на імплементацію актів права ЄС, у встановлені для цього строки або у разі виникнення колізії між актом права ЄС та національним правовим актом, яким імплементовано норми відповідного акта права ЄС.

4. Засади або основоположну роль у системі права ЄС відіграють цінності, які є основою демократичних правових режимів і відтворюють відомі міжнародно-правові принципи. У ст. 2 Договору про ЄС наголошується на тому, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. «Червоною лінією» проходять крізь положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС настанови щодо дотримання та реального втілення у всі сфери суспільного життя цінностей, згаданих у ст. 2 Договору про ЄС та які зазначено у тексті Угоди.

Ідеологічну основу змін у національній правовій парадигмі формуватиме принцип верховенства права, оскільки він набуває значення дієвого інструменту оцінки якості та ефективності ухвалюваних рішень як на рівні ЄС загалом, так і країн – членів ЄС зокрема. Досвід країн – учасниць ЄС та практика Європейського Суду з прав людини доводять фундаментальний характер принципу

верховенства права, який покладено в основу ухвалення стратегічно важливих рішень. На сьогодні роль принципу верховенства права не обмежується лише конституційно-правовими змінами, але і справляє вплив на розвиток правового регулювання всіх сфер суспільного життя. Ступінь інтеграції принципу верховенства права у національну правотворчу та правозастосовну діяльність стане для керівних органів ЄС індикатором якості перетворень у правовій системі держави. Наочним є приклад того, як впливає принцип верховенства права на можливості країн – учасниць ЄС отримувати фінансування за рахунок коштів бюджету ЄС. Зокрема, керівні органи ЄС вдаються останнім часом до призупинення, зменшення або обмеження доступу до фінансування у спосіб, пропорційний характеру, тяжкості і масштабам недоліків верховенства права.

Послідовні та передбачувані євроінтеграційні зусилля України на засадах верховенства права стануть чи не єдиним критерієм оцінювання якості реформ за усіма основними напрямками зовнішньої та внутрішньої політики України.

Зважаючи на особливу роль кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС», переговори щодо якого відкриватимуться першими і закриватимуться останніми, саме прогрес у цьому кластері визначатиме загальний темп переговорів і братиметься до уваги під час ухвалення рішення про відкриття або закриття нових кластерів або розділів, про що зазначено у п. 12 Переговорної рамки для України, схваленої 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС (Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession

of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)). Саме до кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» включено переговорний розділ 23 «Судова влада та основоположні права». Як наголошено у Переговорній рамці для України, серед вимог, які охоплюються Копенгагенськими критеріями, визнаються стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (п. 5). Тож від якості реформування правової системи держави, повноти дотримання й імплементації у національне законодавство цінностей ЄС, ступеня виконання міжнародно-правових зобов'язань залежатиме прогрес та успішність інтеграції України у правовий та економічний простір ЄС.

5. Важливою складовою процесу адаптації національного законодавства до права ЄС визнається послідовна імплементація й транспозиція норм регламентів і директив ЄС як актів вторинного права, що сукупно утворюють правову основу формування та розвитку певних секторів економіки. У наукових джерелах такі нормативні масиви отримали назву секторального права ЄС («секторального *acquis*» ЄС).

Зважаючи на великий потенціал окремих секторів економіки, які мультиплікативно впливають на широке коло суспільних відносин, що становлять сферу різних галузевих політик держави, сприяючи досягненню Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, визнається важливою роль сектору відновлюваної енергетики, який безпосередньо згадується у нормі п. «с» ч. 1 ст. 194 Договору про функціонування ЄС та включений до розділу 15 «Енергетика» у межах кластера 4 ««Зелений» порядок денний та стале з'єднання» Звіту про прогрес України в рамках Пакета розши-

рення ЄС 2023 року та Переговорної рамки для України. Опис розділу 15 «Енергетика», представленого у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, містить застереження про те, що енергетична політика ЄС охоплює енергопостачання, інфраструктуру, внутрішній енергетичний ринок, споживачів, відновлювальну енергетику, енергоефективність, ядерну енергетику, ядерну безпеку, радіаційний захист та ядерні гарантії. Окреслюючи коло завдань, які Україна має виконати у найближчий період, зауважено на необхідності впровадження політичних заходів щодо заохочення інвестицій у виробництво відновлюваної енергетики. Проте загалом визнано, що Україна має хороший рівень підготовки у сфері енергетики. Аналогічна оцінка є й на с. 17 Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року з акцентом на частковій реалізації попередніх рекомендацій.

