

Національна академія наук України

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»

Міжвідомчий науково-дослідний центр  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при Раді національної безпеки і оборони України

# **Стратегія економічної безпеки України: доцільність розроблення та шляхи вирішення цієї проблеми**

Матеріали Круглого столу

Київ  
2020

УДК 338.2:351.863

С 83

С 83 Стратегія економічної безпеки України: доцільність розроблення та шляхи вирішення цієї проблеми: матеріали Круглого столу (30 вересня 2020 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України. ДУ «Ін-т економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України». Київ, 2020. 84 с.

Strategy of economic security of Ukraine: expediency of development and ways to solve this problem: materials of the Round Table (September 30, 2020, Kyiv). Sci. ed. by V.A. Ustymenko. NAS of Ukraine. SO "V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine". Kyiv, 2020. 84 p.

ISBN 978-966-02-9369-4

У виданні представлені тези доповідей учасників Круглого столу «Стратегія економічної безпеки України: доцільність розроблення та шляхи вирішення цієї проблеми», який організований та проведений Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України» у партнерстві з Міжвідомчим науково-дослідним центром з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України (30 вересня 2020 р., Ресурсний Центр соціально-правової та професійної підтримки співробітників переміщених ЗВО/наукових установ, м. Київ). У збірці розглядаються питання сутності та загроз економічній безпеці держави, правового забезпечення економічної безпеки постконфліктних територій, методології стратегування та інституційного забезпечення економічної безпеки, фінансової та енергетичної безпеки, екологічні чинники, які враховуються при формуванні стратегії економічної безпеки та ін.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів закладів вищої освіти, юристів-практиків, державних службовців.

**УДК 338.2:351.863**

ISBN 978-966-02-9369-4

© ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України», 2020  
© Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, 2020  
© Автори тез доповідей, 2020

## ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО.....	5
<b>Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЙ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....</b>	<b>7</b>
<b>Бугера С.І. ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ЗАГРОЗИ.....</b>	<b>17</b>
<b>Апанасенко К.І. ЯКІСТЬ ДОЗВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ НА ІНВЕСТИЦІЙНИЙ КЛІМАТ КРАЇНИ.....</b>	<b>20</b>
<b>Гудіма Т.С. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>26</b>
<b>Єремєєва Н.В. ПИТАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>30</b>
<b>Іващенко Ю.М. ЩОДО ДЕЯКИХ АСПЕКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ ФУНКЦІЇ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗШУКУ АКТИВІВ.....</b>	<b>34</b>
<b>Ілларіонов О.Ю. СПАДКОЄМНІСТЬ І СТАБІЛЬНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>36</b>
<b>Кірін Р.С. НАДРОПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>43</b>
<b>Коверзнев В.О. ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК СКЛАДОВА ГАРАНТІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>48</b>
<b>Ляшенко О.М. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (ВОЄННО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ).....</b>	<b>54</b>
<b>Мельникова М.В., Градобоева Є.С. ЩОДО ВРАХУВАННЯ ВПЛИВУ ЕКОЛОГІЧНИХ ЧИННИКІВ ПРИ ФОРМУВАННІ СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>57</b>
<b>Олюха В.Г. РОЗВИТОК КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>60</b>
<b>Осадько А.С. ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНВЕРТАЦІЙНИХ ЦЕНТРІВ ЯК ЗАГРОЗА ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ: ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ ЇХ РУЙНІВНОГО ВПЛИВУ.....</b>	<b>62</b>
<b>Пустовіт В.А. ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>65</b>

<b>Рогозян Ю.С., Гречана С.І. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ТА ПОЗИЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>68</b>
<b>Солодченко С.В. ДЕЯКІ ЧИННИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ.....</b>	<b>73</b>
<b>Харазішвілі Ю.М. МЕТОДОЛОГІЯ СТРАТЕГУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>77</b>

## ВСТУПНЕ СЛОВО

### Шановні учасники Круглого столу!

Важкі часи вимагають непростих рішень! Цей вислів як ніколи є актуальним та відображає суспільну значущість подій, які відбуваються останнім часом у всьому світі.

Перманентні війни, техногенні та екологічні катастрофи, поширення інфекційних хвороб тощо – все це створює загрози подальшому існуванню людству, сталому розвитку держав світу, добробуту всіх націй планети.

У цьому нас переконують останні тривожні події в світі, викликані пандемією коронавірусу COVID-19 із вже наявними трагічними наслідками. Перед обличчям цієї біологічної загрози, яку без перевершення можна назвати найбільш небезпечною, держави світу об'єднали свої зусилля, намагаючись протистояти її поширенню.

Останні відомості свідчать про те, що через заходи, які вимушені вживати держави світу, спостерігаються деструктивні явища в економіці, спектр яких є доволі широким.

У зв'язку із зупиненням діяльності більшості суб'єктів господарювання загострюються одночасно і соціальні проблеми, вирішення яких наразі відбувається за рахунок збільшення витратної частини державного бюджету.

Не випадково на цих та інших факторах, які справляють вплив на сферу національної безпеки України, акцентовано увагу у однойменній Стратегії, затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.

Як наголошено у заключних положеннях Стратегії, передбачається розробка, серед інших документів, Стратегії економічної безпеки.

При цьому, на відміну від більшості держав світу, завдання щодо забезпечення національної економічної безпеки у значній мірі ускладнюється обставинами, зумовленими окупацією частини території України, перманентними військовими діями, що дестабілізують економічну систему держави. Додатково на особливу увагу мають заслуговувати, так звані, постконфліктні території України, які зазнали руйнівного впливу від збройного конфлікту та відновлення соціально-економічної, екологічної та інших сфер життєдіяльності яких вимагає пошуку неординарних рішень.

Напевно ці та інші фактори будуть враховані у процесі підготовки Стратегії економічної безпеки.

Звісно, віднайдення шляхів ефективного реалізації національних економічних інтересів та запобігання внутрішнім та зовнішнім загрозам державному суверенітету потребує ухвалення виважених рішень з боку уповноважених органів державної влади, які мають ґрунтуватись на науково

обґрунтованих концептуальних підходах до побудови сучасної системи національної безпеки України.

Впевнений, що консолідація зусиль науковців та практиків у межах цього круглого столу може стати відправною позицією для напрацювання нового концепту національної економічної безпеки України!

Отже, бажаю всім учасникам Круглого столу плідної роботи, нових ідей та продуктивної дискусії!

*З повагою,*

*член-кореспондент НАН України,  
член-кореспондент НАПрН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
директор Державної установи «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ  
**В.А. Устименко***

**В.А. Устименко,**  
член-кореспондент НАН України,  
член-кореспондент НАПрН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
директор Державної установи «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

**Р.А. Джабраїлов,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
Державної установи «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЙ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Починаючи з 2014 р., саме з періоду початку збройного конфлікту із окупацією частини територій Донецької та Луганської областей та повною окупацією території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, у повсякденному лексиконі ужився термін «постконфліктні території».

Саме цим терміном у міжнародно-правовій практиці здебільшого позначають території держави, які зазнали негативного впливу у зв'язку з військовими подіями та перебувають на стадії відновлення життєдіяльності.

Відповідним чином зазначений термін отримав втілення у вітчизняних комплексних наукових дослідженнях, присвячених проблемним аспектам відновлення та розбудови миру у Донбасі. Зокрема, у національній доповіді «Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі» можна неодноразово зустріти згадування терміну «постконфліктні території» (с. 192, 195, 349). Поряд із цим спектр термінологічного позначення особливостей функціонування постконфліктних територій розкривається у національній доповіді через словосполучення, як-то «постконфліктна психологічна реабілітація» (с. 194), «постконфліктна реабілітація» (у контексті реалізації заходів із фінансування) (с. 195), «постконфліктні райони» (с. 303-304), «постконфліктне відновлення» (с. 189) [1].

Вживання терміну «постконфліктні території» також можна зустріти у низці досліджень економічного спрямування.

Втім важливо з'ясувати питання про те, яким чином врегульовані відносини щодо постконфліктних територій у законодавстві України і чи взагалі вживається такий термін у нормативно-правовій сфері, особливо у контексті забезпечення економічної безпеки.

Насамперед, як показав аналіз нормативно-правової бази України, на даний час термін «постконфліктні території» не знайшов свого належного використання. Напевно це пов'язано із використанням близьких за змістом термінів, як-то «території, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України» [2], «регіони, що постраждали від збройного конфлікту» (у значенні східних регіонів України) [3], «території, що постраждали внаслідок бойових дій» [4], «прикордонні території у несприятливих умовах» [5]. До речі, останнє поняття є досить широким за своїм змістом та запропоновано Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695, до вживання у значенні територіальних громад, розташованих біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів та людей, що стримує розвиток місцевої економіки та залучення інвестицій (Російська Федерація, Придністров'я Республіки Молдова) в межах 30-кілометрової доступності, або лінії розмежування відповідно до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». У зв'язку з цим можна дійти висновку, що зазначений термін охоплює постконфліктні території, але не обмежується ними.

Втім вадою вищенаведених термінологічних позначень є те, що змістовно охоплюються території, які наразі перебувають у межах юрисдикції України із акцентом на східні регіони. Водночас застосування згаданих термінів щодо територій Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, звільнення яких з-під окупації зі впливом невизначеного часу все ж таки відбудеться і почнеться процес відновлення об'єктів життєдіяльності, напевно чи вбачається за можливе.

У зв'язку з цим актуалізується завдання щодо впровадження у нормативно-правовий обіг більш універсального поняття, як-то «постконфліктні території». При цьому визначення цього поняття можна було б закріпити у Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018. Зазначена пропозиція обґрунтовується тим, що у ст. 1 зазначеного Закону містяться терміни «воєнний конфлікт», «збройний конфлікт» [6]. Відповідно, виходячи з того, що будь-який конфлікт знаходить певне вирішення і потребує усунення наслідків, можна стверджувати про доцільність вживання терміну *«постконфліктні території» у значенні частини території України, що зазнала негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, яка перебуває під юрисдикцією України та потребує вжиття заходів з відновлення функціонування об'єктів життєдіяльності та виробничої сфери.*

В той же час слід визнати, що запропонована дефініція ще потребує більш ретельного обговорення, пошуку шляхів для більшої змістовної



конкретизації, а, отже, може стати предметом більш широкого обговорення за участю науковців та практиків.

Загалом, пропозиція щодо визначення місця поняття «постконфліктні території» у правовому термінологічному апараті саме у межах Закону України «Про національну безпеку України» зумовлена також і тим, що такі території є найбільш уразливими до внутрішніх та зовнішніх загроз їх економічній безпеці. Зокрема, у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, наголошується на пріоритетності забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудови ефективної системи цивільного захисту [4].

Насамперед, слід зауважити, що сприяти забезпеченню економічної безпеки постконфліктних територій має активізація інвестиційної діяльності. Зокрема, у межах завдання за напрямом «Відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України», виконання якого передбачено Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, визнано необхідним, окрім іншого, сприяти: визначенню стратегічних орієнтирів та створенню умов для послідовної зміни структури економіки, її диверсифікації з урахуванням можливостей розвитку діяльності з високою доданою вартістю та фокусуванню на унікальних можливостях, компетенціях, ресурсах регіонів і формування альтернативної економічної бази розвитку територій на інноваційній основі; формуванню таких об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди; залученню інвестицій для розвитку інноваційного виробництва тощо [5].

І у взаємозв'язку з вищезазначеним, заслуговують на увагу форми фінансування «постконфліктної реабілітації», які згадуються у тексті національної доповіді «Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі». Зокрема, виділяються прямі державні інвестиції в «реабілітацію постконфліктних територій» та непряме фінансування через механізми публічно-приватного партнерства, надання пільг і преференцій та ін. [1, с. 195].

До речі, економічне відновлення у міжнародній практиці визнається ключовим елементом, так званого, постконфліктного регулювання, про доцільність впровадження якого було наголошено у доповіді Генерального Секретаря ООН під час «Порядку дня для миру» 1992 р. [7, с. 45, 49].

Отже, можна зазначити, що пошук та залучення інвестицій у економіку постконфліктних територій здатні значно посилити їх економічну безпеку.

При цьому варто замислитися над питанням про достатність наявного економіко-правового стимулювання для активізації процесів відновлення постконфліктних територій.

Зокрема, з аналізу матриці порівняльних переваг, викликів і ризиків, наведеної у Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, затвердженої розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 17.02.2020 № 147/5-20, вбачається, що соціально-економічний та екологічний розвиток регіону істотно стримується через низку невирішених проблем.

Насамперед, у Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року наголошується, що «ключовими структурними проблемами економіки Донецької області є переважна спеціалізація промислового комплексу на виробництві проміжних продуктів з низьким ступенем переробки сировини (близько 90 % промислового виробництва припадає на металургію, добувну промисловість, постачання електроенергії та виробництво коксу), істотна енергоємність (Донеччина – друга серед інших регіонів за обсягом споживання теплової та електричної енергії), суттєва залежність від зовнішньої торгівлі (частка експорту товарів у валовому регіональному продукті становить 75 %), низька роль малого та середнього підприємництва, а також невідповідність ступеню розвитку окремих видів економічної діяльності існуючому в регіоні попиту та потребі (з урахуванням наявної сировинної бази).» [8, с. 165].

Додатково загострюються проблеми, пов'язані із підвищенням навантаження на навколишнє середовище Донецької області. Зокрема, як зазначається у Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, «регіон посідає перше місце за обсягом викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення (31,5% загальних викидів), друге місце за обсягом накопичених відходів (6,9% загального обсягу) та третє місце за обсягом скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти (20,0% загального скидання). Ситуація ускладнюється через недостатнє використання сучасних технологій зменшення впливу на довкілля на промислових підприємствах та в аграрному секторі.» [8, с. 167].

Невирішеними залишаються проблеми відновлення функціонування об'єктів життєзабезпечення міст Донецької області. Як зауважується у Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, станом на 01.01.2019 «в області залишалися зруйнованими (пошкодженими) 6,1 тис. об'єктів інфраструктури, включаючи 6,0 тис. житлових будинків, 40 закладів освіти, 16 медичних закладів, 12 закладів культури та спорту, 18 промислових об'єктів, 8 об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури тощо.» [8, с. 169].

У розділі «Невідповідність інфраструктури сучасним потребам людини та економіки, недосконалість системи національної стійкості та

захисту об'єктів критичної інфраструктури» Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки звертається увага на те, що у житлово-комунальному комплексі залишаються нерозв'язаними проблеми зношеності інфраструктури і найбільший показник аварійності у Луганській (58,9 %) та Донецькій (54,6 %) областях. Не меншим є відсоток аварійних каналізаційних мереж, а саме у Донецькій області (58,9 %), Луганській області (58,1 %) [5].

Зокрема, критична ситуація, яка склалася у сфері питного водопостачання Донецької області, стала предметом звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України з вимогою забезпечити фінансування у 2020 р. за рахунок Державного бюджету України, у тому числі коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також сприяти залученню інвестиційних коштів для реалізації проєктів капітального ремонту та реконструкції об'єктів Другого Донецького водопроводу комунального підприємства «Компанія «Вода Донбасу». Додатково Кабінету Міністрів України доручено при підготовці проєкту закону про Державний бюджет України на 2021 р. передбачити видатки на фінансування реалізації відповідних заходів [9].

Як було зазначено у пояснювальній записці до проєкту постанови Верховної Ради України «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для забезпечення населення Донецької області безперебійним водопостачанням», для забезпечення якісними і надійними послугами питного водопостачання понад 600 тис. мешканців області невідкладним завданням є впровадження наявної проєктно-кошторисної документації капітального ремонту та реконструкції Другого Донецького водопроводу на загальну суму понад 800 млн грн [10].

Звісно, забезпечити виділення зазначеного обсягу бюджетних коштів, за сучасних умов спаду економічної активності через поширення пандемії коронавірусу COVID-19 та з огляду на скорочення у зв'язку з цим витрат за низкою статей бюджетних видатків, буде навряд чи можливим. Тим більше, з року в рік наповнення Державного фонду регіонального розвитку відбувається на засадах, які суперечать положенням Бюджетного кодексу України через систематичне зупинення дії норми абз. 2 ч. 1 ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що при складанні Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [11.]. Зокрема, на 2020 р. кошти Державного фонду регіонального розвитку склали 7,5 млрд грн [12], хоч у проєкті Державного бюджету України на 2020 рік доходи Загального фонду було визначено у сумі 974 670 869 тис. грн і, відповідно, 1 % мав би дорівнювати майже 10 млрд грн. Втім після скорочення низки видаткових статей у зв'язку зі спрямуванням коштів на запобігання поширенню COVID-

19 та створення відповідного фонду у складі Державного бюджету України, обсяг коштів Державного фонду регіонального розвитку склав 4,9 млрд грн [13].

З вищенаведеного можна дійти висновку, що вирішення проблем у соціально-економічній та екологічній сферах постконфліктних територій, на прикладі Донецької області, є неефективним за наявної моделі правового регулювання. Попри те, що здійснюються заходи у межах Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, надаються субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, реалізуються окремі проекти за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, докорінні позитивні зміни не відбуваються.

Відповідно першочергового характеру на найближчу перспективу набуває завдання з обґрунтування правової моделі відновлення економіки постконфліктних територій, та, відповідно, забезпечення екологічної безпеки. Ймовірно, така правова модель має сприяти залученню інвестицій на найбільш вигідних як для інвестора, так і місцевих органів влади умовах.

Досягти зазначеного вбачається за можливе у разі реалізації комплексних економіко-правових заходів, зокрема, у межах інституту спеціального режиму господарювання, який передбачено Господарським кодексом України, проте потенціал якого залишається не використаним у повному обсязі.

Це пов'язано із тим, що коли згадується вітчизняний досвід впровадження вільних економічних зон як різновиду спеціального режиму господарювання, то одразу переважна більшість критиків нарікають на те, що це лише ширма для відмивання грошей та уникнення оподаткування.

І це в той час, коли досвід більшості країн світу свідчить про зворотнє. Скоріше слід ставити питання про те, що уникнення від сплати податків та вчинення інших злочинів є наслідком халатності самої держави в обличчі конкретних посадових осіб. За умов належного ефективного контролю спеціальний режим в Україні не відрізнятиметься за своєю ефективністю від того ж режиму в США, Німеччині, Китаю та інших країнах. Не слід нарікати на наслідки, а слід викорінити першопричину.

У 2005 р. Верховна Рада України Законом України про Державний бюджет на 2005 р. скасувала пільгові умови інвестиційної та інноваційної діяльності для технологічних парків та для суб'єктів господарювання на територіях вільних економічних зон, не намагаючись навіть оцінити можливі економічні наслідки. Такий необдуманий крок призвів до того, що було фактично зупинено процес побудови економіки України інноваційного типу.

Адже позитивний ефект від залучення інновацій в економіку України був значним. Зокрема, вражаючими є результати виконання інноваційних проектів у межах технологічних парків. Так, за даними Громадської Ради

Керівників технологічних парків за 10 років їхнього існування було реалізовано 119 інноваційних проектів, створено 3553 нових робочих місця, засноване виробництво з випуску інноваційної продукції загальною потужністю понад 2 млрд грн/рік, реалізовано 12,6 млрд грн інноваційної продукції, у тому числі 1,7 млрд грн – на експорт. Ці результати на 97 % було забезпечено діяльністю трьох провідних технопарків за рахунок виконання проектів, прийнятих до 2005 р. [14, с. 86].

Не створюючи преференційних умов для розвитку виробничої сфери на інноваційній основі, держава приречена бути сировинним додатком, що забезпечує потреби економічно розвинених країн. Держава перетворюється з виробника та експортера передових технологій у їх імпортера, фінансуючи економіку інших країн. З таким підходом неможна погодитися. Як справедливо зауважує А.А. Гриценко, технологічна відсталість економіки держави неминуче призводить до необхідності на основі ринкових законів пристосовуватися до різних фрагментів світової економіки як сировинний додаток промислово-аграрного типу. Слід погодитися з науковцем також у тому, що формування інноваційного типу розвитку економіки є запорукою успішності здійснення заходів, спрямованих на ефективне вирішення комплексу соціально-економічних проблем суспільства [15].

Досягти такого результату представляється можливим за умови повноцінного використання потенціалу спеціального режиму господарювання, передбаченого законодавством України, зокрема із можливим встановленням на постконфліктних територіях режиму спеціальної (вільної) економічної зони. Адже на території спеціальної (вільної) економічної зони, як зазначено у ч. 1 ст. 401 Господарського кодексу України, можуть запроваджуватися пільгові митні, податкові, валютно-фінансові та інші умови підприємництва вітчизняних та іноземних інвесторів. Не менш важливим є і те, що спеціальні (вільні) економічні зони створюються з метою залучення інвестицій та ефективного їх використання, активізації спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності з метою збільшення експорту товарів, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції і послуг, впровадження нових технологій, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних, матеріальних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України (ч. 2 ст. 401 Господарського кодексу України) [16].

При цьому варто зауважити, що на даний час порядок утворення і функціонування в Донецькій області спеціальних економічних зон та запровадження на територіях пріоритетного розвитку спеціального режиму інвестиційної діяльності визначено Законом України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24.12.1998, останні зміни до якого було внесено у січні 2006 р. Проте через вищезгадану обставину, пов'язану із скасуванням пільгових умов інвестиційної та інноваційної діяльності, зазначений закон не знайшов

свого подальшого застосування. Відповідно закон не враховує сучасні зміни у правовому статусі населених пунктів Донецької області як територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України.

Аналогічні за змістом зауваження стосуються Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області» від 15.07.1999, останні зміни до якого було внесено у березні 2005.

