

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ІНСТИТУТ СУЧАСНИХ ОСВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ



MIGRATION & LAW

VOLUME 4, ISSUE 2

2024

MIGRATION & LAW

VOLUME 4, ISSUE 2

It was founded on 18 February 2021. It is published 6 times a year
State registration certificate: series KB No. 24750-14690P as of 10 March 2021
Founder and publisher: National Academy of Management
15 Ushinsky St., Kyiv, Ukraine, 03151. Certificate ДК No. 4714 as of 23 April 2014
Co-founder: Institute of Modern Educational Technologies

9 Gnata Yury St., Kyiv, Ukraine, 03148

Included in the List of scientific specialized publications of Ukraine (category "B") in public administration, law, economics, sociological and political sciences (specialties: 051 – Economics, 052 – Political science, 054 – Sociology, 081 – Law, 281 – Public management and administration, 292 – International economic relations, 293 – International law) in accordance with the orders of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated 07 April 2022 No. 320, 06 June 2022 No. 530 and 20 June 2023 No. 768

EDITORIAL BOARD

KURYLIUK Yurii — Editor-in-Chief, DSc in Law (National Academy of Management)

Ukrainian Members of the Editorial Board

BABIN Borys, DSc in Law (National Aviation University)
BIL Maryana, DSc in Econ., PhD in Public Adm. (Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine)
BORTNIK Nadiya, DSc in Law (Admiral Makarov National University of Shipbuilding)
BRASLAVETS Oleksiy, PhD in Econ. (National Academy of Management)
KAMINSKA Nataliia, DSc in Law (National Aviation University)
KOLOMIYETS Natalia, DSc in Law (Chernihiv Polytechnic National University)
KOSTYNETS Valeriya, DSc in Econ. (National Academy of Management)
MALYNOVSKA Olena, DSc in Public Adm. (National Institute for Strategic Studies)
MYTROFANOV Igor, DSc in Law (Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University)
NIKIFORENKO Volodymyr, DSc in Law, PhD in Public Adm. (Administration of the State Border Guard Service)
OVCHAR Pavlo, DSc in Econ., PhD in Public Adm. (National Academy of Management)
OLIINYK Svitlana, PhD in Law (European Union Advisory Mission Ukraine)
POZDNIAKOVA-KYRBIATIEVA Ellina, DSc in Soc. (Khortytsia National Educational & Rehabilitation Academy)
POZNYAK Olexii, PhD in Econ. (Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine)
POKATAEV Pavlo, DSc in Law, DSc in Public Adm. (Classical Private University)
RADZIVILL Olexandr, PhD in Law (Kyiv University of Law of NAS of Ukraine)
SITSINSKA Maya, DSc in Public Adm. (Khmelnitskyi Cooperative Trade and Economic Institute)
SHEVCHUK Olexandr, DSc in Polit. (National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine)
FILIPPOV Stanislav, DSc in Law (Bohdan Khmelnytskyi National Academy of the State Border Guard Service)
FILIPPOVA Victoria, DSc in Public Adm. (Kherson National Technical University)
ZHALILO Yaroslav, DSc in Econ. (National Institute for Strategic Studies)
ZOSKA Yana, DSc in Soc. (Mariupol State University)
YAGUNOV Dmytro, DSc in Polit., PhD in Public Adm. (Vasyl Stus Donetsk National)
YEROKHIN Serhiy, DSc in Econ. (National Academy of Management)

International Members of the Editorial Board

BERMEJO Rut, PhD in Polit. (University Rey Juan Carlos, Spain)
BUČIŪNAS Gediminas, Dr in Law (Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University, Lithuania)
GÓRNY Agata, Dr hab. in Soc. (Warsaw University Center for Migration Studies, Poland)
VOLLMER Bastian, PhD in Soc. (Catholic University of Applied Sciences Mainz, Germany)
KRUESSMANN Thomas, Dr in Law (University of Kent, England)
MARQUES José, PhD in Soc. (Polytechnic Institute of Leiria, Portugal)
TRAUNER Florian, DSc in Polit. (Vrije Universiteit Brussel, Belgium)
FRANK Libor, PhD in Polit. (University of Defence, Czech Republic)

Recommended for printing by the Academic Council of the National Academy of Management
(minutes No. 2 as of 14 March 2024)

The authors of the articles are responsible for the accuracy of facts, quotations, proper names, geographical names, names of enterprises, organizations, institutions and other information. Opinions expressed in the articles may not coincide with the point of view of the editorial board and do not impose any obligations on it.