Важливість пришвидшеного розвитку сектору відновлюваної енергетики задекларовано у Європейському зеленому курсі (Повідомлення Європейської Комісії від 11.12.2019) та інших системно пов'язаних документах, що також знайшло релевантне відтворення у законодавстві України та програмних документах публічної політики.

Особливої значущості реалізація ініціатив у сфері генерації відновлюваної енергії набуває в контексті загострення проблеми енергетичного дефіциту в Україні, зумовленого знищенням або суттєвим пошкодженням об'єктів електрогенерації внаслідок російської військової агресії.

Досягнення цільових показників національних стратегічних документів, а також правових актів ЄС у сфері відновлюваної енергетики визнається можливим у разі наближення законодавства України до права ЄС у сфері

відновлюваних джерел енергії шляхом транспозиції положень одного з ключових секторальних правових актів ЄС, а саме Директиви (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту і Ради від 11.12.2018 про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел (із змінами та доповненнями). Попри встановлені Директивою (ЄС) 2018/2001 гарантії забезпечення стабільності умов здійснення діяльності у сфері відновлюваної енергетики, національна правотворча практика відзначилась відступом від наданих державою гарантій підтримки діяльності виробників відновлюваної електроенергії у формі «зелених» тарифів.

Як правило, у практиці міжнародного інвестиційного арбітражу, як і інших міжнародних юрисдикційних органів (наприклад, Європейського суду з прав людини) втрати, яких зазнають інвестори через вжиття заходів регуляторного впливу, розглядаються крізь призму концепції непрямої експропріації. Додатково практика міжнародних юрисдикційних органів доводить важливість дотримання принципу правомірних (легітимних) очікувань, що є складовою правової визначеності як вимоги принципу верховенства права. Зокрема, у випадку закріплення у законодавстві України гарантій щодо порядку та умов встановлення «зелених» тарифів із зазначенням конкретного терміну дії преференційного правового режиму для інвесторів у відновлювану енергетику (як це, наприклад, мало місце щодо компанії Modus Energy International B.V. та інших інвесторів), вбачається за доцільне оцінювати подальші зміни у національному законодавстві, які погіршують умови здійснення господарської діяльності таких інвесторів, крізь усталену практику застосування принципу правомірних (легітимних) очікувань.

Публічний інтерес, пропорційність і легітимні очікування визнано засадничими положеннями, спираючись на які держави мають ухвалювати рішення, спрямовані на зміну нормативної основи функціонування відповідного правового режиму. Підходи до оцінки з боку міжнародних юрисдикційних органів методів і засобів, які використовує держава для реалізації засад власної внутрішньої політики в економічній та інших сферах суспільного життя, мають бути враховані під час ухвалення рішень щодо реалізації секторальної політики, запобігаючи непропорційному, із порушенням легітимних очікувань суб'єктів господарювання, втручанню у завчасно визначену та нормативно закріплену модель правового регулювання відповідних груп суспільних відносин.

Послідовна та передбачувана правова політика держави є визначальним фактором залучення інвестицій, що життєво важливо для повоєнного відновлення економіки України, зважаючи на масштабні реформи, як секторальні, так і функціональні, передбачені Планом України, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р, який, по суті, є дорожньою картою реалізації зазначеної вище Рамкової угоди між Україною та ЄС щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом Ukraine Facility.

6. Особливу увагу у праві ЄС приділено підвищенню ефективності інструментальної основи реалізації основних напрямів політики ЄС, які мають на меті досягнення корисних суспільно значущих ефектів, що виходять за межі певної галузі економіки, виконуючи тим самим крос-секторальну функцію забезпечення інтеграції в еконо-

мічну діяльність сталих рішень із передбачуваними у довгостроковій перспективі соціальними та екологічними перевагами для європейського співтовариства.