Відповідно, встановлення режиму спеціальної (вільної) економічної зони на постконфліктних територіях передбачатиме або прийняття нового закону із скасуванням вищевказаних, або внесення до них істотних змін з метою створення передумов для реального відновлення пільгових інвестиційних, податкових, митних тощо умов здійснення господарської діяльності. Забезпечити докорінну перебудову економіки Донбасу можливо лише за умови створення преференцій для бізнесу. Саме преференції мають стати основою для розбудови Донбасу, якщо взяти до уваги той факт, що більшість населених пунктів знаходяться на лінії розмежування, практично поблизу до місць, де ведуться військові дії. Відповідно залучити інвестора у економіку таких територій буде непростим завданням і навряд чи буде можливим за звичайного правового режиму здійснення господарської діяльності.

Більше того, положення про впровадження режиму спеціальної (вільної) економічної зони на постконфліктних територіях вбачається за доцільне закріпити у Стратегії економічного відновлення Донбасу, підготовка якої передбачена п. 60 Плану заходів з виконання Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 534 [17].

Пропонуючи визнати встановлення на постконфліктних територіях режиму спеціальної (вільної) економічної зони як елементу постконфліктного регулювання, слід взяти до уваги, що ефективність економіко-правових заходів у значній мірі залежатиме від ступеня загострення збройного конфлікту. Адже специфікою географічного розташування постконфліктних територій є їх близькість до епіцентру конфлікту і цей фактор є ключовим, яким керуються інвестори під час вирішення питання початку здійснення господарської діяльності. Додатково не можна обійти увагою взаємозалежність постконфліктних територій із тимчасово окупованими територіями сходу України, особливо у екологічній сфері, що наочно проявляється у неможливості відособлення від проблем, викликаних погіршенням стану довкілля, підтопленням територій, просіданням ґрунту й отруєнням води внаслідок затоплення шахт.

На це звертається увага, зокрема, у вже вищезгаданій Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року [8, с. 169-170]. Аналогічні проблеми характерні і для Луганської області. Так, прес-центром Луганської обласної державної адміністрації у березні поточного року було розміщено інформацію про те, що відбувається підтоплення шахт у м. Золотому, куди води потрапляють з тимчасово окупованої території. При цьому було акцентовано увагу на тому, що припинення відкачування шахтних вод може призвести до припинення діяльності шахт та безробіття майже шести тисяч осіб. Додатково було відзначено, що витрати на відкачування шахтних вод протилежною стороною не компенсуються [18].

У зв'язку з цим важливо відзначити, що метою постконфліктного регулювання визнається, у тому числі, усунення факторів ескалації збройного конфлікту, які можуть справити істотний негативний вплив на соціально-економічну та екологічну сфери територій, що відновлюються.

Звісно, вирішення цього завдання перебуває наразі у площині політичного діалогу між усіма суб'єктами протистояння та напрацьовуються певні правові механізми подолання цієї проблеми, що, безперечно, сприятиме посиленню економічної безпеки постконфліктних територій.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь). За ред. Е.М.Лібанової. К.: НАН України, 2015. 363 с.

2. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 № 769. *Офіційний вісник України*. 2017. № 83. Ст. 2544.

3. Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1071. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. Ст. 248.

4. Стратегія національної безпеки України: затверджено Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 19. Ст. 926.

5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155.

6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903.

7. Постконфліктне врегулювання для України. К.: Науково-дослідний і медійний «Центр постконфліктного врегулювання», 2016. 80 с.

8. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року: затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 17.02.2020 № 147/5-20. *Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації*. URL: <https://dn.gov.ua/ua/projects/strategiya-rozvitku-doneckoyi-oblasti-na-period-do-2027-roku>

9. Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для забезпечення населення Донецької області безперебійним водопостачанням: Постанова Верховної Ради України від 16.09.2020 № 896-IX. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-20#Text>

10. Пояснювальна записка до проекту постанови Верховної Ради України «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для забезпечення населення Донецької області безперебійним водопостачанням». *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69446](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69446)

11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 59. Ст. 2047.

12. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2020 рік. *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/derzhavniy-fond-regionalnogo-rozvitku/rozpodil-koshtiv-dfrr/rozpodil-koshtiv-dfrr-na-2020-rik/>

13. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2020 рік (новий). *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/derzhavniy-fond-regionalnogo-rozvitku/rozpodil-koshtiv-dfrr/rozpodil-koshtiv-dfrr-na-2020-rik-novuj/>

14. Уханова І.О. Розвиток та функціонування технопарків: світовий досвід та специфіка в Україні: монографія. Одеса: ОНЕУ, 2012. 131 с.

15. Гриценко А. «Украинское экономическое чудо», или Куда ведут реформы? *Зеркало недели*. 2016. 17 июня (№ 22). URL: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/ukrainskoe-ekonomicheskoe-chudo-ili-kuda-vedut-reformy-.html>

16. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

17. План заходів з виконання Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 534. *Офіційний веб-портал Кабінету Міністрів*



України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-programi-stimulyuvannya-ekonomiki-534-270520?fbclid=IwAR105\\_-5sR5UCYKqYEWQ2s4yLHzf-kxL-po9ah8wZLVC7r9K9IezbV0sVhk](https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-programi-stimulyuvannya-ekonomiki-534-270520?fbclid=IwAR105_-5sR5UCYKqYEWQ2s4yLHzf-kxL-po9ah8wZLVC7r9K9IezbV0sVhk)

18. Франція надасть 33 мільйони євро для вирішення проблем з водопостачанням Луганщини, - Сергій Гайдай. *Офіційний сайт Луганської обласної державної адміністрації*. URL: [http://loga.gov.ua/oda/press/news/franciya\\_nadast\\_33\\_milyoni\\_ievro\\_dlya\\_virishe\\_nnya\\_problem\\_z\\_vodopostachannyam](http://loga.gov.ua/oda/press/news/franciya_nadast_33_milyoni_ievro_dlya_virishe_nnya_problem_z_vodopostachannyam)

**С.І. Бугера,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
начальник відділу Міжвідомчого науково-дослідного центру  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при РНБО України, м. Київ

## **ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ЗАГРОЗИ**

Відповідно до ст. 3 Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку» державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо. При цьому економіка є базисом існування та стабільного розвитку будь-якої сучасної держави. Відповідно, формування ефективної системи економічних відносин, стійкої до негативних зовнішніх впливів та водночас інтегрованої до міжнародного економічного простору, є одним із найважливіших завдань національної політики держави [1, с. 109]. Забезпечення економічної безпеки передбачає здійснення постійного моніторингу соціально-економічних процесів з точки зору їхнього впливу на стан економічної безпеки, оцінку з цих позицій стратегічних програм, нормативно-правових актів, а також аналіз ефективності поточних рішень у сфері економічної політики [2].

При цьому економічна злочинність є однією з найбільш небезпечних загроз економічній безпеці. Перехід України до ринкової економіки, розвиток підприємництва, заохочення конкуренції, розширення зовнішньої торгівлі сприяли створенню нових підходів для злочинної діяльності у сфері економіки. У даному виді злочинів з'явилися більш складні та віртуозні способи вчинення, підвищилась їх суспільна небезпечність. Економічна злочинність поширилась майже на всі галузі господарювання, сформувавши сферу тіньової економіки [3, с. 102].

Економічний злочин – це умисна суспільно небезпечна діяльність або бездіяльність, яка призводить до істотних втрат суб'єкта господарювання і фізичних осіб, і стає на перешкоді реалізації економічних інтересів,

зумовлюючи цим погіршення їх соціально – економічного стану. При цьому суб'єкт злочину отримує економічну вигоду [4, с. 14].

Результати опитування українських організацій у 2018 р. показали, що 48 % з них стали жертвою економічних злочинів та/або шахрайства. Такий результат у середньому відповідає світовому рівню в 49 %, проте свідчить про зростання цього показника порівняно з 43 % у 2016 р. [5].

Одним з наслідків економічної злочинності є тінізація економіки, що негативно впливає на соціально-економічний розвиток суспільства. Тіньова економіка зумовлює макроекономічні диспропорції та структурні деформації суспільно-економічного розвитку, істотно впливає на соціальні процеси, які відбуваються в трансформаційному суспільстві. Зростання рівня тінізації економіки та її кримінальних наслідків гальмує процеси державотворення в країні. Катастрофічними є моральні наслідки тіньової економіки, оскільки вона деформує свідомість людей, породжує соціальний песимізм [6, с. 254].

Рівень тіньової економіки у 2018 р. склав 47,2 % від загального обсягу ВВП та 46,8 % у 2017 р. Найбільш тінізованими секторами економіки є роздрібна торгівля та будівництво, де масштаби тіньової економіки перевищують 50 %. Складовими тіньової економіки, насамперед, є: ухилення від податків, а саме приховування доходу від бізнесу; приховування реальної кількості найманих працівників; приховування реальних розмірів виплаченої зарплати, або ж зарплата «у конвертах» [7].

За даними Національної поліції України у 2018 р. було викрито 1800 фактів хабарництва на суму 60,7 млн грн. У бюджетній сфері зареєстровано 3,7 тис. кримінальних правопорушень, з них 723 у сфері державних закупівель. Було відмінено 2153 конкурсних торгів на загальну суму 39,1 млрд грн. Складено понад 8 тис. адмінпротоколів про корупцію [8].

У 2019 р. поліція знешкодила 275 організованих груп проти 258 у позаминулому. До кримінальної відповідальності притягнуто більше 1 тис. учасників цих груп, яким доведено вчинення 2,5 тис. злочинів. Ураховуючи такі загрози, у 2019 р. підрозділам стратегічних розслідувань надано статус міжрегіонального територіального органу із конкретними завданнями: виявляти та припиняти діяльність організованих злочинних груп, розривати спайки між організованою злочинністю та бізнесом і політикою, а також притягувати до кримінальної відповідальності «зłodіїв у законі» [9].

Відповідно до звіту Державного бюро розслідувань за перші 6 місяців 2020 р. загальна сума неправомірної вигоди у кримінальних провадженнях направлених до суду становить 4 978 000 грн. Всього повідомлень про підозру в отриманні неправомірної вигоди – 161, що на 32 % більше в порівнянні з аналогічним періодом 2019 р. [10].

Отже, сучасна економіка країни знаходиться в умовах постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовища під впливом економічних та політичних факторів. Ця нестабільність вимагає від держави, суспільства та суб'єктів господарювання пошуку не тільки шляхів адаптації до цих змін, а й

запровадження проактивних заходів забезпечення системи економічної безпеки країни [11]. Для організації ефективної протидії організованим злочинностям у сфері економіки у всіх її проявах потрібно постійно і системно вживати адекватні профілактичні заходи. Одним з таких можливих механізмів могли би бути координація діяльності правоохоронних органів на міжнародному рівні, створення єдиної нормативної бази з питань протидії злочинам у сфері економіки, широке використання можливостей співпраці з державними та міжнародними організаціями, активізація роботи щодо створення широкої мережі з обміну інформацією та її використання. Реалізація окреслених заходів може сприяти частковому обмеженню поширення такого негативного явища як організована злочинність у сфері економіки [12].

Отже, для забезпечення економічної безпеки держави необхідним є, насамперед, розроблення відповідної Стратегії та плану заходів щодо її реалізації з відображенням проблеми економічної злочинності та визначення шляхів щодо її запобігання. Доцільним є також створення центрального органу виконавчої влади, з питань фінансових розслідувань, з метою запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Юртаєва К.В. Сучасні тенденції економічної злочинності в Україні. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2018. № 2(19). С. 109-119.
2. Яремко І.І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави. Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проектної діяльності: тези доповідей першої міжвузівської науково-практичної конференції (м. Львів, 24-26 квітня 2013 року). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 74-75. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/22426/1/43-Yaremko-74-75.pdf>
3. Олашин М.М. Економічна злочинність: причини поширення і шляхи подолання. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 102–106.
4. Франчук В.І. Економічні злочини як форма загрози економічній безпеці. Актуальні проблеми протидії злочинам у сфері економіки: матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Львів, 26 березня 2010 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2010. 348 с.
5. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року: результати опитування українських організацій. 2018. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>
6. Цвігун Т.В., Нечипорук О.І. Тінізація економіки: причини та особливості впливу на економічний розвиток. *Економіка і суспільство*. 2018. № 19. С. 251-254. URL: [http://economyandsociety.in.ua/journal/19\\_ukr/37.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/19_ukr/37.pdf)

7. Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 р. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=1>
8. Звіт Голови Національної поліції України С. Князева про результати роботи відомства за 2018 р. URL: [https://www.naiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit\\_NPU\\_2018.pdf](https://www.naiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit_NPU_2018.pdf)
9. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 р. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit\\_2019/zvit-npu-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf)
10. Звіт про роботу ДБР за перше півріччя 2020 р. URL: <https://dbr.gov.ua/news/zvit-pro-robotu-dbr-za-pershe-pivrichchya-2020-roku>
11. Економічна безпека України: монографія. За ред. В.Г. Федоренка, І.М. Грищенко, Т.Є. Воронкової. К.: ТОВ «ДКС центр», 2017. 462 с. URL: [https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/9337/3/Ekonomichna\\_bezpeka\\_Ukrainy\\_mono.pdf](https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/9337/3/Ekonomichna_bezpeka_Ukrainy_mono.pdf)
12. Ревак І.О., Павлишин М.Р. Організована злочинність у сфері економіки як загроза економічній безпеці держави. URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/28953/1/117\\_194\\_195.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/28953/1/117_194_195.pdf)

**К.І. Апанасенко,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського права та процесу,  
Національний університет «Чернігівська політехніка», м. Чернігів

## **ЯКІСТЬ ДОЗВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ НА ІНВЕСТИЦІЙНИЙ КЛІМАТ КРАЇНИ**

Належне законодавче забезпечення прав учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання вважаємо важливим питанням економічної безпеки країни. В українському дозвільному законодавстві у сфері господарювання існують чисельні прогалини й неузгодженості, які створюють загрози як економічним інтересам держави, так і інтересам суб'єктів господарювання. Вжиття господарюючими суб'єктами заходів захисту прав у позасудовому й судовому порядку зумовлює зайві економічні витрати, негативно впливає на ефективність господарської діяльності. Водночас глибший аналіз норм дозвільного законодавства свідчить і про недостатнє законодавче забезпечення публічних інтересів у низці сфер державного регулювання економіки. Прогалини дозвільного законодавства у сфері господарювання необхідно заповнювати, недоліки – виправляти, оскільки їх наявність підриває інвестиційний клімат у державі. Важливість відповідних законодавчих положень для економіки підкреслює та обставина, наприклад, що Міністерство юстиції України, оцінюючи інвестиційний клімат

в Україні, розглядає законодавство про дозвільні відносини у сфері господарювання як окремий чинник його формування [1].

Положення Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарювання» (далі Закону про дозвільну систему) мають розвиватися в нормах спеціальних законодавчих актів, що регулюють господарську діяльність в окремих галузях господарювання / сферах державного регулювання економіки. Поки що дозвільне законодавство у сфері господарювання не можна охарактеризувати як достатньо якісне з огляду на кілька основних причин.

1. Можна констатувати недостатнє втілення в законодавчу практику принципів положень ст. 4 Закону про дозвільну систему, за якою найважливіші аспекти дозвільних відносин у сфері господарювання мають регулюватися на рівні закону (необхідність отримання дозвільного документа та строк його дії, підстави відмови у видачі й анулювання такого документа тощо).

Зараз правове регулювання багатьох різновидів дозвільних відносин у сфері господарювання в основному здійснюється на підзаконному рівні. Зокрема, на рівні закону достатньо поверхово врегульовані дозвільні відносини у сфері розміщення зовнішньої реклами, благоустрою й охорони культурної та археологічної спадщини, надрокористування, правовий режим висновків санітарно-епідеміологічної експертизи. Для прикладу, на підзаконному рівні визначені підстави відмови у видачі спеціальних дозволів на користування надрами, додаткові підстави зупинення дії таких дозволів (п. 19, 22 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615). На підзаконному рівні визначені юридичні факти, з якими пов'язується можливість та недопустимість продовження строку дії спеціальних дозволів, тривалість відповідного строку, у той час як профільний Кодекс України про надра лише закріплює право користувачів надр на першочергове продовження відповідного строку *у разі необхідності* (ч. 3 ст. 15, ч. 1 ст. 24 Кодексу про надра, п. 14, 15 указанного Порядку). Спеціальні підстави відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами теж закріплені підзаконним актом (постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067). Закон України «Про охорону культурної спадщини» не визначає строків дії, підстав відмови у видачі й анулювання дозвільних документів у сфері охорони культурної спадщини.

Використовуваний на зараз спосіб правової регламентації вказаних та інших різновидів дозвільних відносин у сфері господарювання очевидно знижує рівень гарантій підприємництва та можливості публічного і фахового обговорення проблемних питань взаємодії підприємців і державних органів із парламентського рівня до урядового рівня. Водночас закріплення на рівні закону відповідних базових правил можна було би вважати сигналом стабільності для інвесторів, господарюючих суб'єктів.

2. Відносно деяких видів господарських операцій дозвільні відносини у сфері господарювання врегульовані незадовільно як на рівні закону, так і на підзаконному рівні. У деяких випадках дозвільні відносини у сфері господарювання регламентуються взагалі на відомчому рівні (наприклад, порядок видачі висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи).

Так, абсолютно незадовільним є правовий режим дозвільних документів у сфері поводження з відходами, охорони культурної спадщини, розміщення малих архітектурних форм.

За законом зберігання та видалення відходів має здійснюватися за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, в якому визначені види та кількість відходів, загальні технічні вимоги, заходи безпеки, відомості щодо утворення, призначення, методів оброблення відходів. Проводити будь-яку господарську діяльність, пов'язану з утворенням відходів, без одержання такого дозволу заборонено (ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 32, ст. 17 Закону України «Про відходи»). Уряд України має затвердити порядок надання указаних дозволів (ч. 1 ст. 18 Закону «Про відходи»). У лютому 2016 р. утратила чинність урядова постанова, яка регламентувала дозвільні відносини у сфері поводження з відходами («Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів» від 03.08.1998 № 1218), і по сьогоднішній день ці відносини взагалі не врегульовані. У Листі від 09.08.2018 № 8029/0/20-18 Державна регуляторна служба Україна висловила за можливість здійснення відповідних господарських операцій з урахуванням принципу мовчазної згоди. Аналогічна ситуація складається у сфері обігу продукції, виготовленої із застосуванням генетично модифікованих організмів. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 405 скасовано порядок видачі дозволу на ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, призначеної для науково-дослідних цілей, який не регулюється відповідним профільним Законом «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів».

Правовий режим дозволів у сфері охорони культурної спадщини забезпечено вкрай поверхово. Закон України «Про охорону культурної спадщини» передбачає низку дозволів і погоджень відповідних галузевих органів, однак їх видача практично не регламентована. Мова йде про невелику за обсягом і достатньо малозмістовну ст. 6-1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» та лист Міністерства культури і туризму України від 03.11.2010 № 22-3161/35 «Про надання дозволів на виконання будівельних робіт на об'єктах культурної спадщини». Очевидно, вказане обмежене коло документів не створює правового підґрунтя для видачі й анулювання восьми дозвільних документів у сфері охорони культурної спадщини (поз. 46, 47, 57, 58, 63, 92, 93, 106 Переліку документів дозвільного

характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України від 19.05.2011).

Питання неналежного правового режиму окремих дозвільних документів уже було предметом аналізу у практиці Верховного Суду. Так, у постанові Великої Палати ВС від 11.12.2018 у справі № 910/8122/17 констатовано, що відсутність установленого чинним законодавством спеціального порядку видачі дозволів не надає права суб'єктам господарювання здійснювати діяльність з використання диких тварин без відповідних дозволів, оскільки це заборонено законодавством. Як впливає з положень судового рішення (п. 49, 50), звернення суб'єкта господарювання за дозволом та відмова в його отриманні з підстав відсутності порядку видачі дозволів ситуацію не змінює. В іншій справі Верховний Суд висловився про те, що контролюючі органи не вправі зобов'язувати суб'єктів господарювання отримувати дозвільні документи в ситуації, коли Кабінет Міністрів України не запровадив механізм надання відповідних дозволів (постанова КАС у складі ВС від 05.06.2019 у справі № 816/581/16). У цьому судовому рішенні мова йшла про дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

Дозвільні відносини у сфері господарювання, пов'язані з видачею висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи, регламентовані на рівні міністерського наказу. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачає надання таких висновків стосовно різних об'єктів, однак він не визначає навіть основ їх правового режиму. Порядок проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи затверджено наказом МОЗ України від 09.10.2000 № 247, інформаційна картка і технологічна картка відповідної адміністративної послуги – наказами Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 10.05.2017 № 308, від 23.12.2016 № 517.

Так само на відомчому рівні врегульовано порядок надання паспорту прив'язки (наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244). Документ видається органами місцевого самоврядування для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, як це передбачено ст. 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», розд. VIII Типових правил благоустрою території населеного пункту, затверджених наказом Мінрегіонбуду України від 27.11.2017 № 310. Однак цей дозвільний документ не включено до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності.

Не регламентована ні законом, ні підзаконним актом видача митними органами дозволу на будівництво (ремонт) господарських об'єктів на території вільної митної зони, передбачена ст. 432 Митного кодексу України.

Зрозуміло, що правова невизначеність у правилах взаємодії між дозвільними органами та суб'єктами господарювання відкриває широкі можливості для відомчої нормотворчості, недобросовісних дій посадових осіб, формує корупційні ризики, що в цілому є негативним сигналом для інвесторів.