Reprints and translations are permitted only with the consent of the author and the editors.

MIGRATION & LAW

VOLUME 4, ISSUE 2

Засновано 18 лютого 2021 р. Виходить 6 разів на рік
Свідectво про державну реєстрацію: серія KB № 24750-14690P від 10.03.2021

Засновник і видавець: ВНЗ «Національна академія управління»
Україна, 03151, м. Київ, вул. Ушинського, 15. Свід. ДК № 4714 від 23.04.2014.

Співзасновник: Інститут сучасних освітніх технологій
Україна, 03148, м. Київ, вул. Гната Юри, 9.

Включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з державного управління, соціологічних, економічних, політичних і юридичних наук (спеціальності: 051 – Економіка, 052 – Політологія, 054 – Соціологія, 081 – Право, 281 – Публічне управління та адміністрування, 292 – Міжнародні економічні відносини, 293 – Міжнародне право) відповідно до наказу МОН України від 07.04.2022 № 320, від 06.06.2022 № 530 та від 20.06.2023 № 768

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

КУРИЛЮК Юрій — головний редактор, д.ю.н., проф. (ВНЗ «Національна академія управління»)

Українські члени редколегії

БАБІН Борис, д.ю.н., проф. (Національний авіаційний університет)
БІЛЬ Мар'яна, д.е.н, к.держ.упр., с.н.с. (Інститут регіональних досліджень ім. М. Долишнього НАН України)
БОРТНИК Надія, д.ю.н, проф. (Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова)
БРАСЛАВЕЦЬ Олексій, к.е.н. (ВНЗ «Національна академія управління»)
ЄРОХІН Сергій, д.е.н., проф. (ВНЗ «Національна академія управління»)
ЗОСЬКА Яна, д.соц.н., проф. (Маріупольський державний університет)
ЖАЛІЛО Ярослав, д.е.н., с.н.с. (Національний інститут стратегічних досліджень)
КАМІНСЬКА Наталія, д.ю.н., проф. (Національний авіаційний університет)
КОЛОМІЄЦЬ Наталія, д.ю.н., проф. (Національний університет «Чернігівська політехніка»)
КОСТИНЕЦЬ Валерія, д.е.н., доц. (ВНЗ «Національна академія управління»)
МАЛИНОВСЬКА Олена, д.держ.упр., с.н.с. (Національний інститут стратегічних досліджень)
МИТРОФАНОВ Ігор, д.ю.н., проф. (Кременчуцький національний університет ім. М. Остроградського)
НІКІФОРЕНКО Володимир, д.ю.н., к.держ.упр., доц. (Адміністрація Держприкордонслужби України)
ОВЧАР Петро, д.е.н., к.держ.упр., доц. (ВНЗ «Національна академія управління»)
ОЛІЙНИК Світлана, к.ю.н. (Консультативна місія Європейського Союзу в Україні)
ПОЗДНЯКОВА-КИРБЯТ'ЄВА Елліна, д.соц.н., проф. (Хортицька національна навчально-реабілітаційна академія)
ПОЗНЯК Олексій, к.е.н., с.н.с. (Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. Птухи НАН України)
ПОКАТАЄВ Павло, д.ю.н., д.держ.упр., проф. (Класичний приватний університет)
РАДЗІВІЛЛ Олександр, к.ю.н., доц. (Київський університет права НАН України)
СІЦІНСЬКА Майя, д.держ.упр., проф. (Хмельницький кооперативний торговельно-економічний інститут)
ФІЛІППОВ Станіслав, д.ю.н., проф. (Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького)
ФІЛІППОВА Вікторія, д.держ.упр., проф. (Херсонський національний технічний університет)
ШЕВЧУК Олександр, д.політ.н., проф. (Чорноморський національний університет ім. П. Могили)
ЯГУНОВ Дмитро, д.політ.н., к.держ.упр., доц. (Донецький національний університет ім. В. Стуса)