Тяжіння політики ЄС до широкого застосування засобів правового регулювання, які сприяють досягненню Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, посиленню стійкості ЄС (економічної, соціальної, екологічної, цифрової тощо), створенню безпечного для життєдіяльності людини середовища, зумовлює ключові тренди у правотворчій практиці щодо розробки нових та істотного вдосконалення наявних концептуальних підходів до формування кроссекторального законодавства.

У цьому зв'язку важливого значення набуває конкурентна політика ЄС, яка закладає підґрунтя для створення рівних умов здійснення діяльності суб'єктами господарювання та пропорційного державного впливу на економічні відносини, особливо із використанням державних ресурсів. Одним із засобів державного регулювання, який активно використовується для пожвавлення економічної діяльності та є засобом реалізації конкурентної політики, є державна допомога (state aid).

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року зауважено про необхідність здійснення подальших реформ, з дотриманням індикаторів, визначених у Плані України. Серед очікувань Європейської Комісії, які мають справдитися запланованими з боку України 2025 року заходами, згадується про необхідність внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» з метою його узгодження з правом ЄС та повне відновлення застосування контролю за державною допомогою Антимонопольним

комітетом України відповідно до зобов'язань, передбачених Планом України.

Приведення правил про державну допомогу у відповідність із нормами права ЄС, що визначають засади здійснення конкурентної політики, є невід'ємною частиною євроінтеграційного процесу, а відступи від дотримання міжнародно-правових зобов'язань повинні мати чітко визначені темпоральні рамки та не завдавати шкоди політиці ЄС, зокрема у сфері забезпечення належного функціонування економічної конкуренції.

Прискіпливе ставлення Європейської Комісії до виконання Україною вимог конкурентного законодавства ЄС, складовою якого є державна допомога суб'єктам господарювання, додатково пояснюється особливим місцем інституту державної допомоги у системі джерел права ЄС, серед яких фундаментальним характером відзначаються акти первинного права, а саме Договір про функціонування ЄС.

Рекомендація Європейської Комісії, представлена у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року, щодо повного відновлення контролю за державною допомогою переслідує мету запобігання випадкам спотворення економічної конкуренції, а також забезпечення рівних конкурентних умов здійснення діяльності суб'єктами господарювання в Україні та ЄС. Визнання допустимою державної допомоги, що надається під час дії воєнного стану, фактично збільшує для вітчизняних суб'єктів господарювання переваги, які можуть впливати на торгівлю між Україною та ЄС. У такому випадку державна допомога суб'єктам господарювання набуває ознак несумісності із зобов'язаннями, які випливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Зважаючи на поступове впровадження моделі низьковуглецевої економіки, що сприяє виникненню нових екологічно чистих секторів економіки, можна стверджувати про оптимальне поєднання в таких випадках цілей політики ЄС та країн – членів ЄС щодо сталого розвитку. За таких обставин горизонтальні та секторальні (галузеві) цілі, досягненню яких сприяє державна допомога, є узгодженими із стратегічними документами ЄС щодо побудови сталого майбутнього сучасних і прийдешніх поколінь, що, зокрема, проголошено в Європейському зеленому курсі (Повідомлення Європейської Комісії від 11.12.2019), Повідомленні Європейської Комісії «Активізація кліматичних амбіцій Європи до 2030 року: інвестиції в кліматично нейтральне майбутнє на благо наших людей» від 17.09.2020 тощо.

Методи та засоби стимулювання розвитку національного сектору відновлюваної енергетики призводять до порушення Україною євроінтеграційних і загалом міжнародно-правових зобов'язань у зв'язку із використанням деяких форм підтримки виробників електроенергії з відновлюваних джерел енергії, запроваджених у вітчизняному законодавстві, які містять ознаки недопустимості для конкуренції (або термінологією права ЄС – несумісності з внутрішнім ринком). До таких правових форм стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії (згідно зі ст. 9² Закону України «Про альтернативні джерела енергії») відноситься надбавка до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва.