Відмітимо й наступні проблеми. Закони й підзаконні акти, які регулюють особливості дозвільних відносин в окремих сферах господарювання, не завжди закріплюють спеціальні підстави відмови у видачі дозвільних документів, що створює загрози суспільним інтересам (наприклад, законодавство у сфері поводження з відходами, охорони культурної спадщини та рослинного світу, охорони атмосферного повітря). Слід враховувати, що декілька загальних підстав відмови у видачі дозволів, закріплених у Законі про дозвільну систему, не можуть охопити специфічні ситуації, які можуть складатися в окремих сферах господарювання. Окрім того, у такий спосіб законодавець відкрив можливості для зловживання правами нечесними суб'єктами господарювання. Як роз'яснював Держкомпідприємство України (листи від 03.12.2009 № 14871, від 22.10.2010 № 592), у разі відсутності в законі вичерпного переліку підстав для відмови у видачі та анулювання документа дозвільного характеру у видачі дозволу неможливо відмовити, а також неможливо анулювати документ дозвільного характеру. Таке тлумачення норм закону нібито вірно відображає й розтлумачує чинні норми Закону про дозвільну систему. Однак у разі наявності об'єктивних підстав для відмови у видачі дозвільних документів, що не знайшли закріплення в законі, суб'єкт господарювання може вимагати видачі йому дозвільного документа і в обставинах, які створюють загрози публічним інтересам. Банально, але зацікавленим суб'єктам господарювання не можна відмовити у видачі дозволу на збирання лікарських рослин у зв'язку з перевищенням визначених законодавством лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів (ст. 11 Закону України «Про рослинний світ»).

Вбачаються два виходи із ситуації, що склалася: 1) зміна формулювання в абз. 5 ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, коли цей Закон допускати встановлювати підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру не тільки в законі, а й на підзаконному рівні; 2) внесення змін до норм дозвільного законодавства у сфері господарювання – закріплення у спеціальних законах підстав відмови у видачі дозвільних документів, передбачених у підзаконних нормативних актах, та інших підстав відмови, які б урівноважували публічні й приватні інтереси у дозвільних відносинах.

Крім того, для усунення аналізованої законодавчої прогалини пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему після абзацу четвертого абзацами такого змісту: «звернення із заявою про одержання документа дозвільного характеру до не уповноваженого дозвільного органу;



видача документа дозвільного характеру на відповідний об'єкт іншому суб'єкту господарювання». Також варто закріпити в ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему таке правило: «У разі звернення з заявою про одержання документа дозвільного характеру стосовно одного й того самого об'єкта кількох заявників документ дозвільного характеру видається (за відсутності підстав для відмови у видачі) тому заявнику, який першим звернувся з відповідною заявою». Адже у практиці правовідносин з набуття права на земельні ділянки, інші природні ресурси непоодинокими є випадки звернення з відповідними заявами до дозвільного органу одночасно кількох зацікавлених суб'єктів господарювання.

Подібного роду проблема виникає у відносинах з анулювання дозвільних документів: закріплені Законом про дозвільну систему дві загальні підстави анулювання не можуть гарантувати належного захисту публічних інтересів від усіх можливих порушень зобов'язань суб'єктами господарювання. Наприклад, відсутній ефективний вплив дозвільних органів на порушення в процесі реалізації права на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, оскільки спеціальні підстави для анулювання відповідних дозвільних документів законодавством не встановлені, здійснювати приписи у випадку порушення законодавства про викиди забруднюючих речовин дозвільні органи не вправі. Аналогічна проблема складається у дозвільних відносинах зі спеціального використання об'єктів рослинного світу, поводження з відходами та перевезення небезпечних відходів, розміщення зовнішньої реклами. З метою уникнення колізій у правозастосуванні, забезпечення дозвільних органів необхідною господарською компетенцією із захисту суспільних інтересів від правопорушень володільців дозвільних документів пропонуємо внести зміни до абз. 7 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, виклавши його в такій редакції: «2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган або уповноважений орган державного нагляду (контролю) у сфері господарювання видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення».

Вважаємо, що внесення запропонованих змін у норми дозвільного законодавства у сфері господарювання сприятиме правовій визначеності у відносинах між суб'єктами господарювання і дозвільними органами, а значить – сприятиме формуванню хорошого інвестиційного та бізнес-клімату в Україні.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Ференс О.М. Інвестиційний клімат України. Україна сьогодні знаходиться на шляху всебічних економічних перетворень. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11352](https://minjust.gov.ua/m/str_11352)

**Т.С. Гудіма,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ**

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, забезпечення економічної безпеки досягається, серед іншого, шляхом стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів (абз. 13 п. 4.9).

Цьому має сприяти злагоджена робота органів державної влади, перш за все, парламенту України шляхом прийняття відповідних законодавчих актів. У зв'язку з цим привертає увагу нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності» від 13.05.2020 № 590-IX (далі Закон № 590-IX) [1].

Переважна більшість експертів зауважували на доцільності скорішого його прийняття. Втім з аналізу змісту окремих положень відповідного нормативно-правового акта можна дійти висновку про закладення у правову систему України певних норм, які створюють значні ризики для фінансової безпеки країни.

При цьому фінансову безпеку вбачається за доцільне розглядати у значенні, запропонованому у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. Зокрема, у п. 5 зазначених Методичних рекомендацій фінансова безпека визнається у якості однієї із складових економічної безпеки та характеризується як стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни. В свою чергу, фінансова безпека має такі складові: банківська безпека, безпека

небанківського фінансового сектору, боргова безпека, бюджетна безпека, валютна безпека, грошово-кредитна безпека.

Аналіз наукових підходів [2-9] до визначення відповідного поняття («фінансова безпека») дозволяє дійти висновку, що воно охоплює різні аспекти національної безпеки. Це означає, що, фінансовий компонент, по суті, нерозривно пов'язаний з кожною її складовою (зокрема, економічною) і здатен завдавати значного впливу на них. Кращу візуалізацію концепції національної безпеки можна було б отримати, застосовуючи багатовимірну матрицю, в якій фінансова безпека буде одним з аспектів. В свою чергу, відносини між всіма її (національної безпеки) компонентами не можуть бути чітко розділені через: (1) виявлений на науковому та практичному рівнях концептуальний взаємозв'язок (який засвідчує, що, наприклад, фінансова безпека не має сенсу без економічної безпеки і навпаки) та (2) спрямованість на досягнення єдиної мети – сприяння сталому економічному розвитку країни.

Як відомо, основними передумовами досягнення цієї мети (сприяння сталому економічному розвитку) вважається наявність інклюзивних інститутів (правил) в державі. Серед них: неупереджена система правосуддя, захист права приватної власності та рівні можливості для участі громадян в економічній активності (в будь-якій сфері) [10, с. 105]. На рівні вітчизняного законодавства такі правила декларуються Конституцією України, зокрема ст. 8, 41, 55, 129 тощо. Зважаючи на це та з метою досягнення кінцевої мети фінансової безпеки країни, вони мають пронизувати норми вітчизняного законодавства, в тому числі в банківській сфері.

Нажаль, це не знайшло відображення у тексті Закону № 590-ІХ. Наприклад, запропоновані зміни до процесуальних кодексів України, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України, стали яскравим свідченням звуження обсягу прав учасників судового процесу. Вказане є наслідком ігнорування у відповідному нормативно-правовому акті охоронної функції права, спрямованої на недопущення порушення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Відповідно це суперечить взагалі ідеології правової держави, якою Україна визнана у тексті Конституції України.

В свою чергу, пропозиції щодо закріплення на законодавчому рівні (зміни до ст. 5 Цивільного процесуального кодексу України та ст. 5 Господарського процесуального кодексу України) неможливості (1) суду «прийняти будь-яке інше рішення, що може мати наслідком зупинення/припинення розпочатої процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку та/або ліквідації банку» та (2) використання рішення суду щодо визнання протиправним (незаконним) індивідуального акту НБУ в якості підстави для застосування засобів захисту...», є повним нівелюванням системи правосуддя. За таких обставин рішення суду відтепер матиме менше значення або зовсім не матиме

значення у порівнянні, наприклад, з актами НБУ, Кабінету Міністрів України та ін.

Виявляється, що як на міжнародному рівні, так і на вітчизняному рівні, єдиним способом захисту прав осіб, які є (були) учасниками банку, та права і інтереси яких були порушені внаслідок виведення банку з ринку, зокрема в Україні, на підставі протиправного (незаконного) індивідуального акта, зокрема Національного банку України, є відшкодування завданої шкоди у грошовій формі (зміни до ст. 5 Цивільного процесуального кодексу України та ст. 5 Господарського процесуального кодексу України). Іншими словами кошти засновникам банку планується компенсувати з Державного бюджету України, в тому числі сформованого за рахунок платників податків, зокрема клієнтів банку, чиї права також були порушені незаконними діями НБУ. Отже, Законом № 590-ІХ легалізується можливість поширення в Україні практики прийняття незаконних актів/рішень, зокрема, з боку Національного банку України. При цьому не враховується, що до його повноважень віднесено попередження випадків фінансової нестабільності, в тому числі шляхом здійснення наглядових функцій (ст. 6, 7 Закону України «Про Національний банк України»).

Загалом, норми Закону № 590-ІХ у частині відшкодування шкоди, завданої учасникам банку, у певній мірі відтворюють положення ст. 1173 Цивільного кодексу України від 16.01.2003. При цьому хоч норми статті кодифікованого акту окремо наголошує на відшкодуванні шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, зазначене напевно не слід розглядати як обмеження застосування до посадових або службових осіб вимоги про відшкодування шкоди, завданої внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності, зокрема, органів державної влади.

Зазначене можна пояснити тим, що вольову частину дій чи бездіяльності органу влади реалізують відповідні посадові або службові особи, які мали б вжити всіх заходів з метою запобігання порушенню актів законодавства України та недопущення завдання шкоди правам та законним інтересам третіх осіб. Відповідно умисел або необережність посадових або службових осіб знаходить вияв у прийнятті відповідних рішень від імені органу влади. Отже, виходячи з вищенаведеного та з розуміння права зворотної вимоги (регресу) до винної особи, можна припустити, що сплачені державою кошти у вигляді відшкодування завданої шкоди інтересам учасників банку внаслідок незаконних актів/рішень НБУ будуть згодом стягнуті з винних осіб до Державного бюджету України. Можливість здійснення регресної вимоги передбачена ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України, якою встановлено, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи

бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

В той же час реалізація цієї норми у практичній площині викликає певні сумніви через те, що здійснення зворотної вимоги до винної особи розглядається ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України як право, а не обов'язок. Втім, якщо Закон № 590-ІХ припускає можливість прийняття незаконних актів/рішень НБУ та передбачає виплату відшкодування, то у такому разі держава повинна стягнути кошти з винних осіб. У зв'язку з цим вбачається за доцільне передбачити внесення змін до ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України шляхом доповнення абзацом другим наступного змісту: «Держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою Національного банку України внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно Національного банку України, в обов'язковому порядку здійснює зворотну вимогу до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).».

Загалом, законодавче закріплення можливості незаконного виведення банку з ринку закладає значні ризики для фінансової безпеки України. Як відомо, процес «очищення» банківської системи, що було розпочато НБУ в 2014 р., став водночас і найзбитковішим для громадян України, і найвитратнішим для держави [11]. Незважаючи на це, Закон № 590-ІХ надає необмежені повноваження Національного банку України, зокрема, збільшує ризики подальшого незаконного виведення банківських установ з ринку, та, як наслідок, загрожує фінансовій стабільності держави.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності»: Закон України від 13.05.2020 № 590-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-20>
2. Jiang, Y. Response and Responsibility: China in East Asian Financial Cooperation. *The Pacific Review* 23, 2010. P. 603-623.
3. Howell, R. T., Kurai, M., Tam, L. Money Buys Financial Security and Psychological Need Satisfaction: Testing Need Theory in Affluence. *Social Indicators Research* 110, 2013. P. 17-29.
4. Knights, D. Governmentality and Financial Services: Welfare Crises and the Financially Self-Disciplined Subject. In *Regulation and Deregulation in European Financial Services*. London: Palgrave Macmillan, 1997. P. 216-235.

5. Pitt-Catsoupes, M., Smyer, M. A. 2005. Older Workers: What Keeps Them Working. Issue Brief, 1. URL: <https://dlib.bc.edu/islandora/object/bc-ir:100893/datastream/PDF/view>
6. Pankow, D., O'Neill, B. 2008. Extension Financial Security For All: a Community of Practice to Increase Financial Literacy. Journal of Extension 46. URL: <https://www.joe.org/joe/2008june/a3.php>
7. Peeters, H. Sustainable Development and the Role of the Financial World. In The World Summit on Sustainable Development. Dordrecht: Springer, 2005. P. 241-274.
8. Kaur, A. Maslow's Need Hierarchy Theory: Applications and Criticisms. Global Journal of Management and Business Studies 3, 2013. P. 1061-1064. URL: [https://www.ripublication.com/gjmbs\\_spl/gjmbsv3n10\\_03.pdf](https://www.ripublication.com/gjmbs_spl/gjmbsv3n10_03.pdf)
9. Greenfield, C., Williams, P. 2001. Financial Advertising and Media Rhetoric. Southern Review: Communication, Politics & Culture 34, 44. URL: <https://search.informit.com.au/documentSummary;dn=741168790675060>
10. Acemoglu, Daron, and James A Robinson. 2012. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. 1st ed. New York: Crown, 529 p.
11. Пояснювальна до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності № 2571-д від 30.03.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68492](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68492)

**Н.В. Єремєєва,**  
кандидат юридичних наук,  
завідувачка відділу господарсько-правових  
досліджень проблем економічної безпеки,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **ПИТАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Відповідно до Стратегії національної безпеки України реалізація основних пріоритетів безпеки полягає, зокрема, у сталому розвитку національної економіки, її інтеграції в європейський економічний простір (п. 6) [1]. Отже економічна безпека розглядається як одна з основних складових національної безпеки держави. Разом з тим, констатуючи, що економічний розвиток і безпека неможливі без стійкого розвитку енергетики (п. 54), Стратегія визначає енергетичну безпеку базовим елементом безпеки економічної. Виходячи з положень Стратегії (п. 4, 6, 9, 26, 28, 54) енергетичною безпекою є стан економіки, для якого характерні ефективно

використання, диверсифіковані джерела та маршрути постачання енергетичних ресурсів; конкурентні енергетичні ринки, доступність енергії; забезпечення екологічної безпеки. Таким чином, стратегічною метою розвитку енергетичного сектору країни є стала, конкурентоспроможна та безпечна енергетика. У загальному вигляді напрями досягнення зазначеної мети окреслені у п. 54 Стратегії. Невід'ємною складовою Стратегії економічної безпеки України мають стати пріоритетні цілі та стратегічні напрями розвитку енергетичного сектору, а також заходи науково-технічного, економічного, соціального та організаційного характеру, спрямовані на досягнення заданих цілей з урахуванням оптимального використання ресурсів при наявних обмеженнях, високого ступеню рівнем динамізму та невизначеності сучасного безпекового середовища.

На перспективи енергетичного сектору Україні впливають глобальні тренди розвитку енергетики та фактор євроінтеграції. Трансформація світової енергетичної системи відбувається за трьома ключовими пріоритетами розвитку: переорієнтація на низьковуглецеві види палива та нарощування потужностей відновлюваної енергетики; енергоефективність та енергозбереження; належна організація ринків [2]. Відповіддю Європейського Співтовариства на вказані виклики стало прийняття Європейської зеленої угоди (*European Green Deal*) [3]. Ключовими елементами Зеленої угоди є стратегія енергетичної інтеграції та воднева стратегія. Перша передбачає поєднання різних носіїв енергії з метою оптимізації витрат і підвищення ефективності всієї галузі (сполучення виробництва енергії з традиційних, відновлюваних джерел та вторинних ресурсів) з метою поступового скорочення споживання вуглецевих носіїв енергії. Воднева стратегія передбачає заміщення вуглецевих носіїв воднем у всіх секторах економіки. Стратегічна ціль перетворення водню у головний енергетичний ресурс має бути інтегрована у корпус відповідних положень Стратегії економічної безпеки України, враховуючи і те, що Єврокомісія окремо виділяє Україну як пріоритетного партнера у розвитку водневої енергетики [4].

В цілому в Україні сформовані методологічні підходи щодо змісту документів стратегічного характеру, відображені зокрема у Енергетичній стратегії України 2035 р. Разом з тим, для забезпечення системності, узгодженості цілей та заходів розвитку окремих сфер економіки з іншими напрямками державної економічної політики Стратегія економічної безпеки в частині безпеки енергетичної, на наш погляд має містити такі положення.

Серед стратегічних цілей другого порядку Стратегія має передбачати посилення позицій України на світовому ринку енергоресурсів, визначати пріоритетні напрями співробітництва у відносинах з енергетичними партнерами. Тактичні кроки, заходи щодо досягнення цілі, форми контролю, прогноз можливих проблем і відповідні дій у разі їх виникнення мають розкриватися в оновленій Енергетичній стратегії.

Стратегія має вказувати на джерела фінансування заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей і завдань, з пріоритетністю обрання засобів, які дозволятимуть економне витрачання державних ресурсів або таких, що призведуть до залучення приватних та міжнародних коштів. При цьому слід звернути увагу на такий механізм забезпечення надходжень як передбачений Угодою про асоціацію порядок торгівлі викидами, який досі не адаптований для потреб внутрішнього ринку України.

Суттєвим елементом «енергетичної» частини Стратегії має стати визначення пріоритетних напрямків розвитку інноваційної діяльності, що забезпечать підвищення технологічного рівня, приміром, розробка та впровадження систем акумулювання, зберігання, транспортування та використання водню різного виду та потужності в традиційній енергетиці, транспортній галузі (автомобільний, залізничний транспорт); розробка та впровадження систем трубопровідного транспортування водню, у тому числі в якості добавок до природного газу; вироблення найдешевшого водню з органічних відходів.

У рамках заходів науково-технічного характеру доцільно передбачити виявлення та врахування наявних наукових розробок, в першу чергу тих, що здійснені за рахунок коштів державного бюджету, впровадження яких може забезпечити виконання визначених Стратегією завдань.

В Стратегії необхідно визначити основні напрями нормативно-правового забезпечення реалізації завдань енергетичної безпеки, задавши параметри формування (оновлення) Енергетичної стратегії України як акту довгострокового енергетичного планування, що визначає пріоритети розвитку енергетичної галузі. Уявляється, що Воднева стратегія України має стати не окремим актом, а частиною Енергетичної стратегії.

В межах цього напрямку Стратегія має встановлювати низку принципів положень, які визначають параметри формування програмних документів, що приймаються у розвиток її положень. До таких можна віднести необхідність узгодження між цілями, строками, заходами реалізації Енергетичної стратегії, Стратегії поводження з відходами, Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України; узгодження цілей та заходів, передбачених цими актами, з іншими напрямками державної економічної політики, стратегіями, концепціями та програмами розвитку економіки, тих чи інших її галузей.

Розробка актів державного прогнозування відповідно до вимог Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» на основі балансів економічного і соціального розвитку, зокрема енергетичних балансів.

Встановлення в актах стратегічного планування послідовності нормативно-правового забезпечення передбачених ними пріоритетів, з тим, щоб гарантувати зв'язок між положеннями оновленого відповідно до визначених цілей законодавства та наслідками дії актів, ухвалених раніше.



Впровадження у чинне законодавство критеріїв сталості економічної діяльності в енергетичному секторі, конкретизація з огляду на зазначені критерії повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відносинах із суб'єктами енергетики; підстав їх відповідальності; системи стимулів для суб'єктів господарювання та споживачів.

Залучення до структури Стратегії економічної безпеки України зазначених положень дозволить ней стати основою системи програмних документів стратегічного і тактичного характеру в сфері розвитку енергетичного сектору України, узгоджених з іншими державними соціально-економічними програмами розвитку, стратегічними документами ЄС.

### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

2. World Energy Insights Brief 2019 Global Energy Scenarios Comparison Review Executive Summary. URL: <https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2019/04/WEInsights-Brief-Global-Energy-Scenarios-Comparison-Review-Executive-Summary-R01.pdf>

3. 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. COM/2019/640 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

4. ЄС визначив Україну одним з пріоритетних партнерів Європейської водневої стратегії. *Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України*. 09.07.2020. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-yes-viznachiv-ukrayinu-odnim-z-prioritetnih-partneriv-yeuropejskoyi-vodnevoyi-strategiyi>

**Ю.М. Іващенко,**  
науковий співробітник,  
Міжвідомчий науково-дослідний центр  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при РНБО України, м. Київ

## **ЩОДО ДЕЯКИХ АСПЕКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ ФУНКЦІЇ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗШУКУ АКТИВІВ**

Діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами (далі Агентство або АРМА) з виявлення та розшуку активів здійснюється за аналогом установ з повернення активів, які функціонують у державах-членах ЄС відповідно до рішення Ради Європейського Союзу від 06.12.2007 № 2007/845/JHA та інших актів ЄС.

Відповідно до частини першої ст. 170 КПК України [1], слідчий, прокурор повинні вжити необхідних заходів з метою виявлення та розшуку майна, на яке може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, зокрема шляхом витребування необхідної інформації в АРМА, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.

Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі Закон) [2] однією з основних функцій Агентства є здійснення заходів з виявлення та розшуку активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді).

За 2019 р. до АРМА надійшло 1685 звернень від правоохоронних органів стосовно здійснення заходів з виявлення та розшуку активів, зокрема від:

- Національної поліції України – 558;
- органів прокуратури – 362;
- Державної фіскальної служби України – 369;
- Державного бюро розслідувань – 188;
- Служби безпеки України – 127;
- Національного антикорупційного бюро України – 62;
- іноземних юрисдикцій та/або міжнародних інституцій – 19.