Іноземні члени редколегії

БЕРМЕХО Рут, PhD in Polit. (Університет Рея Хуана Карлоса, Іспанія)
БУЧЮНАС Гедімінас, Dr in Law (Університет Миколаша Ромеріса і Університет Вітаутаса Великого, Литва)
ВОЛМЕР Бастіан, PhD in Soc. (Католицький університет прикладних наук Мейнца, Німеччина)
ГУРНИ Агата, Dr hab. in Soc. (Центр дослідження міграції Варшавського університету, Польща)
КРЮССМАН Томас, Dr in Law (Кентський університет, Велика Британія)
МАРКЕС Хосе, PhD in Soc. (Політехнічний інститут Лейрії, Португалія)
ТРАУНЕР Флоріан, DSc in Polit. (Брюссельський вільний університет, Бельгія)
ФРАНК Лібор, PhD in Polit. (Університет оборони, Чехія)

Рекомендовано до друку Вченою радою ВНЗ «Національна академія управління»
(протокол № 2 від 14 березня 2024 р.)

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, назв підприємств, організацій, установ та іншої інформації несуть автори статей. Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора і редакції.

ЗМІСТ

CONTENTS

1. Політико-правові норми та чинники повернення вимушених мігрантів / Political and legal norms & factors of return of forced migrants to their homeland
Малиновська Олена / Malynovska Olena 5
2. Оподаткування діяльності європейських операторів соціального житла в контексті міграційних процесів / Taxation of european social housing operators in context of migration processes
Овсій Дмитро / Ovsii Dmytro30
3. Генезис уніфікації норм права ЄС до національного законодавства України у сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень / Genesis of unification of EU law into national legislation of Ukraine in sphere of international road transport security
Олег Столярський / Oleh Stolyarskiy.....43
4. Понятійний апарат щодо прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовими особами під час перетинання державного кордону / Terminology of acceptance of offer, promise or receipt of unlawful benefit by officials while crossing the state border)
Сергій Задніченко / Serhii Zadnichenko 57
5. Розширення інституційної спроможності регулятора у сфері захисту конкуренції / Enhancement of the regulatory institution's capacity in the field of competition protection
Андрій Садюк / Andriy Sadyuk70

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ЧИННИКИ ПОВЕРНЕННЯ ВИМУШЕНИХ МІГРАНТІВ

POLITICAL AND LEGAL NORMS & FACTORS OF RETURN OF FORCED MIGRANTS TO THEIR HOMELAND

Олена Малиновська¹

*Національний інститут стратегічних досліджень
(вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, Україна, 01030)*

Olena Malynovska

*National Institute for Strategic Science
(7-a, Pirohova, Kyiv, Ukraine, 01030)*

Отримано: 20.01.2024. Затверджено: 14.03.2024

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена огляду політико-правових норм та принципів, що вироблені міжнародним співтовариством і спрямовані на забезпечення найбільш бажаного з можливих тривалих рішень проблеми біженців, а саме, добровільного, безпечного та сталого повернення на батьківщину. Розглянуті чинники повернення вимушених мігрантів, серед яких їхні індивідуальні характеристики (вік, стать, склад сім'ї, освіта, індивідуальний досвід), структурні чинники, тобто безпекова та соціально-економічна ситуація в країні походження і ситуація, в якій біженці перебувають в країні притулку, а також політичні чинники, тобто політика країн перебування та походження, міжнародних гуманітарних організацій. Здійснено аналіз досвіду репатріаційних потоків, політики окремих країн та міжнародних організацій, яким доводилося розв'язувати проблеми повернення біженців. Зроблено висновок про доцільність його врахування у формуванні прогнозу повернення українських біженців війни на Батьківщину та розробленні політичних рішень, які цьому сприятимуть, що становить не лише науковий, а й практичний інтерес.