У контексті реформування законодавства України за функціональними напрямками, визначеними Планом Ук-

раїни та схваленими ЄС із виділенням фінансової підтримки у межах інструменту Ukraine Facility, доцільним є увідповіднення правових норм, що встановлюють надбавку до «зеленого» тарифу, аукціонної ціни за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва, до вимог міжнародних договорів та актів права ЄС. Зазначене засвідчуватиме послідовне виконання державою взятих міжнародно-правових зобов'язань, зокрема стосовно наближення національного законодавства до права ЄС, що визначає засади кроссекторального законодавства, яке забезпечує досягнення горизонтальних цілей за ключовими напрямками політики ЄС.

7. Формальний підхід до оцінки ступеня застосування права ЄС до регулювання певних груп соціальних і трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наближенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС призводить до ситуації, коли створюються умови для закладення вразливостей у систему правового регулювання соціально-трудової сфери, які у разі несвоєчасного виявлення та усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть стати загрозою національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що загалом справлятиме вплив на національну стійкість України та її соціальної компоненти.

Загрози гібридного типу, які негативно впливають на систему соціального забезпечення, набувають особливих правових форм свого виразу залежно від рівня правової системи держави, у межах якого відбувається ідентифікація таких загроз. Виділено три рівні правової системи

держави, на кожному з яких внаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади та/або їх посадових осіб формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури ухвалення акта тощо), які згодом уможлиблюють негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового регулювання. Це правотворчий і правореалізаційний рівні та рівень конституційного контролю.

Правотворчий рівень відзначається правовими вразливостями, характерними саме для цього рівня правової системи країни. Зокрема, помилкові, контроверсійні, із недотриманням доктринальних розробок у правовій та інших галузях науки, усупереч результатам оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на визначену сферу суспільних відносин, ігноруванням підсумків аналізування регуляторного впливу на сферу господарських відносин, із закладенням колізій із принципами права ЄС, правовою традицією ЄС, правовими актами ЄС тощо підходи до формування концепції майбутньої моделі правового регулювання можуть бути ідентифіковані як вразливості у значенні, наведеному у Концепції забезпечення національної системи стійкості.

Практика правотворчої роботи відзначається законодавчими ініціативами, які передбачають створення правових передумов для упорядкування сфери соціальних і трудових відносин, які часом є досить інтегрованими, у спосіб, що закладає вразливості у норми-дефініції, норми-принципи, правові конструкції, інші структурно-змістовні елементи проекту нормативно-правового акта, віддаляючи досягнення мети правового впливу, що проголошена

на рівні документів програмного характеру ЄС або чітко визначена в актах права ЄС (регламент, директива тощо).

Правореалізаційний рівень відзначається вразливостями щонайменше трьох форм:

1) вразливості, що набувають похідного характеру, тобто вразливості, які не вдалось усунути на правотворчому етапі та які перетворюють потенційні загрози у реальні на етапі реалізації правових норм;

2) вразливості, створені неправомірними рішеннями, дією та/або бездіяльністю уповноважених органів державної влади та/або їх посадових осіб, що можна кваліфікувати як недотримання ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) вразливості, створені внаслідок недоліків судової практики, переважно зумовлених неправильним застосуванням норм матеріального права, які кодифікованими актами процесуального законодавства традиційно вважають неправильне тлумачення закону або застосування закону, що не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Рівень конституційного контролю має виявляти та усувати вразливості, які характерні для відповідного кола питань, що вирішуються Конституційним Судом України. Водночас практика діяльності Конституційного Суду України стає джерелом створення вразливості та її подальшого перетворення на загрозу (наприклад, соціальному добробуту громадян України) через суперечливе вирішення справ, предметом яких є питання про відпо-

відність актів чинного законодавства України приписам конституційно-правових норм щодо змісту та обсягу прав і свобод, зокрема у соціально-економічній сфері.