В результаті опрацювання вказаних звернень виявлено та розшукано наступні активи:

- частки у статутних капіталах вартістю 30412,74 млн грн;
- цінні папери вартістю 3535,79 млн грн;
- 8376 одиниць нерухомості;
- 61394 земельних ділянок;

- 4195 транспортних засобів;
- 2284 одиниць сільськогосподарської техніки;
- 190489 одиниць іншого майна (товарів);
- 105 одиниць майнових прав інтелектуальної власності;
- 876,78 млн грн, 16,59 млн дол. США, 7,7 млн євро [3].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону з метою виявлення та розшуку активів АРМА вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи. Зміст такої взаємодії розкривається, зокрема, в Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів, затвердженому спільним наказом АРМА, НАБУ, ГПУ, СБУ, МВС та Міністерства фінансів від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857 та зареєстрованому в Міністерстві юстиції 02.11.2017 за №1342/31210 (далі Порядок) [4]. Відповідно до п. 3 Розділу VI Порядку у відповіді зазначаються встановлені Агентством відомості, що свідчать про існування активів, на які може бути накладено арешт у вказаному у зверненні кримінальному провадженні, а також про їх місцезнаходження чи останнє відоме місцезнаходження. Згідно з п. 5 Розділу VI Порядку АРМА в межах компетенції та з урахуванням наявної інформації вживає заходів щодо обґрунтованого викладення у відповіді на звернення відомостей, визначених пп. 1-3 ч. 2 ст. 171 КПК України. Зокрема, п. 1 цієї частини вимагає зазначення в клопотанні про арешт майна відповідного обґрунтування необхідності такого арешту. Системний аналіз згаданих норм свідчить про те, що при розгляді звернень правоохоронних органів щодо виявлення й розшуку активів і складанні відповідей на такі звернення, Агентство повинне, по-перше, встановити і надати відомості про знайдені активи, на які може бути накладено арешт у вказаному у зверненні кримінальному провадженні, по-друге, обґрунтувати необхідність їх арешту і тим самим допомогти правоохоронним органам підготувати якісне і змістовне клопотання про арешт майна та отримати ухвалу слідчого судді, суду про задоволення такого клопотання. Без такого обґрунтування позитивні результати Агентства щодо розшуку та виявлення активів можуть в подальшому виявитися марними для правоохоронних органів, адже, відповідно до ч. 1 ст. 173 КПК України слідчий суддя, суд відмовляють у задоволенні клопотання про арешт майна, якщо особа, що його подала, не доведе необхідність такого арешту.

З вищенаведеного вбачається, що результативність та ефективність діяльності АРМА в контексті функції виявлення та розшуку має визначатись кількістю і вартістю не лише активів, які знайдено, але й саме тих з них, на які згодом було накладено арешт в кримінальному провадженні.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
2. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>
3. Офіційний сайт Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <https://arna.gov.ua/>
4. Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів: спільний наказ АРМА, НАБУ, ГПУ, СБУ, МВС, Міністерства фінансів України від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 02.11.2017 за №1342/31210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17#Text>

**О.Ю. Ілларіонов,**  
старший науковий співробітник відділу  
господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН», м. Київ

### **СПАДКОЄМНІСТЬ І СТАБІЛЬНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

14.09.2020 Указом Президента України було введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України, яким затверджено Стратегію національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» на заміну відповідної Стратегії від 06.05.2015 [1]. Пунктом 3 Рішення від 14.09.2020 передбачено розробку ще низки Стратегій, зокрема Стратегії економічної безпеки. Однак ст. 1 «Визначення термінів» Закону України «Про національну безпеку України» (в ред. від 21.06.2018 № 2469-VIII) не містить ні поняття «економічна безпека», ні визначення Стратегії економічної безпеки. Це є відлунням процесів кінця 2017 – початку 2018 рр. – часу розробки та активного експертного обговорення тоді ще проекту згаданого Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Можна сказати, що **правові засади розроблення саме Стратегії економічної безпеки на існуючій законодавчій базі (та в рамках процесів розвитку положень прийнятої**

**Стратегії національної безпеки України) є сумнівними з огляду на наступне.**

Відповідно до п. 3 Перехідних положень проекту Закону України «Про національну безпеку України» реєстр. № 8068 від 28.02.2018 (поданий на розгляд Верховної Ради Президентом України) чинний на той час Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV мав втратити юридичну силу. З точки зору юридичної техніки це логічно. Згаданий Закон № 964-IV оперував поняттям «національної безпеки» в його усталеному значенні зі всіма компонентами, які складають та визначають його сутність. Не дивлячись на те, що багато положень цього Закону потребували модернізації з урахуванням внутрішніх та зовнішніх викликів, особливо після подій 2014 р., вміщене у його ст. 1 визначення не втрачає актуальності і сьогодні. Однак згаданий проект Закону України «Про національну безпеку України» оперував (і чинна редакція оперує – *авт.*) більш звуженим поняттям, із якого випало багато важливих компонент, зокрема й економічна безпека (ст. 1). Також відповідно до предмету регулювання, вміщеному у преамбулі проекту (а тепер і чинного Закону), Закон спрямований на визначення та розмежування повноважень державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створення основ для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначення системи командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запровадження всеосяжного підходу до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Звісно, розвиток законодавства про національну безпеку останнім часом значно розширив саме економічну компоненту. Так, був прийнятий Закон України «Про санкції», на підставі якого були введені, наприклад, у дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2017 р. «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» тощо. Однак такі визначальні документи РНБО (уведені в дію відповідними Указами Президента України), наприклад, «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України» від 15.03.2017, яким тимчасово, до реалізації пунктів 1 і 2 Мінського «Комплексу заходів» від 12.02.2015, а також до повернення захоплених підприємств до функціонування згідно із законодавством України, припинено переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (так звана «торговельна блокада» тимчасово окупованих територій), вже не спираються на чинний Закон про національну безпеку. Раніше прийняті рішення РНБО в сфері захисту економічних інтересів та забезпечення

економічної безпеки спиралися саме на положення Закону України «Про основи національної безпеки України».

З огляду на вищесказане, *проект Закону України «Про національну безпеку України», а тепер і чинний Закон розриває цілісну систему національної безпеки України, провокує правовий вакуум щодо забезпечення безпеки у багатьох галузях та сферах існування Української держави.* Як варіант, пропонувалося розробити окремий Закон про економічну безпеку (відповідні пропозиції надавалися спільно з Інститутом економіки промисловості НАН України до Комітету з питань національної безпеки і оборони Верховної Ради України, однак, так і не були враховані), а також прискорити прийняття проектів законів України про забезпечення безпеки в інших сферах (енергетика, транспортування енергоносіїв, про ринок землі тощо).

Значно прогресивнішим в цьому плані був альтернативний проект реєстр. № 8068-1 від 14.03.2018 (поданий на розгляд Верховної Ради групою народних депутатів України), який, зокрема, у п. 5-7 ст. 3 містив компоненти економічної безпеки, безпеки у соціальній та гуманітарній сферах та у науково-технологічній сфері. Саме цей проект виглядає «модернізованим» варіантом на той час чинної редакції Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV. Отже, проект реєстр. № 8068-1 від 14.03.2018 більш відповідав принципу спадкоємності у побудові цілісної системи правового забезпечення економічної безпеки.

В цьому плані слід також погодитися з Висновком Головного науково-експертного управління від 14.03.2018 (на 12 аркушах), в якому, окрім іншого, відзначалося те, що «Закон про національну безпеку має бути рамковим, тобто регулювати правові основи певної сфери суспільних відносин, з відповідною деталізацією і конкретизацією його положень в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах» (що також нами пропонується у разі прийняття цього проекту). Далі у згаданому Висновку зазначалося, що «при підготовці законопроекту, очевидно, була обрана інша модель правового регулювання. Внаслідок цього однією із проблем законопроекту ... є те, що його пропонують зробити не рамковим, а всеохоплюючим, таким, що докладно регулює діяльність усіх силових структур. Однак це практично неможливо зробити, оскільки нині уже існує значна кількість законодавчих актів, які регулюють діяльність усіх силових відомств. Намагання повністю врегулювати цю діяльність в одному окремому законодавчому акті неодмінно призводить до дублювання положень чинних законодавчих актів». Однак, питання економічної безпеки так і залишилися «де-юре» поза предметом регулювання Закону України «Про національну безпеку України» (в ред. від 21.06.2018 № 2469-VIII).

Тож, існує декілька варіантів (кроків) відновлення цілісності правового забезпечення економічної безпеки держави в сучасних умовах та створення підґрунтя для розробки відповідної Стратегії. 1) Як було

зазначено, можна повернутися до ідеї розробки спеціального Закону про економічну безпеку. Це також буде актуальним в рамках створення Бюро економічної безпеки України (проект Закону України реєстр. № 3087-д від 03.09.2020 прийнято Верховною Радою України у першому читанні) та в рамках відповідних процесів, що активно відбуваються зараз в Європейському Союзі. 2) Варіантом вирішення ситуації, що склалася, може бути внесення доповнень до ст. 1 та Розділу V «Планування у сферах національної безпеки і оборони» щодо визначення поняття економічної безпеки й засад Стратегії економічної безпеки (шляхом додання окремої статті у відповідний Розділ). Беззаперечним позитивом Стратегії національної безпеки України є п. 70 щодо участі громадянського суспільства стосовно громадського контролю за діяльністю органів державної влади щодо реалізації Стратегії, однак повністю проігноровані можливості науково-методичного супроводження її реалізації науковими установами НАН України та експертним фаховим середовищем не дивлячись на вже накопичений досвід. Очевидно, що **існує потреба додержання принципу спадкоємності законодавства (в т.ч. про національну та економічну безпеку) при його зміні у відповідності до напрямів продовження реформування всієї безпекової системи держави.**

Так, наприклад, Інститутом економіко-правових досліджень НАН України ще у 2011-2012 рр. в рамках конкурсних проєктів НАН України було підготовлено монографію «Економічний суверенітет держави та напрями його правового забезпечення» [2], прийнято участь у підготовці національної доповіді «Національний суверенітет України в умовах глобалізації» [3], розроблено Методику системної діагностики впливу стану зовнішньої торгівлі на зміну рівня економічного суверенітету України [4], проведено ряд круглих столів та інтернет-конференцій. Результати вказаних досліджень направлялися до РНБО та надавалися комітетам Верховної Ради України. Однак відповідні матеріали так і не були використані з тих чи інших причин. Окремо проводилися дослідження щодо загроз економічній безпеці України в рамках опрацювання проєкту Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом впродовж 2013 р. [5]. Продовжуються дослідження щодо проявів тіньової економіки в окремих галузях, зокрема у вугільній галузі щодо незаконного видобутку та подальшої легалізації та вивезення кам'яного вугілля з тимчасово окупованих територій як до України, так і до окремих країн ЄС [6, с. 65-68; 7, с. 71-75].

Немаловажним фактором для економічної безпеки у перехідні (поствиборчі) періоди, періоди трансформації (зміни) політичних режимів в країні виявилась **стабільність законодавства, яке впорядковує публічні економічні відносини** (тут – господарське законодавство відповідно до вітчизняної правової традиції та традиції континентального права ЄС) **та наявність запобіжників для його різкої зміни в означених обставинах.** Досвід минулих років (2008, 2015-2016 та з кінця 2019 рр.) показує, що саме

при зміні влади виникає «вікно можливостей» для ініціаторів деструктивних процесів щодо цілісності (єдності) господарського законодавства шляхом спроб його декодифікації (скасування Господарського кодексу України як стрижневого акту відповідного законодавчого масиву) [8]. При цьому застосовуються всі важелі впливу: від адміністративних (пряме втручання чиновників у процеси, що є поза їх компетенцією, наприклад, Міністерства юстиції України, яке не відповідає за модернізацію господарського законодавства), корпоративних (до процесу «громадського обговорення» ініціативи декодифікації господарського законодавства залучаються всі пов'язані трудовими та діловими відносинами особи для створення «картинки» масовості відповідних заходів), прямі порушення чинного законодавства про державну регуляторну політику при підготовці відповідних нормативно-правових актів (приклад просування проекту Закону про внесення змін і доповнень до деяких законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства реєстр. № 2635 від 19.12.2019, який включений в порядок денний Постановою від 01.09.2020 не дивлячись на негативні висновки експертного середовища та комітетів Верховної Ради) (докладніше див. [9, с. 223-235]). Сьогодні простежується наявність диктату однієї правової ідеології та устремління її носіїв домінувати в сферах, непридатних завданням та предмету науки (тут – цивільного права, цивілістики). Це суперечить Конституції України та засадам національної безпеки, в т.ч. її економічної складової, може мати несприятливі наслідки для економічної системи держави у період значних зовнішніх та внутрішніх викликів. Розуміння такої ситуації має призводити до угамування особистих амбіцій та налагодження конструктивної роботи стосовно реалізації суспільних інтересів та запитів щодо забезпечення реформ в сфері економіки та їх адекватного правового забезпечення на засадах міжнародних зобов'язань України [10].

Саме на конструюванні системи запобіжників внесення на розгляд проектів законів, які мають корупціогенну складову, або відвертий лобістський зміст вітчизняних та іноземних груп впливу, або руйнують усталену та ефективну систему господарювання в тій чи іншій галузі економіки слід сконцентрувати сьогодні увагу. Наприклад, Конституція України містить лише натяки на такі інструменти, але вони доводять свою ефективність на практиці (всім відомий приклад втягування України в 2002-2003 рр. в інтеграційне політично та ідеологічно заангажоване утворення – Митний союз; та на заваді цьому стали саме положення чинної Конституції).

Як варіант, можна повернутися до ідеї спеціального порядку внесення змін до тексту Господарського кодексу. Тим же шляхом пішли члени робочої групи з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи, створеної при Президентові України, які 15.09.2020 представили проект нової редакції Кримінального кодексу (а точніше – його Концепції). Серед іншого розробниками Концепції передбачається запровадження



запобіжників від свавільного, необґрунтованого втручання в законодавство про відповідальність за публічні правопорушення – особливий порядок внесення змін та доповнень, обов'язковість дотримання засад криміналізації, необхідність врахування і неможливість ігнорування категоризації деліктів, закладеної при прийнятті відповідних кодексів» [11]. Аналогічний механізм захисту цілісності нормативного матеріалу передбачено також, наприклад, у ч. 5 ст. 4 Бюджетного кодексу України.

Моніторинг тематичних матеріалів, наукових публікацій і публікацій у ЗМІ засвідчив нульову активність щодо вирішення поставленої задачі. Однак, це не означає, що відповідні законопроекти десятками не подаються на розгляд Верховної Ради України. Звісно, в переважній більшості без додержання положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV. В свою чергу, спрощення процедур прийняття законів в сфері економіки може створити широке поле для внесення до законодавства необґрунтованих, безсистемних змін, а іноді і відверто шкідливих, кон'юнктурного та, навіть, з корупційним змістом (це ми можемо спостерігати на прикладі спроб скасування ст. 181 Господарського кодексу та, навіть, цілих глав та розділів, а також «вимивання господарсько-правової термінології із чинного законодавства»). Можна також розглянути ідею не просто спеціального порядку внесення змін до Господарського кодексу, а поряд із цим спробувати імплементувати положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до його нової редакції з метою стабілізації не тільки положень Кодексу, а й всього господарського законодавства, мінімізувати таку загрозу економічній безпеці держави як «законодавчий спам» з відповідним корисливим підтекстом.

І тут вже питання наукового та експертного середовища та можливостей налагодження діалогу та співпраці з державними інституціями, відповідальними за модернізацію господарського законодавства, моніторингу актуальності положень самого Господарського кодексу та системної роботи щодо розробки, оцінки та подання на розгляд Верховної Ради України консолідованих проектів законів щодо внесення системних змін до Кодексу (з одночасним скасуванням нормативних актів – «донорів» норм для таких законів), в т.ч. на підставі п. 70 Стратегії національної безпеки України щодо участі громадськості у виявленні загроз національній (в т.ч. економічній) безпеці.

Стабільне господарське законодавство – запорука врівноваження також політичної системи, зниження ризиків різкої зміни економічної політики у разі змін політичних (правлячих) еліт, впевненості інвесторів, виробників, підприємців та громадян у стабільності інвестиційного, податкового клімату, незмінності стратегії застосування засобів впливу на економіку та її правового забезпечення, захист власності, рівні умови щодо входження на специфічні, в т.ч. монополістичні тощо. Це сприятиме

подальшому сталому розвитку економіки, її трансформації та забезпеченню інтеграції у світову економіку, правові та економічні системи найвпливовіших торговельних систем світу (СОТ, ЄС тощо) відповідно до закладених в Конституції України орієнтирів.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
2. Економічний суверенітет держави та напрями його правового забезпечення: монографія. За ред. О.О. Ашуркова. НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 406 с.
3. Національний суверенітет України в умовах глобалізації: Національна доповідь. К.: Парламентське вид-во, 2011. 112 с.
4. Батченко Л.В., Ашурков О.О., Ткаченко О.Г. Методика системної діагностики впливу стану зовнішньої торгівлі на зміну рівня економічного суверенітету України. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 77 с.
5. Реалізація інтеграційного вибору України: правові проблеми, можливі ризики та наслідки. За ред. О.О. Ашуркова. НАН України, Ін-т економіки пром-ті. Донецьк, 2013. 186 с.
6. Ілларіонов О.Ю. Тіньовий енергетичний простір (на прикладі вугільної галузі). *Економіко-правові аспекти сталого розвитку: держава, регіон, місто*: матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції (7 червня 2019 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. Київ, 2019. 208 с.
7. Ілларіонов О.Ю. Економіко-правові проблеми попередження вивезення вугілля з тимчасово окупованих територій. *Tendenze attuali della moderna ricerca scientifica: der Sammlung wissenschaftlicher Arbeiten «ΛΟΓΟΣ» zu den Materialien der internationalen wissenschaftlich-praktischen Konferenz (B. 4), 5. Juni, 2020. Stuttgart, Deutschland: Europäische Wissenschaftsplattform. 148 p.* <https://doi.org/10.36074/05.06.2020.v4.28>
8. Илларионов А.Ю. Политико-правовые аспекты модернизации хозяйственного законодательства. Часть первая. НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. Чернигов: Десна Полиграф, 2017. 160 с.
9. Ілларіонов О.Ю. Ініціатива «трійка-сімка-туз» щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства. Другі наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова (м. Київ, 3 липня 2020 р.). Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України; ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України», 2020. 336 с.

10. Ілларіонов О.Ю. Рекодифікація = декодифікація? *Ліга-Блоги*. 24.07.2019. URL: <https://blog.liga.net/user/aillarionov/article/34014>

11. Опубліковано проєкт нового Кримінального кодексу, документ. *Судово-юридична газета*. 15.09.2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/179302-opublikovano-proekt-novogo-kriminalnogo-kodeksu-dokument>

**Р.С. Кірін,**

доктор юридичних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник,

Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **НАДРОПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Структура енергетичного балансу у світовій енергетичній сфері еволюціонує як внаслідок вдосконалення технологій і екологічних факторів, так і завдяки наявним природним ресурсам та транспортним можливостям. Забезпечення сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу (далі - ПЕК) є особливо важливим на етапі входження країни до світового економічного простору, оскільки від стану ПЕК значною мірою залежить ступінь економічної та політичної незалежності країни, темпи виходу країни з кризового стану та її національна безпека. Неefективне внутрішнє споживання паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР) підвищує рівень залежності від країн-експортерів і поглиблює проблему енергетичної безпеки країни за рівнем імпортозалежності понад 51 % при нереалізованому потенціалі енергозбереження в Україні до 48 % від обсягу споживаних ПЕР [1, с. 2, 58-59].

За прогнозом компанії British Petroleum основні тенденції розвитку світової енергетики на 2015–2035 рр. полягатимуть у наступному [2]: – світовий попит на енергоресурси до 2035 р. зросте приблизно на 30 %; він буде стимулюватися економічним зростанням у країнах, що розвиваються і відповідно стримуватися інтенсивним підвищенням енергоефективності; – удосконалення технологій та підвищена увага до питань екології відповідно до Паризької кліматичної угоди (COP21), змінюватимуть структуру попиту на первинні енергоресурси, але нафта і газ, поряд з вугіллям, залишаться основними джерелами енергії в період до 2035 р.; – попит на газ буде зростати більш високими темпами, ніж на нафту та вугілля; активізація видобутку зрідженого природного газу зумовить формування світового інтегрованого газового ринку; – найбільш швидкозростаючими енергоресурсами залишатимуться поновлювані джерела енергії – обсяги їх

споживання зростуть більш ніж у чотири рази за прогнозований період; - електрогенерація забезпечить майже третину приросту споживання первинних енергоресурсів; – темпи зростання викидів вуглекислого газу скоротяться на третину за останні 20 років завдяки підвищенню енергоефективності та зміни структури балансу енергоспоживання; - попит на нафту зростатиме більш низькими темпами; до 2030 р. використання нафти в нафтохімії стане основним джерелом зростання попиту, змістивши з першої позиції транспортний сектор.

Як декларує Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази (далі МСБ) України на період до 2030 р. – одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання [3]. В якості мети згадана програма визначила: 1) забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку; 2) зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів; 3) збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку. Це, власне, повною мірою відповідає сучасним європейським принципам сталого розвитку – забезпечення нагальних потреб у мінеральних ресурсах без ризику позбавлення майбутніх поколінь у забезпеченні їх потреб.

Проблема розвитку МСБ України, як матеріальної основи зростання національної економіки, потребує зваженого системного підходу, оптимальним варіантом якого є збалансоване використання ресурсів держави і приватного бізнесу та запровадження інноваційно-інвестиційного механізму надрокористування, що дасть змогу: а) підвищити ефективність засобів впливу збоку держави на розвиток геологічної галузі; б) забезпечити впровадження сучасних ефективних форм господарювання; в) створити додаткові робочі місця на підприємствах мінерально-сировинного комплексу та збільшити його внесок у розвиток національної економіки; г) зменшити її залежність від імпорту окремих видів мінеральної сировини та зміцнити експортний потенціал.