¹ доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник; orcid 0000-0001-5305-0253; e-mail: malinovska@niss.gov.ua

Цей досвід свідчить, зокрема, що програми повернення мають бути вбудовані в загальну стратегію відбудови та розвитку країни після замирення конфлікту, передбачати не лише допомогу у здійсненні переїзду, а й суттєву підтримку реінтеграції поверненців на батьківщині. З нього випливає також, що ефективні рішення із сприяння репатріації можуть бути віднайдені лише за умови тісної співпраці між країнами походження та перебування біженців і за сприяння міжнародних гуманітарних організацій. Такі програми мають бути інституційно та ресурсно забезпеченими, розроблятися на основі вивірених статистичних та наукових даних, бути регіонально орієнтованими, враховувати інтереси як поверненців, так і місцевого населення, яке нікуди не виїжджало. Важливо усвідомити, що повернення не одноразовий акт, а тривалий процес. Стратегії мігрантів можуть передбачати не лише повернення додому чи залишення за кордоном, а й комбінацію цих опцій, яка характеризується такими поняттями як тимчасове, циклічне, відкладене, неповне повернення. У зв'язку з цим заходи із заохочення повернення мають бути адресовані не лише власне поверненням, а й біженцям, які на даний момент все ще залишаються за кордоном, передбачати захист їхніх прав та інтересів, розвиток зв'язків з ними в інтересах їхнього еventуального повернення на батьківщину.

Ключові слова: біженці; вимушені мігранти; добровільне, безпечне та стале повернення; чинники повернення; міграційне право; міграційна політика.

ABSTRACT

The article is devoted to the review of political and legal norms and principles developed by the international community and aimed at ensuring the most desirable of possible long-term solutions to the refugees, namely, voluntary, safe and sustainable return to the homeland. In it are considered factors of the return of forced migrants, including their individual characteristics (age, gender, family composition, education, individual experience), structural factors, that is, the security and socio-economic situation in the country of origin and the situation in which refugees are in the country of refuge, as well as political factors, that is, the politics of host and origin countries, international humanitarian organizations. An analysis of repatriation flows, the policies of individual countries and international organizations that had to solve the problems of returning refugees was carried out. A conclusion was made about the expediency of using this experience in the formation of the forecast of the return of Ukrainian war refugees to the Motherland and the development of political decisions that will contribute to this, which is of not only scientific, but also practical interest. This experience shows, in particular, that return programs should be integrated into the general strategy of reconstruction and development of the country after the end of the conflict, providing not only assistance in moving, but also substantial support for the reintegration of returnees in their homeland. It also follows that effective solutions to facilitate repatriation can be found only under the condition of close cooperation between the countries of origin and residence of refugees and with the assistance of international humanitarian organizations. Such programs must be institutionally and resource-secured, developed on the basis of verified statistical and scientific data, be regionally oriented, take into account the interests of both returnees and the local population that did not leave anywhere. It is important to realize that return is not a one-time act, but a long-term process. Migrants' strategies may involve not only returning home or staying abroad, but also a combination of these options, characterized by concepts such as temporary, cyclical, delayed, incomplete return. In this regard, measures to encourage return should be addressed not only to returnees themselves, but also to refugees who are currently still abroad, provide the protection of their rights and interests, development of relations with them in the interest of their possible return home.

Key words: refugees; forced migrants; voluntary, safe and sustainable return; factors of return; migration law; migration policy.