8. Виходячи з аналізу правових актів ЄС та зважаючи на практику діяльності Європейської Комісії, беручи до уваги деякі особливості правозастосування та правотлумачення з боку керівних органів ЄС, можна дійти висновку, що розвиток законодавства ЄС, яке визначає засади економічного виміру стійкості, відбувається щонайменше за трирівневою структурою, а саме:

1) рівень економічної політики ЄС та країн – членів ЄС. Базові положення, що є визначальними для формування єдиних підходів до формування спільної економічної політики ЄС та виокремлення макроекономічних показників, які є важливими для оцінки ступеня дотримання країнами-членами встановлених Копенгагенськими критеріями вимог, зокрема щодо фінансово-економічної стабільності, зафіксовані в актах первинного права та додатках до них. Відхилення від чітко визначених контрольних показників у економічній політиці країни – члена ЄС розглядається як відступ останньої від зобов'язань, взятих під час вступу до ЄС, щодо дотримання засад організації та функціонування економічної системи ЄС;

2) функціональний рівень, який передбачає правові заходи у сферах, що являють собою економічно зумовлений стратегічний безпековий інтерес ЄС (наприклад, стратегічні технології, критично важлива сировина, об'єкти критичної інфраструктури, прямі іноземні інвестиції, які не повинні створювати загроз економічній безпеці ЄС і стосовно яких здійснюються заходи скринінгу тощо);

3) секторальний рівень, коли правові заходи, що вживаються з боку ЄС, мають на меті забезпечення стійкості у чітко визначених секторах, наприклад, певними особливостями відзначається функціонування фінансового сектору у частині вимог, що висуваються до цифрової операційної стійкості фінансових установ.

Особливу увагу у системі правових актів ЄС, що визначають засади економічної політики ЄС, приділено фінансальній політиці як піднапряму економічної політики, який хоч і перебуває у сфері відання національних урядів, водночас стає предметом регулювання з боку Європейської Комісії із посиленням на принцип субсидіарності як відомий принцип розподілу компетенцій у взаємовідносинах між ЄС та країнами – членами ЄС.

Особливого значення для забезпечення стійкості економічної політики ЄС набуває застереження, наведене у ч. 1 ст. 126 Договору про функціонування ЄС про те, що держави-члени уникають надмірного державного дефіциту. Як зазначено у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, Європейська Комісія стежить за розвитком бюджетної ситуації та розміром державного боргу в державах-членах, щоб виявити значні помилки. У Протоколі № 12 «Про процедуру щодо надмірного дефіциту» наведено контрольні значення, вказані у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, а саме: 3 % для співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами; 60 % для співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту за ринковими цінами.

Перебуваючи в умовах правового режиму воєнного стану, Україна не здатна забезпечити дотримання наве-

дених вище контрольних значень критеріїв, згаданих у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС. У цьому переконують закладені у Законі України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» від 19.11.2024 показники граничних обсягів дефіциту державного бюджету та державного боргу, а також гарантованого державою боргу. Зокрема, за наведеною Прес-службою Апарату Верховної Ради України інформацією, граничний обсяг дефіциту державного бюджету дорівнює 1640,6 млрд грн, що розрахунково становить 19,4 % прогнозного ВВП; граничний обсяг державного боргу на 31.12.2025 встановлено у сумі 8210,5 млрд грн, що розрахунково становить 97 % прогнозного ВВП; граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2025 – у сумі 406,7 млрд грн, що розрахунково становить 4,8 % прогнозного ВВП.

Подібні показники, що засвідчують істотний рівень відхилень від контрольних значень, закладених у ч. 2 ст. 126 Договору про функціонування ЄС, щодо граничних обсягів дефіциту державного бюджету та державного боргу можуть сигналізувати про наявність істотних проблем у фінкальній політиці України. У подальшому, у разі нежиття заходів щодо поступового зменшення надмірного дефіциту, можуть виникнути певні сумніви щодо можливості виконання країною – претендентом на членство у ЄС консолідованих вимог, які отримали назву Копенгагенських критеріїв.