Проблеми передбачалося розв'язати шляхом [3]: 1) концентрації зусиль, у тому числі фінансових ресурсів, на пріоритетних напрямках розвитку МСБ, пошуках та розвідці родовищ корисних копалин (далі – РКК), насамперед стратегічно важливих для національної економіки; 2) активізації робіт щодо геологічного вивчення надр з використанням сучасних засобів нагромадження, систематизації та обробки геологічної інформації, впровадження нових методів і технологій пошуків і розвідки РКК; 3) диференційного підходу до оцінки запасів і перспективних ресурсів мінеральної сировини, впровадження раціональних способів розробки комплексних родовищ і вилучення супутніх компонентів, відтворення ресурсного потенціалу регіонів з інтенсивним видобутком корисних копалин;

4) активізації міжнародного співробітництва з питань геологічного вивчення, раціонального використання і охорони надр.

В механізмі виконання програми (набула чинності 25.05.2011) питанню нормативно-правового забезпечення приділено не так багато уваги, проте головні моменти полягають у наступному: – удосконалення нормативно-правових актів, зокрема підготовки нової редакції Кодексу України про надра (далі – КпН); – удосконалення методики розрахунків початкової ціни продажу спеціальних дозволів на користування надрами (далі – СДнКН); – удосконалення критеріїв визначення переможців конкурсів (аукціонів) на користування надрами і на право укладення угод про розподіл продукції; – удосконалення відповідальності користувачів надр за виконання інвестиційних угод, проектної документації на розробку родовищ; – удосконалення ліквідації наслідків надкористування; – удосконалення здійснення вторинних операцій купівлі-продажу прав на користування надрами відповідно до практики розвинутих країн світу.

Втім, станом на квітень 2020 р., слід констатувати про відсутність будь-яких вагомих результатів в напрямку виконання зазначених надроправових заходів і, що найголовніше, - нова редакція КпН досі не прийнята.

Аналогічним результатом можна охарактеризувати й плани Енергетичної стратегії України на період до 2035 р., в якій напрям реформування енергетичного сектору (до 2020 р.) передбачав [4]: 1) удосконалення механізму адміністрування підготовки документації про виділення земельних ділянок, ліцензійних площ, погодження маршрутів прокладання трубопроводів на землях сільськогосподарського призначення, водного та лісового фондів, видачі археологічних дозволів тощо; 2) підвищення прозорості та системності процесу видачі СДнКН; 3) забезпечення недискримінаційного доступу до геологічної інформації; 4) створення умов, належного рівня технологічного оснащення та залучення провідних компаній світу до геологічного вивчення і розробки нафтогазоносних надр з метою підтримання та нарощування обсягів вітчизняного видобутку вуглеводнів; 5) підвищення прозорості і публічності процесу видачі СДнКН, забезпечення його системності; 6) скорочення строків та переліку процедур, пов'язаних із наданням СДнКН; 7) стимулювання розробки покладів із важковидобувними та виснаженими запасами нафти шляхом встановлення обґрунтованих ставок рентної плати за користування надрами.

Наступним законодавчим актом, який затвердив стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 р. [5], проголошено, що належне державне управління в галузі геологічного вивчення та використання надр, залучення інвестицій сприятимуть збільшенню видобутку гостродефіцитної сировини і підвищенню економічної незалежності та безпеки держави.

Основними напрямками збалансованого використання надр України, перетворення сфери надрокористування в максимально прозору та інвестиційно привабливу галузь, що відповідає кращим міжнародним стандартам, на думку розробників вказаної стратегії, мають стати: а) перехід до ресурсозберігаючих технологій; б) повноцінне впровадження оцінки впливу на довкілля; в) обов'язковість рекультивації; г) невідворотність відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

Оптимістичними виглядають новітні плани щодо підвищення ефективності державної політики у сфері енергетичної безпеки. Зокрема, аналіз результатів виконання завдань щодо забезпечення належного рівня енергетичної безпеки, визначених рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, свідчить про недостатню ефективність заходів, що вживаються органами виконавчої влади у цій сфері [6]. Відтак, Кабінетові Міністрів України (далі КМУ) доручено, у тому числі, внести на розгляд Верховної Ради України, у 6-ти місячний строк, законопроект нової редакції КпН, передбачивши зокрема положення щодо: 1) захисту національних інтересів; 2) забезпечення рівних можливостей користування надрами; 3) відкритості проведення аукціонів з продажу СДнКН; 4) прозорості системи державного моніторингу використання і охорони надр; 5) посилення контролю та відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надрокористування.

Слід зазначити, що чергова реформа підзаконного блоку законодавства про надра, яка була розпочата наприкінці 2018 р., коли були введені онлайн-аукціони з продажу СДнКН (з 24.10.2018 – виключно відповідно до Тимчасового порядку реалізації [7], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 № 848 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 № 960), отримала своє продовження й щодо: 1) порядку розпорядження геологічною інформацією [8]; 2) порядку надання СДнКН [9].

Відносно законодавчої ініціативи зверну увагу на проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання ефективного користування ділянками нафтогазоносних надр, який 04.03.2020 було відкликано [10].

Натомість, довгоочікуваний КпН у новій редакції планується передати до Верховної Ради України у травні поточного року. На січень 2020 р. заплановане погодження кінцевої концепції, а з лютого – початок написання проекту КпН. Його розробкою займається консорціум європейських компаній за участі Офісу ефективного регулювання та вітчизняних експертів. Для формування пропозицій, узагальнення законодавчих ініціатив і оформлення проекту нового КпН залучені надрова бізнес-спільнота, Американська торговельна палата, Асоціація газовидобувних компаній, Національна асоціація добувної промисловості, Федерація роботодавців України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України тощо [11, 12].

**Висновки.** На підставі вищевикладеного пропонуються наступні сфери відносин задля їх урахування та врегулювання у новому кодифікованому акті надрового законодавства та Стратегії економічної безпеки України.

1. Геолого-інформаційні відносини – доступ, відкритість, інтеграція даних і знань.

2. Підземні відносини – первинне використання підземного простору міст, повторне використання техногенного простору, у тому числі й для зберігання енергії.

3. Гірничі відносини – диференціація правових режимів РКК та окремих видів корисних копалин за критеріями «економічна (стратегічна) значущість» та «промислова залежність»; техніко-економічна й екологічна переоцінка техногенних гірничих відходів, що є стратегічними для України.

4. Фінансові відносини – оптимізація державного фінансування проведення геолого-розвідувальних робіт та підготовки РКК до експлуатації.

5. Рентні відносини – диференціація податкових режимів та об'єктів оподаткування (гірничих та підземних).

6. Цивільні відносини – відносини гірничої шкоди, права власності, обігу права на СДнКН, зобов'язальні відносини.

7. Екологічні відносини – визначення правових норм, правил і гарантій щодо охорони довкілля й раціонального використання природних ресурсів при користування надрами у просторі та часі.

8. Адміністративні та кримінальні відносини – вдосконалення процедури гірничого та геологічного нагляду і контролю, розширення та конкретизація складів надрозначущих правопорушень.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Основні положення енергетичних стратегій та програм Європейського Союзу щодо розвитку енергетичної сфери в умовах формування загальноєвропейського ринку електроенергії. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/2.-Energetychni-Strategiyi-YES.pdf>

2. BP Annual Report, 2017. URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-annual-report-and-form-20f-2017.pdf>

3. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 № 3268-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 39. Ст. 1581.

4. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 167.

5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики

України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 грудня 2019 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки»: Указ Президента України від 02.12.2019 № 874/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 96. Ст. 3164.

7. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2018-%D0%BF>

8. Питання розпорядження геологічною інформацією: постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-%D0%BF>

9. Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 № 124. *Офіційний вісник України*. 2020. № 23. Ст. 844.

10. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання ефективного користування ділянками нафтогазоносних надр реєстр. № 2807 від 27.01.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67989](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67989)

11. Розпочали обговорення Концепції Кодексу про надра із бізнес-спільнотою. *Офіційний сайт Державної служби геології та надр України*. 19.12.2019. URL: <http://www.geo.gov.ua/derzhgeonadra-stane-majdanchikom-dlya-uzgodzhennya-propozicij-do-novogo-kodeksu-pro-nadra/>

12. Новий Кодекс про надра передбачатиме можливість перепродажу ліцензій після попереднього погодження. *Офіційний сайт Державної служби геології та надр України*. 28.02.2020. URL: <http://www.geo.gov.ua/novij-kodeks-pro-nadra-peredbachatime-mozhlivist-pereprodazhu-licenzij-pislya-poperednogo-pogodzhennya/>

**В.О. Коверзнев,**

доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В. К. Мамутова НАН України», м. Київ

## **ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК СКЛАДОВА ГАРАНТІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України [1].



Основним завданням Парламенту є ухвалення законів з метою належного врегулювання суспільних відносин, у тому числі в сфері економіки.

Законодавча діяльність Верховної Ради України протягом усього часу її існування характеризується ухваленням значної кількості відверто лобістських і популістських законів, які не враховують економічний стан держави та наявність фінансового ресурсу для їх реального виконання.

Такі закони приймаються, як правило, напередодні виборів Президента або виборів народних депутатів України з єдиною метою – збільшення електоральної підтримки конкретного кандидата або певної політичної сили, яка перебуває при владі. Після закінчення виборів, про ухвалені закони одразу забувають або політична сила, яка лобіювала їх прийняття, програє на виборах, а переможець – не виявляє наміру виконувати передвиборні обіцянки своїх конкурентів.

Так, у 2004 р. прийнято Закон України «Про соціальний захист дітей війни», ст. 6 якого було передбачено здійснення доплати до пенсії в розмірі 30% мінімальної пенсії за віком особам, які є громадянами України та яким на час закінчення (02.09.1945) Другої світової війни було менше 18 років [2].

З тексту цього Закону не зрозумілими є мотиви визначення критерію надання статусу «дитина війни», зокрема: чому особа, яка народилася 02.09.1945 набуває такий статус, а особа, яка народилася 03.09.1945 – такого статусу вже не має, з огляду на те, що ані перша, ані друга особи, в силу свого віку, фізично не мали можливості брати участь у бойових діях або працювати в тилу в інтересах фронту?

У зв'язку з цим, одразу після ухвалення, цей Закон викликав обурення з боку громадян України, які хоча й досягли пенсійного віку, проте народилися після 02.09.1945 і не набули статусу «дитина війни», тому що їх було позбавлено право на отримання надбавки до пенсії.

Втім, радість частини пенсіонерів, які за Законом набули статус «дитина війни» і право на отримання надбавки до пенсії, незабаром змінилася на повне розчарування, оскільки після набрання Законом чинності, дію статті 6 було одразу зупинено бюджетним законом і в подальшому діти війни не отримували надбавку до пенсії в розмірі, передбаченому Законом.

Така ситуація призвела до того, що мільйони пенсіонерів в Україні почали звертатися до судів за захистом порушених прав, проте незважаючи на позитивні рішення, надбавка до пенсії за віком так і не виплачувалася через те, що в Державному бюджеті країни ніколи не передбачалися кошти на фінансування виплати цієї надбавки органами Пенсійного фонду України.

Аналогічна ситуація виникла з виплатою державної та додаткової пенсій за шкоду, заподіяну здоров'ю, громадянам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, передбачених ст. 50, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3], які, в залежності від встановленої МСЕК

групи інвалідності, складала від шести до одинадцяти мінімальних пенсій за віком, проте ніколи в такому розмірі державою не виплачувалися, а щороку визначалися постановами Кабінету Міністрів України і була в рази меншими ніж ті, що передбачені спеціальним Законом.

Невиконання Україною своїх позитивних зобов'язань у сфері соціального забезпечення власних громадян, які потребують соціального захисту з боку держави, а також рішень національних судів, призвело до масового звернення громадян України до Європейського суду з прав людини зі скаргами на порушення гарантій ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4], що полягають у невиконання остаточних рішень національних судів.

Натепер Україна перебуває серед «лідерів» за зверненнями громадян до європейської судової інституції, що є яскравим підтвердженням порушення саме державою України прав громадян на своїй території, що виникли через безвідповідальну діяльність найвищого органу законодавчої гілки влади України.

Дійшло до того, що через масові задоволення скарг громадян України Європейським судом з прав людини (далі ЄСПЛ), борг держави перед її громадянами значно збільшився і за оцінкою судді ЄСПЛ Ганни Юджівської дорівнює розміру річного бюджету [5]. Тому Україна опинилася в ситуації неспроможності виконання, навіть, рішень ЄСПЛ, що принижує репутацію держави на міжнародній арені як ненадійного партнера, який порушує права своїх громадян і не виконує взяті на себе міжнародні зобов'язання.

У 2009 р. ЄСПЛ ухвалив рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», в якому вказав, що відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, винесеного на його користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, як це передбачено першим реченням першого пункту ст. 1 Першого протоколу. ЄСПЛ констатував, що на національному рівні в Україні не існує дієвого засобу юридичного захисту, який задовольняв би вимоги ст. 13 Конвенції щодо скарг заявника на невиконання рішень, винесених судом на його користь, оскільки незважаючи на сприятливий для нього результат, провадження, яке було ініційоване ним проти державної виконавчої служби, не дало змоги попередити порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Першого протоколу.

У згаданому рішенні ЄСПЛ зазначив, що: «...справа стосується існуючої проблеми, яка постійно нагадує про себе, породжуючи порушення Конвенції, які найчастіше виявляє Суд у справах проти України. ...Більше ніж половина рішень, винесених Судом у справах проти України, стосуються питання тривалого невиконання остаточних судових рішень, відповідальність за які несуть органи влади України. ...Правова система України не надає ефективного засобу юридичного захисту, як цього вимагає ст. 13 Конвенції, спроможного запобігти затримкам у виконанні судових рішень або забезпечити відшкодування шкоди, завданої такими затримками. ... Справа,

що розглядається, свідчить про те, що питання тривалого невиконання остаточних рішень та відсутності ефективних засобів юридичного захисту в правовій системі України залишаються невирішеними попри той факт, що існують відповідні рішення Суду з чіткими закликами до Уряду вжити необхідних заходів для вирішення таких питань».

З цих підстав, ЄСПЛ визнав за доцільне застосувати процедуру «пілотного» рішення, ураховуючи передусім повторюваний і хронічний характер проблем, які лежать в основі порушень, велику кількість потерпілих від таких порушень в Україні та нагальну необхідність надання їм невідкладного й належного відшкодування на національному рівні, при цьому зобов'язав Україну упродовж одного року від дати набуття рішенням статусу остаточного запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів відповідно до принципів, встановлених практикою Суду [6].

На виконання пілотного рішення та з метою покращення загального стану виконання рішень ЄСПЛ, парламентом ухвалено Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», за яким держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є: державний орган; державні підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства [7].

Втім, зазначений Закон не надав очікуваного результату, через недостатність коштів, які щороку виділяються на виконання рішень ЄСПЛ, а тому критична ситуація в цій сфері залишається невирішеною дотепер.

Наведе яскраво демонструє як популістські закони Верховної Ради України в сфері соціального забезпечення, що не ґрунтуються на економічному розрахунку та не враховують реальний фінансовий стан держави, ухвалені з метою задоволення меркантильних інтересів окремих безвідповідальних політиків або політичних сил, фактично призводять до знищення міжнародної репутації України, при цьому створюють загрозу її політичної та економічної незалежності.

У 2016 р. в Україні проведено «чергову» судову реформу під гаслом створення незалежного та справедливого суду. Внаслідок цього, Верховною Радою України в неконституційний спосіб ліквідовано Верховний Суд України як самостійну і незалежну гілку влади, чим порушено встановлений Конституцією баланс влад в Україні та фактично здійснено узурпацію влади.

Замість Верховного Суду України, який ліквідовано з грубим порушенням правил законодавчої техніки п. 6, 7 Розділу XII (Прикінцеві та перехідні положення) Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016, цим же Законом утворено новий найвищий орган правосуддя під

назвою «Верховний Суд», який здійснює процесуальну діяльність як суд касаційної інстанції з 17.12.2017 [8].

Рішенням Конституційного Суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020 ліквідація Верховного Суду України визнана неконституційною, при цьому в п. 7 мотивувальної частині цього рішення зазначено, що після перейменування Верховний Суд України *продовжує діяти* під назвою «Верховний Суд» [9].

Таким чином, починаючи з 18.02.2020 в Україні *de jure* діють дві найвищі судові установи під назвою «Верховний Суд», які зареєстровані в Єдиному державному реєстрі і мають різні ідентифікаційні коди юридичних осіб (**Верховний Суд України** – код 00019034, голова суду – Гуменюк Василь Іванович, місце знаходження – м. Київ, вул. Пилипа Орлика, 4; **Верховний Суд** – код 41721784, голова суду – Данішевська Валентина Іванівна, місце знаходження – м. Київ, вул. Пилипа Орлика, 8), при цьому *de facto* здійснює правосуддя «новий» Верховний Суд, утворений як юридична особа 09.11.2017 (номер запису в ЄДР: 1070 102 0000 071690), що повністю делегітимізує судову гілку влади України і надає будь-якій особі, яка має процесуальне право касаційне оскарження рішень національних судів, що зачіпають її інтереси, обґрунтовані підстави для звернення до ЄСПЛ зі скаргою на порушення державою Україною гарантій ст. 6 Конвенції – права на розгляд справи судом, утвореним відповідно до закону.

Наведений приклад свідчить про свавільні законодавчі порушення в сфері захисту прав особи.

Наразі окремі українські парламентарі намагаються реалізувати план скасування Господарського кодексу України [10] під виглядом необхідності удосконалення деяких положень Цивільного кодексу України. З цією метою групою народних депутатів на чолі з О.О. Мережком подано до Верховної Ради України проєкт Закону «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства» реєстр. № 2635 від 19.12.2019 [11].

Слід зазначити, що вказаний законопроект взагалі не містить економічного обґрунтування необхідності його прийняття та не сприяє покращенню правового регулювання господарської діяльності. Водночас, його ухвалення призведе до припинення діяльності сотень тисяч державних і комунальних підприємств України, які щоденно забезпечують соціальну сферу і обороноздатність України, а також реальне наповнення бюджету та мільйони робочих місць. Наслідком прийняття законопроекту стане різке зростання рівня безробіття та подальше зuboжіння значної частини населення України.

Отже, маємо приклад намагання фактичного знищення частини легальної економіки України задля задоволення власних амбіцій окремих депутатів, через ухвалення явно шкідливого законодавчого акту.

Проведений аналіз свідчить про нагальну потребу зміни порядку ухвалення законодавчих актів, які впливають на витратну частину бюджету, захист прав осіб та економічну безпеку України, шляхом законодавчого запровадження спеціальної процедури, яка унеможливило б винесення таких законопроектів на розгляд сесії Верховної Ради України без обґрунтування економічної спроможності їх виконання та/або позитивного висновку незалежної наукової установи НАН України щодо відповідності законопроекту нормам Конституції та законам України.

Зазначене не лише сприятиме покращенню якості законів, але підвищить авторитет і значимість національної науки в сучасних умовах розвитку економіки.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про соціальний захист дітей війни: Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 16. Ст. 200.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
5. Борг України за рішеннями судів можна порівняти з розміром держбюджету – суддя ЄСПЛ. *Українська правда*. 20.11.2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/11/20/7198742/>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04) від 15.10.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479)
7. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 05.06.2012 № 4901-ІV. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 17. Ст. 158.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу ХІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Справа № 1-15/2018(4086/16). URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/2-r2020>
10. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.

11. Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства: проєкт Закону України реєстр. № 2635 від 19.12.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67704](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67704)

**О.М. Ляшенко,**  
доктор економічних наук, професор,  
директорка Інституту менеджменту та освіти дорослих  
Університету «КРОК», м. Київ

## **ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (ВОЄННО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ)**

Одним з імперативів національної безпеки України сьогодні є воєнно-економічна безпека (ВЕБ). Власне, наразі ВЕБ є засадничою функцією не лише для національного Убезпечення України, але і багатьох інших країн, які є безпосереднім або опосередкованими гравцями на арені світової гібридної війни.

Забезпечення ВЕБ є найважливішою функцією держави. Як специфічне направлення державної воєнно-економічної політики процес забезпечення воєнно-економічної безпеки охоплює систему взаємовідносин між господарчими суб'єктами щодо задоволення воєнних потреб суспільства та має на меті пошук оптимальних шляхів вирішення комплексу воєнно-економічних проблем.

Головною метою ВЕБ держави є всебічне задоволення потреб системи забезпечення обороноздатності держави у необхідних фінансових та матеріальних ресурсах на основі використання економічного потенціалу держави та можливостей воєнно-економічного (воєнно-технічного) співробітництва України з іншими державами. Важливими напрямком зміцнення ВЕБ держави є зміцнення воєнно-економічного потенціалу держави. Воєнно-економічний потенціал (ВЕП) – це частина економічного потенціалу (ЕП) держави, яку держава може використовувати у воєнних цілях при максимальному воєнно-економічному напруженні та зведенню до мінімуму усіх невоєнних потреб суспільства. Відповіддю на нові виклики і загрози для країн світу стає зміцнення власного сектору безпеки, членство в системі колективної безпеки, тісна міжнародна співпраця. При цьому держава, визначаючи свою оборонну політику і приймаючи рішення про членство в системі колективної безпеки, має враховувати ряд суперечливих чинників.