I. ВСТУП

В умовах затяжної війни серйозною загрозою національній стійкості є вимушена міграція населення, як за кордон, так і в межах України. Хоча чисельність вимушених мігрантів, як і безпекова ситуація в країні та окремих її регіонах, що призводить до недобровільних переміщень, постійно змінюється, немає сумніву, що нинішня міграційна криза є наймасштабнішою в Європі після Другої світової війни. Станом на початок 2024 р., за оцінками, понад 6 млн українців змушені перебувати за кордоном, понад 4 млн громадян в результаті нападу росії перетворилися на внутрішніх переміщених осіб. Тобто не з власної волі до міграції вдалася чверть довоєнного населення України. Хоча частина біженців змогла повернутися на Батьківщину, проте їхнє число поповнюється новоприбулими, передусім з регіонів, які зазнали найбільших руйнувань і де продовжуються запеклі бої. Це має далекосяжні наслідки для добробуту, зайнятості, здоров'я, сімейних зв'язків громадян, соціально-економічної ситуації в громадах походження та перебування переселенців, стану виробництва, ринку праці, соціальної сфери країни.

Найгостріше питання, яке турбує державу і суспільство, наскільки незворотними є втрати населення, як вони впливатимуть на повоєнне відновлення та подальший розвиток. Громадяни є головною цінністю і основним ресурсом держави. Тому Україна має докласти значних зусиль для підтримки і заохочення повернення, сприяти цьому і засобами внутрішньої політики, і шляхом співпраці з країнами, які надали українським біженцям війни захист на своїй території.

Для розробки відповідних заходів необхідно розуміти настрої та наміри українців за кордоном, чинники, які впливають на їхнє рішення щодо вибору місця подальшого проживання. Цим питанням присвячені численні дослідження, що протягом останніх двох років війни проводилася різноманітними міжнародними організаціями та українськими і зарубіжними науковими центрами, зокрема, Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Центром економічної

стратегії, Центром імені О. Разумкова тощо. Оскільки проблема біженців та перспектив їхнього повернення має глобальний характер, аналіз потоків вимушеної міграції та процес пошуку тривалих рішень для біженців, головним з яких є повернення на батьківщину, був предметом багатьох досліджень зарубіжних авторів. У роботах Р. Блека, Д. Стефановича, Н. Харілда та інших розглядалася динаміка зворотних переміщень вимушених мігрантів, її чинники та результати для країн Західних Балкан, Близького та Середнього Сходу, Південно-Східної Азії, ефективність спрямованої на повернення біженців діяльності міжнародної спільноти. Аналіз зарубіжного досвіду, політики окремих країн та міжнародних організацій, яким доводилося розв'язувати проблеми репатріації біженців, може допомогти у формуванні уявлення про імовірність повернення українців на Батьківщину та політичні рішення, які цьому сприятимуть, що становить не лише науковий, а й цілком практичний інтерес.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Метою цієї статті є аналіз закономірностей процесу повернення біженців на батьківщину, чинників, які на нього впливають, та засобів регулювання, а також доцільності використання Україною досвіду окремих держав та міжнародних організацій щодо сприяння поверненню біженців. Для досягнення поставленої мети було застосовано загальні та спеціальні методи пізнання. Зокрема, метод порівняння, історичний метод, системний підхід. Базою дослідження є міжнародно-правові документи, доповіді міжнародних організацій, які займаються проблемами біженців, статистичні та соціологічні дані щодо вимушеної міграції, наукова література з відповідної проблематики.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Відповідно до численних міжнародно-правових документів, у разі виникнення вимушених міграційних потоків після надання екстреної допомоги біженцям основним завданням є пошук для них тривалого рішення, яке може мати лише три варіанта: повернення на батьківщину, інтеграція і налагодження життя там, де людина опинилася, або переселення до іншого місця. При цьому найкращим варіантом є безпечне повернення додому. Більшість біженців та внутрішньо переміщених осіб поділяють таку думку. Зокрема, численні опитування

переміщених в результаті війни українців свідчать, що не менше 60-70% з них сподіваються одного дня повернутися до своїх домівок¹.