Пріоритетну увагу приділено тим структурним елементам економічної системи ЄС, які більше за все підданливі негативним впливам загроз, а ефект такого впливу може набувати кроссекторального характеру. Отже, на рівні ЄС приділено значну увагу розробці засобів правового

впливу, які здатні забезпечити внутрішній ринок, одночасно створюючи передумови для досягнення горизонтальних цілей політики ЄС у сталий і стійкий спосіб. У цьому контексті пріоритетним напрямом є створення безпечних та надійних умов для виробництва стратегічних технологій, постачання критично важливої сировини, підвищення стабільності функціонування та стійкості до кризових ситуацій об'єктів критичної інфраструктури, своєчасного здійснення скринінгу прямих іноземних інвестицій в різні сектори економіки країн – членів ЄС, із запобіганням спробам впливу на національну безпеку або громадський порядок.

В епоху цифровізації суспільства та глибокої інтеграції цифрових рішень у різні сектори економічної системи важливого значення набувають насамперед питання створення передумов для посилення кібербезпеки та цифрової стійкості. Вразливість до кіберзагроз є неоднаковою для різних секторів економіки. Забезпечення кібербезпеки і стійкості має велике значення для національного фінансового сектору, що в умовах правового режиму воєнного стану стає однією з ключових умов життєздатності держави та її спроможності забезпечувати безперебійне функціонування економіки.

Економічний вимір стійкості країн – кандидатів на членство у ЄС перебуває у полі зору керівних органів ЄС. Досягнення референтних значень за відповідними критеріями вимірювання стійкості на кожному з трьох виділених у цьому підрозділі рівнів економічної системи ЄС із релевантним таким рівням правовим регулюванням визнається важливою умовою наближення національного законодавства до права ЄС та розглядається крізь призму

дотримання Копенгагенських критеріїв, які отримали відтворення у структурі переговорної рамки щодо вступу України до ЄС, зокрема у межах кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» (блок «Економічні критерії»). Отже, успішність і повнота врахування Копенгагенських критеріїв, що формують основу стійкості економічної системи ЄС, мають бути визнані на національному рівні пріоритетом подальшої адаптації законодавства України до права ЄС.

9. Впровадження екологічно та кліматично орієнтованих моделей корпоративного управління, ресурсоефективних технологічних рішень, використання фінансових інструментів, які мають на меті залучення та спрямування інвестицій у «зелену» економіку («зелені» облігації, «зелені» кредити тощо), що отримало поширення у практиці ЄС, за активної державної політики заохочення сталих перетворень здатно істотно впливати на мікро- та макроекономічні процеси із набуттям у подальшому економічною системою властивостей стійкості до екологічних загроз та їхніх негативних впливів.

Процес адаптації національного законодавства до права ЄС має послідовно впроваджувати ключові підходи та інструментарій політики ЄС щодо сталого розвитку як нової парадигми принципів та цінностей організації відносин у суспільстві та економіці.

Реформування правових засад реалізації національної секторальної та кроссекторальної політики заплановано здійснювати з урахуванням принципів і стандартів сталого розвитку. Зокрема, наскрізним принципом, яким планує керуватися Уряд України, упроваджуючи різновекторні та різнорівневі реформи, визнано принцип «не завдай значної шкоди» як один із системоутворюючих у так-

сономії сталого розвитку. Тож заслуговує на підтримку національний підхід до здійснення правових реформ, спираючись на принцип «не завдай значної шкоди».

Однак наслідки застосування принципу «не завдай значної шкоди» переважно пов'язують із досягненням кліматичних та екологічних цілей, що певною мірою звужує змістовне наповнення цього принципу та його регулятивний потенціал. У зв'язку з цим слід зауважити, що у праві ЄС стале інвестування передбачає органічний та нерозривний зв'язок екологічного та інших факторів сталого розвитку.