З одного боку, самостійна підготовка до воєнних конфліктів економічно обтяжлива, а участь у тому чи іншому блоці дає можливість підвищити власну безпеку і знизити тягар військової складової бюджету. З

іншого – участь у воєнному союзі збільшує ймовірність втягнення країни у міжцивілізаційний конфлікт і потребує від неї готовності до участі в тих війнах, які буде вести обраний блок. Вимоги щодо відповідної готовності окремих країн до війни визначатиме керівництво обраної системи колективної безпеки з меншим урахуванням їх економічних можливостей. Тобто певною мірою втрачається самостійність у питаннях забезпечення обороноздатності. Рівень відносин країни з системою колективної безпеки є ключовим питанням при формуванні засад її оборонної політики, а стратегічні документи, що його визначають, за демократичними нормами мають базуватися на політичному консенсусі не тільки головних політичних партій, але й суб'єктів громадянського суспільства.

Аналіз другого виміру – військового – показує, що широкомасштабне використання інноваційних технологій стало основою створення якісно нового покоління засобів збройної боротьби, зміни форм та способів ведення військових операцій. Виклики для воєнної безпеки країн визначаються відповідністю національних збройних сил особливостям сучасних воєнних конфліктів.

Основні аспекти воєнно-економічної безпеки – захисний, наступальний, рівнозначний розглянуті класиками національного безпекотворення.

Захисний аспект передбачає заміщення імпорту вітчизняними аналогами, насамперед в оборонних галузях народного господарства і зменшення їх залежності від імпорту.

Наступальний аспект передбачає комплекс заходів, спрямованих на нарощування і якісне покращання експортного потенціалу країни і посилення при цьому залежності від неї інших країн.

Рівнозначний аспект передбачає встановлення однакової залежності між країнами, що буде стримувальним чинником у спробах економічно розвинених країн використати зовнішньоекономічні зв'язки як специфічний тиск на менш розвинені країни. Жодному з цих аспектів воєнно-економічної безпеки України поки що не приділяється належної уваги.

ВЕБ слід розглядати у контурі сучасної світової гібридної війни крізь призму гібридних загроз. Природою таких загроз є докорінні зміни, які відбуваються у глобальному безпековому середовищі, та призводять до трансформації воєнного мислення, яке мотивується цілим рядом різноманітних імперативів немілітарного походження.

Тому, для зміцнення національної безпеки України та подальшого використання позитивного впливу ремілітаризації на зміцнення воєнно-економічної безпеки необхідно:

– легітимізувати (вимушену) ремілітаризацію, створивши відповідне поле нормативно-правового забезпечення шляхом розробки і ухвалення законів України: Про оборонну промисловість (оборонно-промисловий комплекс) України; Про виробництво (імпортування) озброєння та військової

техніки; Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами; Про комерційну таємницю; Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України, внесення змін до Закону України Про інноваційну діяльність та Про інтелектуальну власність; підготовки законопроектів про державну підтримку компаній оборонної промисловості;

– здійснити ратифікацію міжнародних договорів з питань науково-технічної, технічної та виробничої кооперації у сфері виробництва озброєння й військової техніки та сталого розвитку ОПК;

– формувати інтенсифікаційні важелі ремілітаризації, які можуть стати головною рушійною силою і джерелом високих темпів розвитку ОПК, оскільки переважаюча частина доданої вартості створюється за рахунок наукоємності (окрім видатних успіхів вітчизняних зброярів в сфері засобів протиповітряної оборони, ракетно-артилерійського озброєння, систем активного бронетанкового захисту, систем звукової локалізації пострілу, наразі слід зважити на інноваційні технології у галузі радіолокаційного обладнання, нелетальної зброї, засобів інформаційної і кібербезпеки тощо);

– в умовах військової агресії Росії проти України використати ремілітаризацію як трамплін для розвитку ОВТ (за рахунок ВТС) та плацдарм для формування потужного ринку оборонних технологій, захистивши відповідним чином право на інтелектуальну власність і диверсифікувавши іноземні джерела з постачання оборонних технологій і безпосередньо озброєння, військової та спеціальної техніки для потреб Збройних сил України з урахуванням стандартів держав-членів НАТО, а саме робити акценти на високотехнологічному виробництві, переході на міжнародні стандарти НАТО та оснащенні армії найсучаснішими зразками озброєння.



**М.В. Мельникова,**  
доктор економічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник відділу економіко-  
правових проблем містознавства,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

**Є.С. Градобоева,**  
кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник відділу економіко-  
правових проблем містознавства  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **ЩОДО ВРАХУВАННЯ ВПЛИВУ ЕКОЛОГІЧНИХ ЧИННИКІВ ПРИ ФОРМУВАННІ СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

Чинна стратегія національної безпеки [1] та проєкт, що запропоновано Радою національної безпеки і оборони України [2], включають напрями підтримки економічної та екологічної безпеки. При цьому вирішальна, базисна роль у національній безпеці належить, безумовно, економічній безпеці, як це визначено у працях [3-4]. Виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ первинні для кожного регіону та сфери діяльності, визначають життєдіяльність та життєздатність суспільства. Екологічну безпеку доцільно розглядати як один з найважливіших чинників підтримки безпеки економічної, тому що економічна стабільність неможлива в умовах екологічної небезпеки. При цьому необхідно враховувати наступне: економічна, екологічна, енергетична та інші види безпеки входять до комплексу національної безпеки. Кожен з видів безпеки може досить серйозно проявлятися в сфері дії іншого, доповнюючи або послаблюючи його вплив [5-6]. Економічна безпека, проникаючи в екологічну безпеку і взаємодіючи з нею, акумулює в собі її вплив, залишаючись при цьому основою (базисом) національної безпеки.

Взаємовплив екологічної та економічної безпеки здійснюється таким чином. Економічна (господарська) діяльність генерує небезпечні умови, зокрема забруднення навколишнього середовища, виснаження природних ресурсів, надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру. Це, у свою чергу, впливає на рівень екологічної безпеки, що проявляється у зниженні рівня добробуту населення, генерації економічних збитків здоров'ю та життю населення, а також збільшенні екологічних витрат господарюючих суб'єктів, обумовлених впливом забруднення навколишнього середовища на господарські об'єкти (збиток від втрати якості навколишнього середовища, страхування збитків від погіршення якості середовища, витрати на заходи

щодо захисту об'єктів від несприятливих природних впливів та аварій, а також виплати і штрафи за антропогенний вплив, витрати на проведення профілактичних заходів щодо підвищення рівня екологічної безпеки власного виробництва та компенсація збитків, які отримуються територією присутності). При цьому наразі стратегічною спрямованістю України у сфері охорони навколишнього середовища виступає впровадження європейських норм і стандартів, підтримка європейських підходів та дій, спрямованих на поліпшення екологічної безпеки, ефективне використання енергоресурсів та енергозбереження, а також виконання зобов'язань перед ЄС щодо розвитку «зеленої» економіки. Це обумовлює необхідність врахування екологічних чинників при формуванні стратегії економічної безпеки, а саме узгодження з відповідними положеннями та завданнями: Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [7], а також Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [8], Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» [9], схвалених протягом 2017 р. розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Також представляється доцільним додати до проекту стратегії економічної безпеки положення щодо заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу шляхом створення умов для об'єднання зусиль державного регулятора та суб'єктів господарювання, спрямованих на досягнення відповідності принципам так званої циркулярної економіки. Циркулярна економіка або економіка замкненого циклу (від англ. Closed-loop economy, Circular economy) заснована на засадах відновлення та раціонального споживання ресурсів з метою мінімізації негативного впливу на довкілля та безвідходного виробництва, що сприяє досягненню цілей сталого розвитку [10].

Спираючись на дослідження [3-6], основними напрямками врахування екологічних чинників, що впливають на економічну безпеку, слід визнати:

- на національному та міждержавному рівні – реалізація інфраструктурних проектів, які впливають на навколишнє середовище та потребують раціонального використання природних ресурсів, особливо водних, лісних, тваринних та заповідних територій;

- на регіональному рівні – використання природних умов та ресурсів території для розвитку альтернативної енергетики. Останнім часом в Україні спостерігається стрімкий розвиток альтернативної енергетики, найбільшу питому вагу якої (66 % встановлених потужностей сонячних та вітрових електростанцій (СЕС та ВЕС)) станом на початок 2020 р. сконцентровано у п'яти південних областях: Одеській, Миколаївській, Херсонській, Дніпропетровській, Запорізькій. За другий квартал 2019 р. в Україні введено в експлуатацію 656 мегават потужностей відновлюваних джерел енергії (97,4 % яких складають об'єкти СЕС та ВЕС), що в шість разів більше, ніж за аналогічний період 2018 р. В той же час, частка електроенергії, виробленої з

відновлюваних джерел енергії, в її в загальному виробітку все ще залишається дуже незначною, склавши, зокрема, станом на 21.05.2020 лише 8,6 % [10];

– на локальному рівні (на рівні міста, села, селища) – управління виробничими та побутовими відходами. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що значна частина відходів має певну ресурсну цінність, залучення якої до господарського обігу за існуючих наразі умов поводження з відходами значно ускладнене та в більшості випадків не відбувається. Зазначене обумовлює необхідність створення економічних можливостей для розвитку в містах бізнесу у сфері управління відходами, що, в свою чергу, потребує модернізації відповідної інфраструктури.

Тому у відповідності до положень Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [7], при формуванні стратегії економічної безпеки доцільно:

– при обґрунтуванні інвестиційних проектів як міжнародних (транскордонних), так і національних, регіональних та локальних необхідно забезпечити, поряд із розрахунком економічного та соціального ефектів, врахування екологічного ефекту, а саме оцінку впливу реалізації проекту на рівень безпеки навколишнього середовища та визначення ризиків забруднення атмосферного повітря, води, ґрунтів і т. ін.;

– при формуванні заходів щодо розвитку альтернативної енергетики необхідно враховувати як позитивний, так і негативний вплив на довкілля та антропогенні наслідки (зокрема, шум від вітротурбін, зміна розподілу ґрунтових та підземних вод геотермальними електростанціями, шкідливі викиди при використанні виробничих та побутових відходів для когенерації і т. ін.). Крім цього, враховуючи той факт, що, внаслідок існуючого високого тарифу на електроенергію з відновлюваних джерел, збільшення їх частки в енергобалансі суттєво збільшує загальну вартість електроенергії, слід розглянути можливість поступового зниження ставки «зелених» тарифів;

при розробці напрямів підтримки малого та середнього бізнесу слід враховувати особливості екологічного підприємництва, які полягають у виробництві екологічно безпечної продукції на підставі впровадження інновацій, що сприяє раціональному використанню природних ресурсів та підвищенню охорони навколишнього середовища. Це, у свою чергу, потребує стимулювання розвитку з боку держави шляхом субсидування, консультування, встановлення податкових пільг та преференцій.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 13. Ст. 874.

2. РНБО розглянула проект Стратегії національної безпеки України.  
URL: <https://www.president.gov.ua/news/rnbo-rozglyanula-proekt-strategiyi-nacionalnoyi-bezpeki-ukra-59321>
3. Економічна безпека. За ред. З.С. Варналія. К.: Знання, 2009. 647 с.
4. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство. За ред. В.М. Гейця. Х.: ВД «Інжек», 2006. 240 с.
5. Попадинець Н.М. Основні чинники забезпечення економічної безпеки України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 2 (118). С. 20–23.
6. Потапенко В.Г., Бірюков Д.С. Екологічна складова в системі показників економічної безпеки. *Ефективна економіка*. 2013. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2088>
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
8. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 167.
9. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. Ст. 2859.
10. Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Офіційний сайт. 2020. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Vidhodi-ta-nebezpechni-rechovini.html>

**В.Г. Олюха,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник відділу  
господарсько-правових досліджень  
проблем економічної безпеки,  
Державна установа «Інститут економіко-правових  
досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **РОЗВИТОК КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

В сучасних умовах розвитку України актуальність дослідження питання правового забезпечення національної безпеки і зокрема економічної безпеки як її базової основи не може викликати заперечень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів

людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [1].

Стратегія національної безпеки України основними напрямами державної політики національної безпеки України встановлює відновлення територіальної цілісності України, створення ефективного сектору безпеки й оборони, підвищення обороноздатності держави, реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, реформування системи державного управління, нова якість антикорупційної політики, інтеграція в Європейський Союз, особливе партнерство з НАТО, забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері, забезпечення економічної, енергетичної, інформаційної, екологічної безпеки, забезпечення кібербезпеки і безпеки інформаційних ресурсів, забезпечення безпеки критичної інфраструктури [2].

Безумовно – найбільш важливим для держави є забезпечення економічної безпеки. Т.В. Цвігун серед реальних та потенційних загроз економічній безпеці України наводить і такі як істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; відсутність активної політики енергозбереження [3, с.151-152].

Вирішення цих проблем можливе в тому числі стимулюванням розвитку капітального будівництва. Розвинутий будівельний комплекс здатен забезпечити і зростання економіки в цілому. Так, у капітальному будівництві використовуються 50 % продукції промисловості будівельних матеріалів, близько 18 % металопрокату, 40 % пиломатеріалів, більше 10 % продукції машинобудівної промисловості, задіяні практично всі основні види транспорту: автомобільний, залізничний, річковий, морський, що дозволяє зосередити споживання будівельною галуззю не менше ніж 8 % транспортних послуг.

Позитивним є започаткування проекту Велике будівництво – 2020, але це вирішує проблему будівельної галузі лише частково. Правовою формою програмного розвитку капітального будівництва має бути Державна програма розвитку будівельної галузі. Вона має бути стратегічною і передбачати строк виконання – 20 років, містити напрями використання такого правового засобу як державно-приватне партнерство, напрями залучення іноземного інвестування, а також конкретні показники які мають бути досягнуті у кінцевому підсумку та проміжні результати.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
2. Стратегія національної безпеки України: затверджено Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 19. Ст. 926.
3. Цвігун Т.В. Економічна безпека в системі національної безпеки України. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 150-156.

**А.С. Осадько,**  
кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник,  
Міжвідомчий науково-дослідний центр  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при РНБО України, м. Київ

### **ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНВЕРТАЦІЙНИХ ЦЕНТРІВ ЯК ЗАГРОЗА ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ: ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ ЇХ РУЙНІВНОГО ВПЛИВУ**

В останні роки спостерігається зростання економічної злочинності у світі. Ця загрозна тенденція зумовлена значними досягненнями в розвитку технологій, засобів зв'язку та безпрецедентним розширенням міжнародної комерційної діяльності, перевезень, туризму тощо.

Так, злочинна економічна діяльність, переслідуючи свої цілі, бере участь у таких незаконних видах діяльності, як операції з незаконними товарами і послугами, монополізація ринку, використання корупції тощо. Одним з найбільш поширених і небезпечних видів економічної злочинності є діяльність так званих «конвертаційних центрів».

Високий попит на послуги конвертаційних операцій зумовлений ступенем криміналізації економіки, оскільки у кримінальному секторі економіки готівкові кошти необхідні як безпосередньо для ведення нелегальної господарської діяльності, для накопичення злочинних доходів, так і для надання хабарів з метою прикриття такого способу господарювання. Як наслідок, існування конвертаційних центрів безпосередньо пов'язано з такими видами протиправної діяльності, як зловживання службовим становищем, а також ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах.

Конвертаційний центр є фактично мережею фіктивних підприємств, яка створюється для надання незаконних послуг щодо переведення готівкових коштів у безготівкову форму або їх переведення у вільноконвертовану валюту за певну плату. Тобто це комерційна структура,

яка в порушення чинного законодавства надає іншим суб'єктам господарювання незаконні послуги з метою одержання прибутку [1].

Характерними рисами використання конвертаційних центрів у процесі легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, є: 1) використання «сірих» схем конвертації злочинно здобутих коштів (створення у злочинних схемах відмивання «брудних» коштів «буферних» підприємств); 2) централізація та монополізація ринку конвертації «брудних» коштів; 3) наявність контролю за діяльністю конвертаційних центрів з боку організованих злочинних угруповань; 4) значна інформованість про можливості та вартість послуг з конвертації грошових коштів, у тому числі з використанням мережі Інтернет (приміром, існують спеціально створені сайти, де пропонуються послуги щодо здійснення операцій переведення (безготівкових у готівку; готівки у безготівкові кошти; транзит за рахунком).

Як приклад, можна навести найпростішу схему послідовності злочинних дій із створення та використання спеціально створюваних структур – конвертаційних центрів: за загубленими (викраденими) паспортами реєструється фіктивна фірма; у комерційному банку цією фіктивною фірмою відкривається розрахунковий та валютний рахунок; у банк пред'являються контракт з іноземною фірмою, фіктивна митна декларація на ввезений в Україну товар; подається заява на купівлю уповноваженим банком вільно конвертованої валюти на Українській міжбанківській валютній біржі; куплена валюта перераховується за кордон на «свої» рахунки в іноземних банках за фіктивним експортним контрактом; ця валюта переводиться у готівку та шляхом контрабанди ввозиться в Україну або залишається на валютних рахунках в українських банках [2].

На сьогодні конвертаційними центрами застосовуються такі основні механізми переводу безготівкових грошових коштів у готівку: ощадні сертифікати; страхові компанії; особи, які сплачують єдиний податок; перерахування коштів через «Лоро»-рахунки.

Аналіз проведених досліджень у цій сфері надає можливість встановити методи, які найчастіше використовують конвертаційні центри у своїй діяльності: 1) фіктивні поставки товарів, робіт і послуг або фіктивні угоди; 2) завищення витрат на придбання товарів, робіт і послуг; 3) підміна або придбання товарів, робіт і послуг, оцінку реальної вартості яких неможливо встановити; 4) завищення або заниження кількості товарів, послуг і робіт, які перевозять або надають, тощо.

Серед основних проблем, що перешкоджають успішному запровадженню загальноєвропейських правил боротьби з діяльністю підприємств, які мають ознаки фіктивності, експерти виділяють такі:

- недостатня скоординованість контролюючих дій податкових органів. Важливим елементом такої координації є організація спільних контролюючих заходів декількох країн з метою встановлення додаткових обставин за участю платників податків декількох податкових органів;

- ускладнення умов співпраці через неузгодженості законодавчих норм окремих країн. Здебільшого такі законодавчі перешкоди виникають у вигляді заборон на оприлюднення та поширення певної інформації щодо діяльності платників податків з метою охорони таємниці особистості. Так, наприклад, досить часто законодавство певних країн вимагає, щоб платник податку був повідомлений перед тим, як будь-яка інформація, що стосується його діяльності, буде відкрита для користування іншими державними органами, у тому числі податковими органами інших країн. Очевидно, що така ситуація значно ускладнює спільне викриття махінацій.

У свою чергу, кризові явища вітчизняної економіки на фоні її тінізації, криміналізації фінансово-економічної сфери суспільних відносин, зростання обсягів протиправної підприємницької діяльності зумовлені збільшенням кількості кримінальних правопорушень, пов'язаних із діяльністю конвертаційних центрів.

Незаконна конвертація грошових коштів через конвертаційні центри проявляється завдяки функціонуванню різноманітних схем нелегально створеного фіктивного підприємництва. Активна посередницька діяльність банківських установ сприяє процвітанню нелегальної економічної діяльності. Фінансові схеми маскування нелегальних доходів через мережі конвертаційних центрів виступають основним каналом живлення кримінальної економіки, а також базовим механізмом відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Фіктивні підприємства є невід'ємним елементом у механізмі легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме тому, проти створення та використання таких форм необхідно застосовувати ефективні та дієві засоби протидії діяльності конвертаційних центрів. З цією метою необхідно розробити механізм взаємодії ДФС, НПУ, МВС, інших центральних органів виконавчої влади – власників спеціальних інформаційних систем чи документальних баз даних шляхом створення міжвідомчих електронних баз даних – online та налагодити співпрацю правоохоронних органів із банками та іншими фінансовими установами (на прикладі країн ЄС).

З метою підвищення ефективності діяльності правоохоронних й інших державних органів у виявленні та припиненні протиправної діяльності конвертаційних центрів пропонується внести зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», визначивши у законі дефініцію «конвертаційний центр», а також перелік його типових ознак.

Виявлення конвертаційних центрів та боротьба з ними є одним із пріоритетних напрямів державної політики щодо економічної безпеки держави на шляху розвитку та вирішення найактуальніших питань у сфері економіки, податкової політики, соціальних проблем, пенсійної системи, інвестиційної привабливості та інших питань.



## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Воробей О.В. Конвертаційні центри у механізмі фінансового шахрайства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6 (15). С. 162-166. URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v6\\_2016/38.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v6_2016/38.pdf)

2. Аркуша Л.І. Конвертаційні центри як спосіб легалізації доходів, одержаних у результаті організованої злочинної діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 464-472. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_57\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_57_69)

**В.А. Пустовіт,**  
старший науковий співробітник,  
Міжвідомчий науково-дослідний центр  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при РНБО України, м. Київ

### **ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Відповідно до п. 4.9 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом, зокрема, системної протидії організованим економічній злочинності та тінізації економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації [1].

Організована злочинність у сфері економічної діяльності залишається однією із актуальних проблем, загальнодержавним негативним чинником, який підриває авторитет влади, руйнує державність, послаблює економічний потенціал, сприяє зростанню масштабів тінізації та криміналізації економічних відносин, створила загрозу національній безпеці країни в економічній сфері.

Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони, затвердженою Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016, серед найбільш актуальних у середньостроковій перспективі загроз визначено й поширення транскордонної організованої злочинності. Основними завданнями сектору безпеки і оборони визначено боротьбу з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і економіки [2].

Проте діяльність органів виконавчої влади, координація їх зусиль щодо протидії організованим злочинним угрупованням є малоефективною, структура та режим функціонування органів і служб, що контролюють

дотримання законодавства у сфері фінансової та господарської діяльності, а також протидіють економічній злочинності, не відповідає державним інтересам і вимогам національної безпеки України, не забезпечує ефективного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, правопорядку в державі. Про це свідчать статистичні дані діяльності правоохоронних органів, результати опитувань різних груп респондентів щодо оцінок діяльності цих органів, рівень довіри до них населення, оцінки експертів, рівень злочинності тощо.