Базуючись на природному прагненні людини жити в рідному для неї етнокультурному і географічному середовищі міжнародна спільнота виробила принципові підходи до репатріації біженців, які кодифіковані в низці міжнародно-правових актів. До них, зокрема, належить Статут УВКБ ООН, затверджений ще 1950 р., який закликає уряди до співпраці з надання допомоги Верховному комісару в його зусиллях сприяти добровільній репатріації. В основоположній для врегулювання проблеми біженців Конвенції про статус біженців 1951 р. сформульовано ключовий принцип міжнародного захисту – *non-refoulement*, тобто заборона вислання чи примусового повернення на територію, де життю чи свободі особи може загрожувати небезпека (ст. 35). Однак Конвенцією передбачено, що особа втрачає статус біженця, якщо добровільно знову облаштувалася в країні, яку вона залишила або за межами якої вона перебувала через побоювання переслідувань (ст. 1С)². Тобто поряд із заборобою вислання передбачено добровільне повернення.

Цей принцип набув розвитку і уточнення в міжнародних домовленостях регіонального характеру, що належать до визнаних орієнтирів у сфері захисту біженців. Зокрема, в Конвенції про біженців Організації африканської єдності 1969 р. вказано, що жоден біженець не може бути репатрійований проти власної волі, а країни притулку та походження мають забезпечити умови та надавати всіляке сприяння у поверненні на батьківщину³. Картахенська декларація про біженців 1984 р., вироблена для розв'язання проблем недобровільних переміщень в Латинській Америці, також наголошувала на добровільному в кожному індивідуальному випадку характері репатріації біженців

¹ Андел І. В. (2013). Екологічна міграція населення у регіонах України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. Вип. 3. С. 451–457 URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20133\(101\)/sep20133\(101\)_451_AndelIV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20133(101)/sep20133(101)_451_AndelIV.pdf)

² Конвенція про статус біженців. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text

³ Organization of African Unity (OAU). Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (September 10, 1969). URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.htm>

і необхідності її здійснення в умовах абсолютної безпеки та у співпраці з УВКБ ООН¹.

Варто згадати й низку висновків Виконавчого комітету УВКБ, де сформульовано принцип безпечного та гідного повернення, а також видане 1996 р. керівництво УВКБ ООН з добровільного повернення². На початку 2000-х років зміст політики та процедури повернення було викладено у низці документів, серед яких Операційні рамки УВКБ ООН щодо діяльності з репатріації та реінтеграції (2000 р.), Рамкова програма для довгострокових рішень для біженців і підмандатних осіб (2003 р.), Посібник УВКБ ООН щодо діяльності з репатріації та реінтеграції (2004 р.). У ньому запропоновано інтегрований підхід до повернення біженців, відомий як 4R, тобто репатріація, реінтеграція, реабілітація та реконструкція. Такий підхід спрямований на об'єднання зусиль з надання гуманітарної допомоги та сприяння загальному розвитку, щоб акумулювати більше ресурсів для створення сприятливого середовища в країні походження, не лише запобігти повторному виїзду, а й забезпечити стійку реінтеграцію поверненців³.

У схваленому Генеральною Асамблеєю ООН у 2018 р. Глобальному договорі щодо біженців, що має відігравати роль орієнтира для міжнародного співтовариства і спрямований на забезпечення більш дієвого, передбачуваного та справедливого міжнародного реагування на масштабні вимушені міграції, ще раз підкреслено, що «добровільна репатріація за умов безпеки та гідності залишається кращим рішенням у більшості ситуацій біженців»⁴.

В документі підкреслено, що відповідальність за створення умов для репатріації передусім лежить на країнах походження, проте міжнародна спільнота виражає готовність надавати підтримку та допомогу в ліквідації перешкод для добровільної репатріації, а також в реінтеграції поверненців, передусім жінок, дітей та молоді, інвалідів та осіб

¹ УВКБ ООН (1984). Картаженская декларация о беженцах, принятая на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы». URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12...8C_1984.pdf

² UNHCR (1996). Handbook — Voluntary Repatriation: International Protection. URL: <https://www.unhcr.org/uk/media/handbook-voluntary-repatriation-international-protection>

³ UNHCR (2003). Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. URL: <https://www.unhcr.org/media/framework-durable-solutions-refugees-and-persons-concern-0>

⁴ Global Compact on Refugees. URL: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>

старшого віку. Така допомога може включати сприяння розвитку країн, куди повертаються біженці, а також безпосереднє надання поверненням засобів до існування, допомоги у вирішенні житлових, земельних та майнових питань. При цьому критично важливими є ухвалення урядом країни, куди повертаються біженці, комплексної стратегії повернення, інтегроване планування та міцна інституційна співпраця між урядовими структурами, бізнесом, міжнародними організаціями.