Отже сталість інвестицій, у значенні екологічно сталих видів економічної діяльності, відповідно до Регламенту (ЄС) 2020/852 Європейського Парламенту та Ради від 18.06.2020 про встановлення рамок для сприяння сталому інвестуванню та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2019/2088, у взаємозв'язку із принципом «не завдай значної шкоди» треба розуміти як комплексний процес оцінювання інвестицій на відповідність факторам сталого розвитку, які не обмежуються винятково екологічними цілями, а передбачають одночасне переслідування також і цілей, пов'язаних із дотриманням соціальних принципів та прав людини, мінімальних стандартів відповідального ведення бізнесу, а також управлінського фактору сталого розвитку.

Юридична «формула» сталих інвестицій, яка знайшла вияв у Таксономії сталого розвитку ЄС, на даний час не отримала належного втілення у національне інвестиційне законодавство. Вважаємо можливим констатувати певні спроби наближення нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні до принципів

сталого розвитку, що увійшли у правову традицію ЄС. Дотепер, категоріальний апарат національного інвестиційного законодавства не враховує всіх факторів сталого розвитку, які у міжнародній практиці отримали назву ESG-факторів (Environmental (довкілля), Social (соціальна сфера) and Governance (управління, яке переважно асоціюється з корпоративним управлінням)).

Правотворча практика ЄС демонструє послідовну інтеграцію ідеології сталого розвитку у секторальну політику та інструменти кроссекторального регулювання. Урахування факторів сталого розвитку постає невід'ємною умовою сучасних перетворень в організаційно-правовому механізмі управління економікою держави. Тож національні програмні документи публічної політики, до категорії яких відноситься План України, мають закладати підґрунтя для впровадження правових реформ на шляху до адаптації законодавства України до права ЄС у спосіб, що засвідчує повну та адекватну транспозицію правових норм у вітчизняне правове поле. У зв'язку з цим навряд чи узгодженою із сучасними вимогами права ЄС у сфері сталого розвитку є пропозиція щодо часткового запровадження ESG-критеріїв у діяльність суб'єктів господарювання певного сектору економіки України.

Наочним є підтвердження десинхронізації програмних документів публічної політики, розробником яких є Кабінет Міністрів України та якими передбачено вжиття комплексних заходів, що матимуть наслідком досягнення цілей та очікуваних результатів із різним ступенем відповідності праву ЄС. Проте непоодинокими є випадки, коли бачення шляхів досягнення цілей сталого розвитку, що отримали вияв у програмних документах публічної

політики, не отримує належного та послідовного розвитку у проектах законодавчих актів, створюючи передумови для досягнення протилежних результатів, які суперечать програмним документам ЄС (актам «м'якого» права) та актам вторинного права ЄС. Зазначена характеристика притаманна підходам щодо напрацювання моделі правового забезпечення охорони природи та біорізноманіття.

Адаптація законодавства України до права ЄС неможлива поза механізмом імплементаційних заходів, спрямованих на набуття національною правовою системою ознак і властивостей, які мають свідчити про сприйняття принципів сталого розвитку та невідворотність змін у державній політиці за секторальним і функціональним напрямками у впровадженні реформ, що мають призвести до всеосяжного переходу до сталих рішень і визнаних ЄС практик.

Монографічне дослідження містить й інші цікаві наукові положення, які можуть стати підґрунтям для розвитку наукової думки про перспективи адаптації законодавства України до права ЄС.

Наукове видання

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ В.К. МАМУТОВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

УСТИМЕНКО
Володимир
Анатолійович

**АДАПТАЦІЯ
НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА
ДО ПРАВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ:**

ОСНОВИ, КРИТЕРІЇ,
ВИМІРИ СТІЙКОСТІ

Редактор *Зоя Болкотун*
Художнє оформлення *Яни Савицької*
Технічне редагування *Ольги Бурдік*
Комп'ютерна верстка *Світлани Думанецької*

Підписано до друку 13.03.2025.
Формат 60×84/16. Гарнітура Bander a Pro.
Ум. друк. арк. 26,27. Обл.-вид. арк. 19,89.
Зам. 7602. Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач
Видавничий дім «Академперіодика» НАН України
01024, Київ, вул. Терещенківська, 4
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи серії ДК № 544 від 27.07.2001