Аналіз чинного законодавства, правозастосовної практики та наукових досліджень показує, що функції протидії кримінальним правопорушенням у сфері економічної діяльності в різних відомствах не виправдано розокремлені й найчастіше дублюються. Частково ці функції покладено на Національну поліцію України, Державну фіскальну службу України, а також, у межах компетенції, на Службу безпеки України й Національне антикорупційне бюро України.

Така ситуація потребує розроблення нових підходів до реформування відповідних інституцій, що здійснюють боротьбу з економічною злочинністю, зокрема:

- реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення;
- зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю.

Упродовж останніх років розглядалися різні шляхи реформування органів, які здійснюватимуть розслідування податкових злочинів (кримінальних правопорушень), серед яких:

- створення спеціалізованого підрозділу у структурі центрального органу виконавчої влади (Мінфіну чи МВС);
- створення відокремленого органу, безпосередньо підпорядкованого Президенту України та (або) Кабінету Міністрів України.

Практика країн Європи свідчить про те, що органи, які здійснюють розслідування податкових злочинів, створюються та функціонують у системі фінансових органів. Так, у Французькій Республіці податкова служба входить до складу Міністерства економіки, фінансів та бюджету, податкова міліція Федеративної Республіки Німеччини («штойфа») функціонує в системі Міністерства фінансів, Фінансова гвардія (фінансова поліція) Італійської Республіки підконтрольна Міністерству економіки та фінансів.

Таким чином, передавання певних правоохоронних функцій від окремих відомств (МВС України, Служби безпеки України, податкової міліції) до новоствореної інституції об'єктивно визначене потребами вдосконалення функціонування органів, які здійснюють контроль за

додержанням законодавства у сфері державних фінансів, провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки.

Важливим етапом у розробці моделі нової інституції, що займатиметься розслідуванням та попередженням економічних і фінансових злочинів, є, зокрема, напрацювання чіткого порядку її взаємодії з відповідними підрозділами податкової служби. Для прикладу, кожний етап відпрацювання так званих «ризикових» суб'єктів господарювання передбачає передачу інформації відповідним підрозділом фіскальної служби до оперативного підрозділу податкової міліції і навпаки. Саме тому неможливо реорганізувати податкову міліцію без попереднього відпрацювання алгоритмів взаємодії податкової служби з новоствореною інституцією.

Ще однією важливою проблемою, яка потребує розв'язання, є забезпечення доступу новоствореної інституції до інформаційних систем податкової служби. Так, моніторинг господарських операцій платників податків та виявлення «конвертаційних центрів» здійснюють відповідні підрозділи Державної фіскальної служби України (залежно від обсягів операцій це може бути центральний, регіональний чи районний рівень). Інформація передається до податкової міліції для проведення оперативних заходів (огляд приміщень, опитування посадових осіб тощо). Потрібно чітко визначити процедурні аспекти того, хто виконуватиме цю роботу після реформування податкової міліції.

Так, уже нагальною постала проблема перерозподілу і чіткого розмежування функцій та повноважень правоохоронних органів, а також вироблення механізму координації їх діяльності відповідно до визначеної компетенції.

Проте загалом напрацьованих механізмів міжвідомчої координації щодо виявлення кримінальних правопорушень у сфері економічної діяльності, а також протидії та запобігання таким правопорушенням недостатньо. У цьому контексті важливим є створення єдиної захищеної інформаційної системи запобігання та протидії злочинам у сфері економічної діяльності. У свою чергу, в системі правоохоронних органів доцільно об'єднати також і розрізнені оперативні дані, що сприятиме посиленню взаємодії цих органів, у тому числі в проведенні негласних слідчих (розшукових) дій.

Слід також зазначити, що ефективність діяльності правоохоронної системи потребує і збільшення фінансових витрат на її функціонування. Поліпшення матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення правоохоронних органів, підвищення професійного рівня їх працівників, впровадження критеріїв та методик оцінювання їхньої діяльності та її результатів є необхідними умовами удосконалення ефективності правоохоронної системи.

Зважаючи на викладене, з метою посилення інституційних спроможностей держави щодо запобігання та протидії економічним і фінансовим кримінальним правопорушенням доцільним є, зокрема, створення єдиного державного правоохоронного органу із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України.

## **СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ**

1. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n14>

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 16.03.2016 № 92/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

**Ю.С. Рогозян,**  
доктор економічних наук,  
заступник завідувача відділу проблем  
міжрегіонального співробітництва,  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

**С.І. Гречана,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
старший науковий співробітник відділу проблем  
міжрегіонального співробітництва,  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ

## **ІДЕНТИФІКАЦІЯ ТА ПОЗИЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Відомо, що однією з основних цілей стратегії економічної безпеки України оголошено створення умов для відновлення територіальної цілісності країни у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, яка потребує реалізації таких завдань, як формування якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних

інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України [1]. Вищевказані завдання розглядаються деякими вітчизняними вченими виключно у макроекономічній площині, ігноруючи при цьому той факт, що розвиток кожної адміністративно-територіальної одиниці України чинить прямий вплив на подолання економічної кризи, підтримку фінансових ресурсів та підвищення рівня життя населення.

Окрім цього, курс зовнішньополітичного позиціонування, взятий нашою країною в умовах нестабільності глобальної системи безпеки, залежить від розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, а динамічні інноваційно-інформаційні зміни світового економічного середовища актуалізують питання формування позитивного іміджу не тільки суб'єктів міжнародного й національного рівня, але й місцевого. В даному контексті підвищується роль об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ), оскільки формування їх позитивного іміджу матиме безпосередній вплив на ефективне макроекономічне та макрополітичне позиціонування нашої держави.

Практика доводить, що за останні роки європейські адміністративно-територіальні одиниці активно імплементують положення розроблених маркетингових стратегій з метою створення позитивного іміджу території. Українські міста також дотримуються вищевказаних сучасних тенденцій та вже не перший рік активно реалізують заходи своїх маркетингових та комунікаційних стратегій, серед яких кращі практики мають Вінниця, Яремче, Коломия, Івано-Франківськ та Бердянськ [2, с. 23]. Не дивлячись на наявність позитивного прикладу, більшість об'єднаних територіальних громад тільки розпочинають шлях до формування свого іміджу - цілісного, якісно визначеного образу території, що стійко живе і відображається у масовій або індивідуальній свідомості.

В сучасних умовах господарювання все більшого значення набувають дослідження, пов'язані з проблематикою сприйняття тієї чи іншої території її мешканцями, представниками наукового й підприємницького середовища та іншими стейкхолдерами, тобто з питаннями формування локальної ідентичності, яка є важливим компонентом місцевого розвитку та важливим чинником привабливості території для людей та бізнесу [3, с. 27]. Їй приділяють значну увагу як в контексті побудови та реалізації стратегій місцевого розвитку, так і крізь призму можливостей, що надає якісна ідентифікація об'єднаної територіальної громади. Вона (ідентифікація) є формулюванням специфіки даної об'єднаної територіальної громади як локальної території, але не стільки в «об'єктивному» контексті, скільки в тому сенсі, як вона сприймається наявними чи потенційними мешканцями, гостями чи туристами, місцевою чи центральною владою, підприємцями, інвесторами, тощо. За її результатами створюється привабливий, позитивний

образ ОТГ, який в змозі виразити як її конкурентні переваги, так і потенційні точки росту. Такий сформований у відповідному соціокультурному просторі імідж стає не тільки стимулюючим фактором соціально-економічного розвитку ОТГ, формуючи нові підходи до сталого розвитку та закладаючи підґрунтя для позиціонування і створення бренду громади, а перетворюється на міцний базис суб'єктності громади та її економічної безпеки.

Імідж ОТГ є взаємозалежним з усіма складовими її економічної безпеки, так само як і високий рівень кожної складової економічної безпеки впливає на зростання іміджу громади. Отже, для забезпечення економічної безпеки, об'єднана територіальна громада має будувати свій позитивний імідж на основі якісної ідентифікації, як визначення відповідних ознак, комбінування яких відбиває унікальність конкретної ОТГ на фоні інших, та позиціонування – наявного або бажаного сприйняття суспільством (стейкхолдерами) переваг ОТГ, які можуть бути досягнуті (розвинуті) за результатами реалізації стратегії розвитку ОТГ і за допомогою бренду та / або айдентики [4, с. 45].

Однак, імідж будь-якої території може сприйматися як позитивно, так і негативно, в залежності від об'єктивності, фаховості чи завдань тих, хто робить такі оцінки. Проте у більшості випадків виділення абсолютно крайніх позицій є неможливим через наявність великого набору кількісних та якісних характеристик, які можна трактувати як унікальні чи типові, здобутки чи прорахунки, позитивні якості чи негативні прояви, ефективні рішення чи грубі помилки. Звзяти межі таких оціночних суджень сьогодні доволі складно, оскільки чинне нормативно-правове поле не врегульовує питання ідентифікації та позиціонування громад та територій. Тому не тільки практикам, але й експертам стали б у нагоді розроблені та офіційно затверджені стратегічні наративи до організації процесів ідентифікації та позиціонування громад, а також методологічні підходи до визначення критеріїв ідентифікації та параметрів позиціонування. До цього часу тільки всебічне усвідомлення мешканцями ОТГ, представниками бізнес-структур та іншими внутрішніми та зовнішніми стейкхолдерами сукупних характеристик формуватиме репутацію відповідних ОТГ, визначатиме їх привабливість для потенційних інвесторів та міжнародних донорів, а отже впливатиме на фінансову самодостатність та економічну безпеку громад.

Оскільки пріоритетним напрямом зовнішньополітичного курсу України постає процес її інтеграції до Європейського Союзу, в рамках якого наша країна зобов'язана гармонізувати свою законодавчу базу з європейською, що формує економіко-правові передумови позиціонування та забезпечення економічної безпеки не тільки для регіонів, але й для ОТГ. Положеннями чинної Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» передбачено реалізацію програми популяризації України у світі та просування її інтересів у світовому інформаційному просторі в якості одного з першочергових пріоритетів. Так, згідно стратегії впродовж 2020 року наша

країна буде акцентувати увагу на створенні позитивного іміджу всієї країни та її адміністративно-територіальних елементів, формуванні і просуванні бренд-меседжів: Україна – країна свободи і гідності; Україна – країна, що реформується, незважаючи на виклики; Україна – хаб для інвестицій; Україна – країна високих технологій та інновацій; Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями [5].

Дані тези знайдуть своє обов'язкове продовження в Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, проект якого розроблено представниками Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в рамках проекту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України» та прийнято за основу. Так, положеннями проекту передбачено необхідність узгодження стратегій розвитку регіонів, міст і територіальних громад зі Стратегією сталого розвитку України з метою забезпечення гармонійного поєднання загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів [6].

Окрім цього, вищевказані пріоритети реалізації чинної стратегії сталого розвитку та публічні заяви представників новоствореного уряду (зокрема, Міністерства закордонних справ України та Міністерства розвитку громад і територій України) також акцентують увагу на гострій необхідності формування позитивного іміджу на рівні периферійних територій ОТГ як найменш захищених елементів реформи децентралізації влади. Проте, у зв'язку з відсутністю в Україні аналітичних досліджень, пов'язаних з обґрунтуванням механізмів та кроків формування позитивного іміджу вищевказаних одиниць, важливо залучати до процесу їх ідентифікації та позиціонування експертів наукового та професійного середовища, які зможуть розтлумачити представникам місцевої влади та мешканцям сутність та конкретні вигоди цих процесів.

**Висновки.** Резюмуючи вищенаведене, необхідно констатувати, що передумови для забезпечення економічної безпеки України крізь призму розвитку ОТГ вже сформувалися. Досягти даної мети видається можливим шляхом впровадження наступних рекомендацій:

1. Посилити комплекс заходів щодо стратегічного напряму регулювання економічної безпеки об'єднаних територіальних громад України шляхом впровадження маркетингового підходу до процесу забезпечення їх сталого розвитку з метою формування їх позитивного іміджу. Це сприятиме підвищенню рівня конкурентоспроможності ОТГ як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, а відтак – зменшенню міжтериторіальних асиметрій на місцевому, регіональному та національному рівнях, що відповідає принципу вирівнювання в європейській політиці;

2. Забезпечити узгодження галузевих та просторових стратегій органів місцевого самоврядування з положеннями єдиної державної стратегії економічної безпеки, забезпечивши при цьому пропорційне надання

фінансової та організаційної допомоги в контексті забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання в ОТГ, що допоможе їм акцентувати увагу на своїх сильних сторонах, віднайти нові точки зростання та забезпечити високий рівень розвитку;

3. На основі узагальнення та імплементації вітчизняного та закордонного досвіду розробити методичний інструментарій щодо ідентифікації та позиціонування об'єднаних територіальних громад, що забезпечить підґрунтя для побудови позитивного іміджу громади, надавши розширені можливості для укріплення фінансової спроможності ОТГ та посилення її економічної безпеки.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n14>

2. Брендинг і маркетинг територій. У чому секрет найбільш успішних міст в Україні? Федерація канадських муніципалітетів. Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2019. 58 с.

3. Shao, Y., Lange, E., Thwaites, K. Defining Local Identity. *Landscape Architecture Frontiers*. 2017. № 5 (2). P. 24-41.

4. Устименко В.А., Заблодська І.В., Бурбело С.О., Заблодська Д.В., Саєнко П.О. Ідентифікація та позиціонування об'єднаних територіальних громад: методичний інструментарій. *Економіка та право*. 2019. № 1 (52). С. 44-50. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.01.044>

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

6. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року: проект. Представництво Програми розвитку ООН в Україні (UNDP), Представництво Глобального екологічного фонду (GEF). Київ, 2017. URL: [https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP\\_Strategy\\_v06-optimized.pdf](https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf)



**С.В. Солодченко,**  
кандидат юридичних наук,  
виконуючий обов'язки Голови Державної  
фіскальної служби України, м. Київ

## **ДЕЯКІ ЧИННИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ**

Фундамент економічної безпеки держави полягає в спроможності держави усунути проблеми економічного розвитку суб'єктів господарювання, що заважають сталому розвитку бізнесу, а також, приводить до зменшення корупційних дій та тиску на бізнес з боку держави. Всі ці фактори відображаються на поліпшенні економічного клімату в державі, сприятимуть розвитку бізнесу усередині країни і залученні інвестицій з-за кордону в умовах активізації інтеграційних процесів.

О.В. Левчук зазначає, що сучасні умови розвитку економіки України створили умови для негативного впливу різних чинників на економічну безпеку країни, які можна запропонувати в три групи макроекономічні, фінансові та соціальні. Одна з основних загроз макроекономічної безпеки в сучасних умовах виступає високий рівень тінізації економіки [1, с. 61].

На даний час засобами масової інформації постійно порушується питання з приводу тиску на бізнес з боку податкової міліції за допомогою ст. 212 Кримінального кодексу України (далі КК) [2]. Так, у 2019 р. слідчими підрозділів органів Державної фіскальної служби (далі ДФС), що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства спрямовано 148 кримінальних проваджень за ч. 4 ст. 212 (131 провадження) та за ст. 212-1 (17 проваджень) КК України. У поточному році – 52 провадження (36 – за ч.4 ст. 212, 16 – за ч. 4 ст. 212-1 КК). В результаті до Державного бюджету було додатково сплачено податків та зборів (обов'язкових платежів), а також відшкодовано шкоди, завданої державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня) на суми: 399,2 млн грн у 2019 р. та у поточному році 362 млн грн.

При більш детальному розгляді ч. 1-3 ст. 212 КК України видно що, особа, яка вчинила діяння, передбачені даною статтею (які призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів в особливо великих розмірах) притягається до кримінальної відповідальності, але ч. 4 зазначеної статті звільняється від кримінальної відповідальності, якщо особа до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою. Крім того, законодавець передбачив так, що шкоду заподіяну внаслідок до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів, наприклад юридичною особою, повинен сплатити її керівник як фізична

особа, а не сама юридична особа. І це у науковців та практикуючих юристів викликає дуже багато суперечок, що також являється одним з дилемних питань застосування норм даної статті.

Повну ясність в цьому питанні досі не надали судові органи й про це неодноразово зазначали адвокати. Так, О. Хатнюк, аналізуючи положення ч. 4 ст. 212 КК, зазначає, що «... умовою застосування спеціального виду звільнення від кримінальної відповідальності, передбаченого ч. 4 ст. 212 КК України, є позитивна пост кримінальна поведінка особи, яка до притягнення до кримінальної відповідальності сплачує належні суми податків і зборів, а також пеню і фінансові санкції» (ухвала від 14.02.2013 по справі № 5-233км13) та «...ця норма не може бути застосована, якщо податки, збори, фінансові санкції і пеня сплачені не особисто службовою особою підприємства винною у вчиненні злочину» (ухвала від 20.12.2012 по справі № 5-5787км12). На жаль, зроблений О. Хатнюк аналіз свідчить, що у більшості випадків ч. 4 ст. 212 КК носить скоріше суто декларативний характер і її фактично неможливо застосовувати у реальній практиці. Щоб «реанімувати» цей інструмент та стимулювати керівників платників податків сплачувати кошти до бюджету, вкрай необхідно доопрацювати правовий механізм застосування цього положення КК [3].

На практиці процес притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 212 КК України виглядає наступним чином: податкова інспекція проводить перевірку фінансової діяльності у суб'єкта господарювання, результати перевірок згідно ст. 86.1. Податкового кодексу України (далі ПКУ) [4] (крім камеральних та електронних перевірок) оформлюються у формі акта або довідки, які підписуються посадовими особами контролюючого органу та платниками податків або їх законними представниками (у разі наявності). У разі встановлення під час перевірки порушень складається акт. Якщо такі порушення відсутні, складається довідка.

Акт перевірки підтверджує факт проведення перевірки та відображає її результати, але не може розглядатися як заява або повідомлення про вчинення кримінального правопорушення щодо ухилення від сплати податків.

Підставою для відшкодування заподіяної шкоди (несплата податкових зобов'язань) суб'єктом господарювання згідно ПКУ є податкове повідомлення-рішення. Згідно ст. 86.8. ПКУ податкове повідомлення-рішення приймається керівником податкової інспекції у термін 15-ти робочих днів з дня, вручення акта перевірки у порядку, передбаченому ст. 58 цього Кодексу. При наявності заперечень до акта перевірки з боку посадових осіб суб'єкту господарювання приймається з урахуванням висновку про результати заперечень до акту перевірки.

У разі якщо платник податків вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке

інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі повноважень контролюючого органу, встановлених ПКУ або іншими законами України, такий платник має право згідно ст. 56 ПКУ оскаржити у адміністративному або судовому порядку.

Після проходження термінів оскарження податкових повідомлень-рішень, за якими сума заподіяння шкоди є достатньою для притягнення до кримінальної відповідальності, податкова служба на підставі п. 4.1 Наказу № 146/35 «Про затвердження Алгоритму взаємодії між підрозділами органів ДПС, що здійснюють (очолюють) документальні та фактичні перевірки, оперативними підрозділами та слідчими підрозділами фінансових розслідувань органів ДФС» [5] письмово повідомляє слідчий підрозділ фінансових розслідувань і передає матеріали перевірки для прийняття рішення згідно положень ст. 214, 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі КПК) [6] протягом 20-ти робочих днів. Відповідно до положень ст. 214 КПК «Початок досудового розслідування», слідчий невідкладно, але не пізніше 24-х годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування (далі ЄРДР).

Таким чином, КПК встановлює обов'язок, а не право слідчого щодо реєстрації заяв, повідомлень та інших відомостей, які можуть свідчити про факт вчинення кримінального правопорушення. Це підтверджується імперативними положеннями ч. 4 ст. 214 КПК, де зазначено, що відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

Далі особа, яка вчинила кримінальне правопорушення, притягається до кримінальної відповідальності, або звільняється від кримінальної відповідальності у відповідності до ч. 4 ст. 212 КК. Цей процес здійснюється виключно судом, при цьому особа вважається винною, але не покараною, лише на підставі законодавчих приписів, за умови дотримання певних умов (сплати податкового боргу та фінансових санкцій, що утворились через їх несплату).

Задля зменшення точок дотику системи правоохоронних органів із бізнесом, зменшення навантаження на слідчі підрозділи, доцільним є законодавче визначення умов, за яких повна сплата податкового боргу унеможливить передачу матеріалів податкових перевірок до правоохоронних органів та відповідно унеможливить проведення кримінально-процесуальних процедур щодо платника, який добровільно сплатив належні суми податків разом із штрафними санкціями.

Одним із варіантів такого унормування можливо визначити за аналогією норми, що запроваджувалась у зв'язку із введенням у 2014 р.

податкового компромісу – ч. 5 ст. 212 КК, в сукупності із чинним правилом звільнення особи від кримінальної відповідальності – ч. 4 ст. 212 КК, додавши до статті нову ч. 6 наступного змісту:

«6. Що діяння, не вважаються умисним ухиленням від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), якщо особа причетна до суб'єкт господарювання (засновники, кінцевий бінефіціарний власник або посадова особа), до моменту, як про це стало відомо правоохоронному органу, сплатив податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодував шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою».

Е.С. Дмитренко, проаналізувавши фінансово-правову відповідальність, зробила висновок: «оскільки загрозою фінансовій безпеці держави є скоєння фінансових правопорушень через недосконале фінансове законодавство, то одним із шляхів їх зменшення та гарантування фінансової безпеки є вдосконалення норм про механізм фінансово-правової відповідальності.» [7, с. 41]. Дане твердження повністю співпадає з нашим поглядом на проблемні питання пов'язані з ухиленням від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів).