Таким чином, на підставі наведених документів можна дійти висновку, що для повернення біженців на батьківщину, по-перше, принциповим є його добровільний характер, тобто біженцям має бути забезпечена можливість для вільного та усвідомленого рішення щодо повернення до своїх країн, вони не повинні піддаватися жодному фізичному, психологічному чи матеріальному тиску з метою примусити їх залишити країну притулку. По-друге, репатріація має бути безпечною і гідною. Біженців не можна не лише примушувати до неї, а й ставити під загрозу їхню безпеку, штучно пришвидшувати цей процес. Беззастережним є право повертатися разом із членами родини, а також зобов'язання країни походження приймати повернених без дискримінації та з належною повагою. Третій принцип добровільної репатріації полягає в необхідності детальної координації процесу повернення, що зазвичай здійснюється на тристоронній основі, тобто за домовленістю між країною перебування, країною походження та УВКБ ООН, яке має представляти інтереси біженців та забезпечувати гарантії прав людини в процесі репатріації. Крім того, повернення має бути сталим, тобто таким, яке не призведе до нової втечі за кордон, або перетворення повернених на внутрішніх переміщених осіб у власній країні. Для цього необхідно, щоб вони перебували у фізичній, психологічній, матеріальній, соціальній, правовій безпеці, щоб стосунки між поверненнями та громадою, куди вони повертаються, державною адміністрацією були конструктивними. Тобто повернення має бути тісно пов'язаним з реінтеграцією, із створенням для повернених на батьківщині належних умов, забезпеченням доступу до всієї повноти економічних, соціальних, культурних, політичних прав.

У літературі розрізняють три типи повернення: самоорганізоване, тобто таке, яке здійснюється біженцями самостійно і без сторонньої допомоги, його називають також спонтанним поверненням; добровільне повернення за сприяння і на основі домовленостей між УВКБ

ООН та урядами країн походження та притулку; стимульоване повернення, яке включає логістичну та фінансову підтримку і відбувається, коли УВКБ ООН доходить висновку, що ситуація, яка призвела до втечі, більше не існує.

Попри безумовну привабливість репатріації, деякі автори вважають, що наголос на поверненні як найбільш прийнятному варіанті тривалого рішення для біженців, зроблено міжнародними структурами під значним тиском¹. Тиск з боку «глобальної Півночі» пов'язаний з тим, що демографічні та політичні характеристики шукачів міжнародного захисту протягом останніх пів століття суттєво змінилися. Якщо до розвалу СРСР та східного блоку в Європі більшість біженців становили противники комуністичних режимів, які до того ж належали до білої раси, християнської релігії та європейської культури, то пізніше потоки біженців формувалися переважно з вихідців з африканських та азійських країн, які значно відрізнялися від європейців за культурою, релігією, традиціями, що створювало в країнах притулку додаткові проблеми і викликало напругу в суспільстві. Водночас для країн перебування вимушених мігрантів в регіоні так званого «глобального Півдня», які завжди приймали набагато чисельніші потоки біженців, ніж розвинуті країни, бажання досягти репатріації прибулих було пов'язано із нестачею ресурсів, бідністю, тобто проблемами, які внаслідок припливу втікачів з інших країн значно загострювалися. Щодо країн походження, репатріація часто розглядалася ними як засіб легітимації режиму, доказ його підтримки громадянами і з цієї причини також заохочувалася.