Додавання даної норми в кримінальний кодекс призведе до поліпшення інвестиційного клімату, чим буде зменшено тиск на бізнес і зменшення навантаження на слідчі органи (у зв'язку з чим сума завданої державі шкоди або замаху на заподіяння шкоди – відшкодована, а залишилася тільки документальна робота). І один з основних моментів, що викликає суперечки як у науковців так і у практикуючих юристів, це те що дасть можливість сплатити обов'язкові платежі не тільки посадовим особам суб'єкта господарювання, а й іншим як юридичним так і фізичним особами які мають відношення до господарської діяльності даного суб'єкта.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Левчук О.В. Економічна безпека України в контексті глобалізаційних викликів. *Економіка і суспільство*. 2017. № 8. С. 59-64.
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
3. Хатнюк О. Щодо можливості звільнення особи від кримінальної відповідальності на підставі ч. 4 ст. 212 Кримінального кодексу України. *Офіційний сайт Національної асоціації адвокатів України*. 17.06.2014. URL: <https://unba.org.ua/publications/169-zviltennya-vid-vidpovidalnosti.html>
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
5. Про затвердження Алгоритму взаємодії між підрозділами органів ДПС, що здійснюють (очолюють) документальні та фактичні перевірки, оперативними підрозділами та слідчими підрозділами фінансових розслідувань органів ДФС: наказ ДПСУ та ДФСУ від 23.03.2020 № 146/35.

URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/nakazi/74524.html>

6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. Ст. 88.

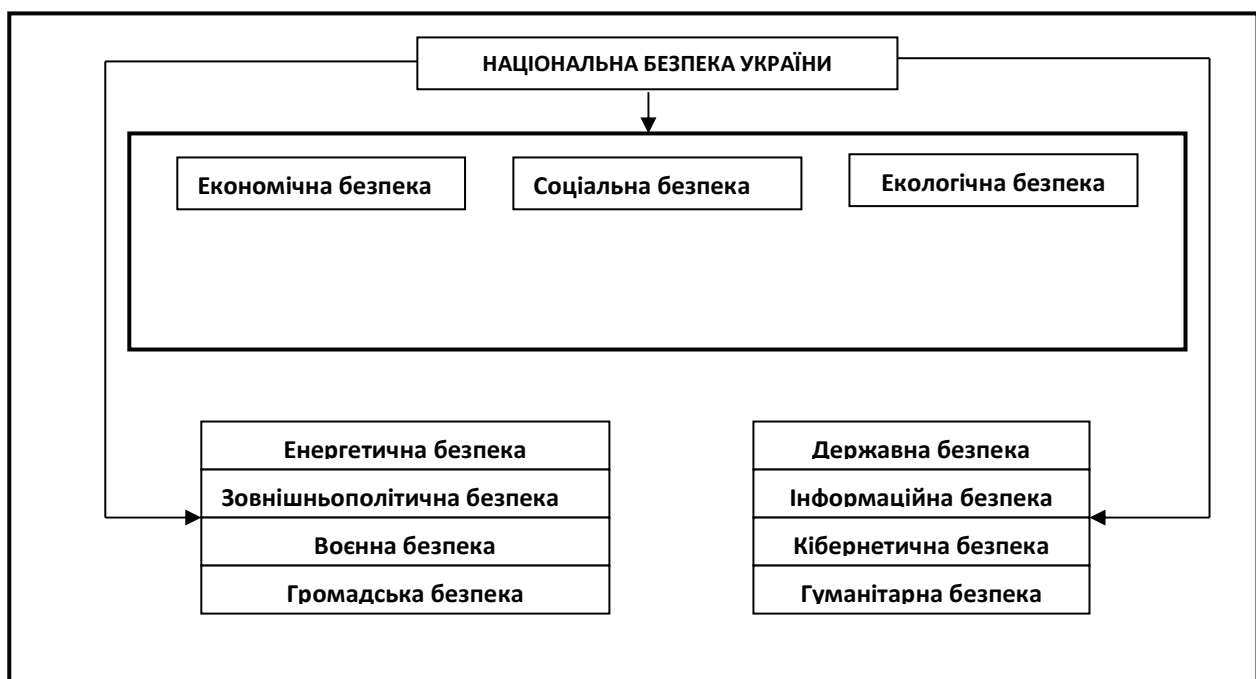
7. Дмитренко Е.С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. 2011. № 4(18). С.39-42.

**Ю.М. Харазішвілі,**

доктор економічних наук, старший науковий співробітник,  
головний науковий співробітник,  
Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

## **МЕТОДОЛОГІЯ СТРАТЕГУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Економічна безпека (ЕкБ) країни є інтегральною характеристикою комплексу взаємопов'язаних структурних складових безпеки, які відображають функціонування окремих сфер економіки: макроекономічної, інвестиційної, інноваційної, фінансової, соціальної, зовнішньоекономічної, енергетичної, продовольчої, демографічної, екологічної (біля 100 індикаторів). Цей перелік може доповнюватись або уточнюватись як за складовими, так і за окремими індикаторами кожної з них. У свою чергу, ЕкБ є підсистемою системи вищого рівня – національної безпеки (рис. 1). Це підтверджує складність і багатогранність поняття «економічна безпека».



Отже, економічна безпека країни – найважливіша складова національної безпеки, яка є її стрижнем, тобто основою системи забезпечення національної безпеки. У класичному розумінні економіку країни слід розглядати у контексті сталого розвитку, якій передбачає три традиційні складові: економічну, соціальну та екологічну.

На жаль, новий Закон «Про національну безпеку України» [1] має суттєвий перекис у бік сфери безпеки і оборони з нехтуванням всіх інших найважливіших сфер безпеки (економічна, соціальна, екологічна), які є першорядними за важливістю та у Законі принизливо віднесені до *інших*. Головною тезою нового Закону про національну безпеку України є забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони, **який є основою** системи забезпечення національної безпеки – насправді він є похідною від економічної та соціальної безпеки. Якщо не буде забезпечена економічна безпека, то звідки візьмуться гроші для забезпечення сфери безпеки і оборони?

Стратегічне бачення сталого розвитку передбачає спочатку визначення: на якій відстані від сталого розвитку знаходяться його складові, а потім – застосовувати теоретичні підходи до обґрунтування стратегічних орієнтирів досягнення сталого розвитку. Відомі підходи класичного прогнозування динаміки інтегральних індексів за допомогою поліномів або регресійних рівнянь дискредитують взагалі економіко-математичне моделювання та вихолощують складність такого багатовимірного поняття як сталий розвиток або безпека. Цілком очевидно, що класичні методи прогнозування тут недоречні. По-перше, прогнозування дає продовження існуючих тенденцій на майбутнє, що у більшості випадків не виконується; по-друге, прогнозування завжди містить помилку; по-третє, нам необхідно знати, як повинні змінюватись складові та індикатори складових безпеки для досягнення бажаного стану розвитку? Потрібні інші підходи.

Більшість існуючих в Україні стратегій соціально-економічного розвитку визначають основні напрями та пріоритети реалізації через декларування необхідних заходів на кшталт: *забезпечення, підвищення, створення, формування, оновлення, упровадження, удосконалення, залучення, розроблення* та ін. Між тим встановлення пріоритетних напрямів таких стратегій не забезпечує здійснення очікуваної цілеспрямованої політики держави, тому що не дає чітких, конкретних результатів дії – кількісних стратегічних орієнтирів індикаторів, моніторинг яких дозволив би контролювати процес розвитку цих напрямів. Іншими словами, визначення напрямів та пріоритетів модернізації є умовою необхідною, але недостатньою.

Для вирішення цих питань запропонована універсальна методологія ідентифікації та стратегування у сфері національної та економічної безпеки,

яка дозволяє порівнювати індикатори різних сфер безпеки та науково обґрунтовувати стратегічні сценарії безпекового розвитку [2].

Основою методології є *концепція сталого розвитку* з позицій безпеки, що базується на трьох китах: прикладна теорія систем; теорія управління та економічна кібернетика.

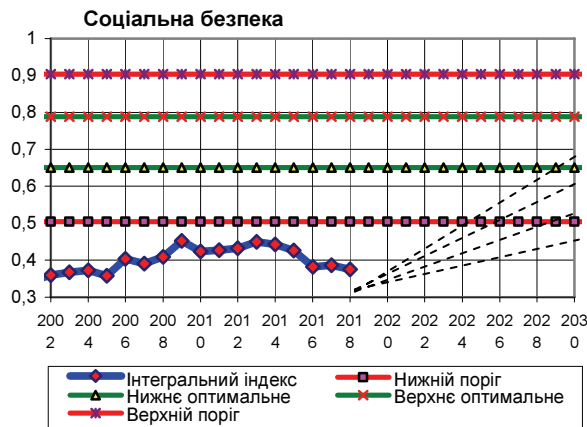
Отже, КОНЦЕПЦІЯ – *управлінська конструкція, що містить загальне системне уявлення щодо шляхів переходу від поточного положення об'єкта управління до бажаного* та включає наступні етапи:

- визначення структури;
- визначення меж безпечного існування;
- ідентифікація рівня безпеки;
- визначення дисбалансів, переліку та вагомості впливу загроз;
- цілеполагання та стратегування національної (економічної) безпеки;
- розроблення інституційних заходів.

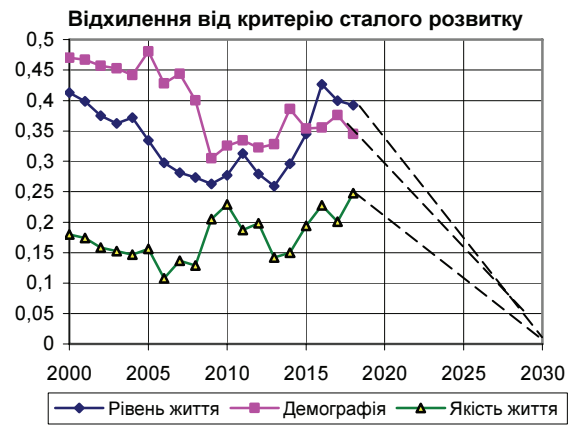
Визначення структури передбачає деталізацію складових та їх індикаторів, формування динаміки індикаторів та їх приналежності до стимуляторів (збільшення яких бажано), або до дестимуляторів (зменшення яких бажано).

Визначення меж безпечного існування передбачає визначення вектору порогових значень: нижнього та верхнього критичного, порогового та оптимального значень кожного індикатора, без знання яких неможливим є захист життєво важливих інтересів об'єкту безпеки. Пара оптимальних значень визначають «гомеостатичне плато», в межах якого існують найкращі умови функціонування системи та від'ємний зворотній зв'язок. Для визначення вектору порогових значень існує низка методів, серед яких найбільш універсальним та доступним є метод «*t-критерію*», якій полягає у побудові для заданій вибірки функції щільності ймовірності з розрахунком статистичних характеристик: математичного очікування, середньоквадратичного відхилення та коефіцієнта асиметрії. З усього розмаїття видів функції щільності ймовірності всіх індикаторів можна виділити типи з характерним законом розподілу: *нормальним, логнормальним та експоненціальним*, для яких визначено формули розрахунку вектору порогових значень. Визначення вектору порогових значень аналогічно конструюванню гіпотетичній країни, регіону, виду діяльності або підприємства з найкращими характеристиками, які можуть бути взірцем.

Ідентифікація рівня безпеки передбачає інтегральне оцінювання рівня безпеки у порівнянні з інтегральними пороговими значеннями та включає: вибір форми інтегрального індексу (мультиплікативна), нормування індикаторів та порогових значень (комбінований метод), визначення динамічних вагових коефіцієнтів (за методом «*Головних компонент*» та методом «*Ковзної матриці*») (рис. 2, а – на прикладі соціальної безпеки).



а



б

Рис. 2. Динаміка інтегральних індексів (а) та їх відхилень від критеріїв сталого розвитку (б)

Таким чином, **визначення інтегральних індексів економічної системи та їх порівняння з інтегральними пороговими значеннями переводить поняття «розвиток» в поняття «безпека»**. За всі роки існування незалежної України рівень соціальної безпеки населення України ніколи не перетинав навіть нижнє порогове значення. Тобто завжди знаходився у критичній зоні, що і проковує створення майданів, високий протестний настрої та антирейтинг політичних лідерів та їх партій.

Визначення дисбалансів, переліку та вагомості впливу загроз. Використовуючи отриману динаміку інтегральних індексів складових безпеки та інтегральні порогові значення, можна обчислити відхилення інтегральних індексів від їх середніх оптимальних значень (рис. 2, б), які можна вважати критеріями досягнення сталого розвитку, що засвідчує диспропорційність їхнього розвитку та визначає перелік загроз. Вагомість їхнього впливу характеризується коефіцієнтами еластичності.

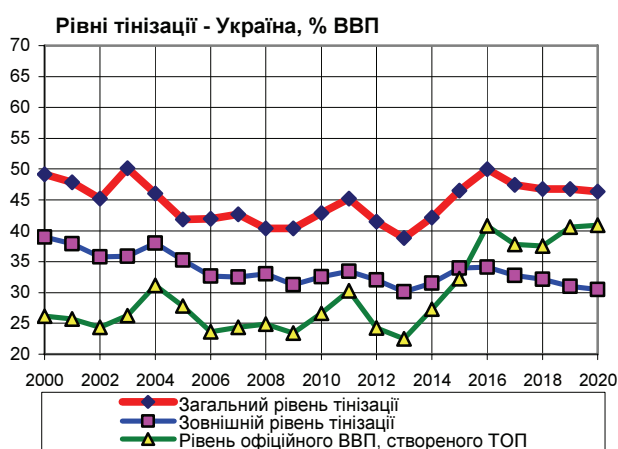
Цілеполагання та стратегування рівня безпеки. Співставлення інтегрального індексу безпеки з інтегральними пороговими значеннями дає можливість визначити стратегічні сценарії, тобто, чого ми прагнемо у визначений часовий період. Отже, на противагу принципу класичних методів прогнозування «минуле визначає майбутнє», застосовується інший принцип: «майбутнє визначається траєкторією в майбутнє». Стратегування передбачає вирішення задачі послідовної декомпозиції інтегральних індексів, тобто завдання синтезу необхідних значень складових та їх індикаторів для знаходження інтегрального індексу у заданих межах шляхом вирішення зворотної задачі за допомогою адаптивних методів регулювання з теорії управління. Використовуючи формули нормування для стимуляторів та дестимуляторів в зворотному порядку, отримаємо науково обґрунтовані



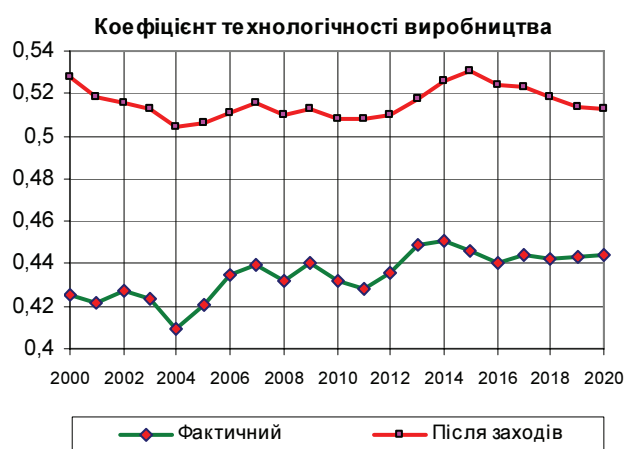
стратегічні значення макропоказників в природних одиницях виміру та маємо можливість їхнього порівняння за різними сценаріями розвитку.

Розроблення інституційних заходів базується на аналізі існуючих загроз та передбачає: програмування і планування політики, наукові розробки, міжнародні правові інструменти, інформаційне забезпечення, посилення ролі основних груп населення та ін. Як свідчить досвід детінізації економіки Грузії, необхідними і достатніми виявилися три одночасних складових успіху: знищення корупції у фіскальних органах; значне зниження податків; жорстке адміністрування податків. На жаль, для України слід додати наступні: деолігархізація; демонополізація; деофшоризація; детінізація; децентралізація економіки; відновлення рівноваги між злочином та покаранням; відновлення довіри до влади; доступне кредитування реального сектору економіки; фінансова підтримка наукового потенціалу, без якого інноваційний розвиток є неможливим.

Головними першочерговими загрозами економічної безпеки України є тіньові індикатори, які розраховуються методом «соціальної справедливості» [3]: рівень тінізації економіки, рівень офіційного ВВП, створеного тіньовою оплатою праці (рис. 3, а), тіньова зайнятість, тіньова оплата праці, тіньове енергоспоживання, тіньове завантаження капіталу, тіньове проміжне споживання та ін.



а



б

Рис. 3. Динаміка рівнів тінізації (а) та технологічності виробництва (б).

Власники великих підприємств (переважно промислових та будівельних), використовуючи фіктивні статті витрат і завищуючи реальні витрати через «*фирми-прокладки*», а також використовуючи інші механізми, домагаються підвищення тарифів, що призводить до збільшення собівартості продукції – штучного збільшення проміжного споживання та, як наслідок, до автоматичного зменшення ВВП. Характерним індикатором перевищення проміжного споживання та, як наслідок, відповідного заниження офіційного

ВВП (ВРП), є коефіцієнт технологічності виробництва (відношення ВВП/ВРП до випуску), якій за існуючих реалій знаходиться у діапазоні 0,34-0,46 (рис. 3, б). В той же час для економічно розвинених країн ЄС він становить 0,5-0,65, де рівень тінізації економіки не перевищує в середньому 15-20 %.

Низький рівень офіційної заробітної плати спонукає працівників к неформальній зайнятості, або до еміграції в інші країни. Існує думка, що детінізація економіки можлива за умов створення такого інституційного середовища, де тіньова економіка стала б економічно не вигідною. Однак, таке м'яке та демократичне формулювання детінізації може спрацювати тільки в розвинених країнах, де верховенство права є нормою життя і існує величезна довіра до всіх гілок державної влади. З приводу занадто ліберальних заходів детінізації дуже точно висловився відомий макроекономіст Т.Т. Ковальчук: «Повної сплати податків уникають не тому, що вони надмірні й непосильні, а головним чином тому, що це стало звичною і, як правило, безкарною практикою» [5].

Якщо законодавчо заборонити підвищення ціни постачальника товару для «фірм-прокладок» не більше, наприклад, 5-15 % (не може така фірма, що немає ніяких основних засобів для перероблення продукції та створення доданої вартості, підвищувати ціну у 3-5 разів), тобто забезпечити зовнішній рівень тінізації економіки на рівні 15 % ВВП, отримаємо значення коефіцієнта технологічності виробництва на рівні 0,5-0,53 та додатковий ВВП у 2020 р. **660,0 млрд грн** (за модельними розрахунками). Паралельний шлях детінізації економіки – перерозподіл податкового навантаження [4].

#### **Висновки:**

1. Створити робочу групу (або окремий підрозділ) з вчених відповідної кваліфікації для ідентифікації існуючого стану та розроблення стратегічних сценаріїв сталого безпекового розвитку економіки України. Отримана динаміка інтегральних індексів складових економічної безпеки буде слугувати найкращим індикатором ефективності/неефективності дій уряду та влади замість окремих макропоказників.

2. Забезпечити відповідне завданню фінансування членів робочої групи без обмеження посадових окладів науковців.

3. Затвердити законодавчо обмеження націнки для будь-яких «фірм-прокладок» на рівні 5-15 % залежно від обсягу перероблення (5 % при відсутності будь-якого перероблення; 6-15 % залежно від обсягу перероблення та наявності основних засобів). Кількість «фірм-прокладок» може бути необмеженою, але розподіл їхнього прибутку повинен ділитися в заданих межах (5-15 %) незалежно від їх кількості.

4. Затвердити законодавче підвищення заробітної плати найманих працівників з умови поступового досягнення рівня частки оплати праці у випуску до середнього рівня країн ЄС (0,29). – за рахунок зовнішньої частини тіньового ВВП, яка привласнюється роботодавцями + можливе

зниження податків та перерозподіл податкового навантаження між роботодавцем та найманим працівником.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Харазішвілі Ю.М. Системна безпека сталого розвитку: інструментарій оцінки, резерви та стратегічні сценарії реалізації: монографія. НАН України. Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2019. 304 с.
3. Харазішвілі Ю.М. Світло і тінь економіки України: резерви зростання та модернізації. *Економіка України*. 2017. № 4(665). С. 22-45.
4. Харазішвілі Ю.М., Коваль О.П. Детінізація заробітних плат як чинник соціального розвитку та забезпечення економічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. №4 (29). С. 38-49.
5. Ковальчук Т. Тінізація економіки та шляхи її подолання. URL: [old.niss.gov.ua/table/ks26112003/004.htm](http://old.niss.gov.ua/table/ks26112003/004.htm)

*Наукове видання*

**Стратегія економічної безпеки України:  
доцільність розроблення та шляхи  
вирішення цієї проблеми**

*Матеріали Круглого столу  
30 вересня 2020 р.*

**Науковий редактор В.А. Устименко**  
**Упорядник О.Ю. Ілларіонов**  
**Технічний редактор О.М. Єрмоленко**

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Макутова НАН України»  
01032, м. Київ, бульв. Тараса Шевченка, 60  
03057, м. Київ, вул. Марії Капніст, 2, офіс. № 323  
Тел.: (044) 200-55-68  
E-mail: office.iepd@nas.gov.ua

Підписано до друку 04.11.2020 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Cyr.  
Ум. друк. арк. 5,25. Ум. фарб.-відб. 5,25. Обл.-вид. арк 4,88  
Зам. 0099. Наклад 50 прим.

Віддруковано ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.  
Серія ДК № 4079 від 1 червня 2011 року  
14035, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40  
Тел.: (0462) 972-664