Базуючись на позитивному ставленні різних міжнародних акторів до ідеї повернення починаючи з 1990-тих років УВКБ ООН запроваджувало програми, спрямовані на репатріацію біженців. Тодішній Верховний комісар ООН у справах біженців, Садако Огата, назвала ті часи десятиріччям повернення, оскільки щорічно на батьківщину повертали понад мільйон біженців, чого ні раніше, ні пізніше не відбувалося. Водночас країни перебування, як на «глобальному Півдні», так і на «глобальній Півночі», активно підтримували і заохочували

¹ Chimni B. (2003). Post-conflict peace-building and the return of refugees: Concepts, practices, and institutions. *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. URL: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2434/nLib9280810863.pdf>

повернення біженців різними методами як то скорочення обсягів соціальної допомоги та інші обмеження, надання фінансової допомоги в організації переїзду та підтримки реінтеграції після репатріації. У зв'язку з цим деякі автори висловлювали свої сумніви щодо дотримання ключового для репатріації втікачів принципу добровільності, як і принципу безпеки, оскільки в деяких випадках біженці поверталися в регіони, де продовжувалися масові порушення прав людини¹. Тим більше, що в останніх міжнародно-правових документах з проблеми біженців, зокрема в Глобальному договорі щодо біженців, визнається, що добровільна репатріація не обов'язково має залежати від досягнення політичних рішень у країні походження, що мотивується недопустимістю перешкоджати реалізації права біженців на повернення до своєї країни.

Увага політиків-практиків, як і експертного середовища, до правових та адміністративних механізмів повернення біженців на батьківщину зростає пропорційно збільшенню масштабів недобровільних переміщень. На кінець 2022 р. в світі нараховувалося 108,4 млн вимушених мігрантів, з яких 62 млн внутрішньо переміщені особи і 35 млн біженців, що було на 21% більше, ніж за рік до того. Внаслідок нападу росії до двох найбільших постачальників біженців у світі, Сирії та Афганістану, приєдналася Україна. 52% усіх біженців є громадянами цих трьох країн. Протягом 2023 р. чисельність вимушених мігрантів продовжувала зростати і станом на травень становила вже 110 млн² Водночас, у 2022 р. 1,3 млн біженців змогли повернутися додому. Проте попри значну кількість повернених, їх було майже у 27 разів менше чисельності біженців.

Таким чином, незважаючи на політичні декларації щодо переваг повернення як тривалого рішення для біженців, його масштаби доволі скромні. Разом з тим, так само скромними виявляються і показники двох інших можливих способів остаточного розв'язання проблеми вимушених міграцій, тобто місцева інтеграція та переселення до інших країн. Так, відповідно до даних УВКБ ООН, якщо вважати завершенням місцевої інтеграції набуття громадянства країни перебування,

¹ Crisp J. (2019). Repatriation principles under pressure. *Forced Migration Review*. Vol. 62. pp. 19–23. URL: <https://www.fmreview.org/sites/default/files/FMRdownloads/en/return/crisp.pdf>

² UNHCR (2022). Global Trends Report. URL: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>

успішно завершили інтеграційний процес у 2022 р. лише близько 50 тис. біженців. Більш чисельною, хоча й не занадто великою, є релокація, яка становила 2022 р. 60 тис. (мал. 1).



Мал. 1. Реалізація тривалих рішень щодо біженців (тис. осіб)¹

Попри достатньо законодавчих, політичних, а також технічних документів, що визначають принципи повернення та шляхи його організації, чітких рекомендацій для прийняття практичних рішень бракує. Зокрема, плануванню конкретних заходів заважає відсутність консенсусу у трактуванні мети повернення. Немає однастайності щодо того, чи може вважатися успішним повернення в країну походження, чи лише в той її регіон, де біженець проживав до втечі, чи може вважатися поверненням, якщо біженець перетворився на батьківщині у внутрішню переміщену особу, чи має бути мірою успішності не лише прибуття, а й реінтеграція, чи означає успішна реінтеграція досягнення рівня добробуту, який біженець мав до виїзду, чи такого, який є типовим для місця його проживання. Дискусія виникає також і щодо самої суті повернення, оскільки не завжди воно є кінцевим результатом, а в багатьох випадках має характер процесу, може бути поетапним, поступовим, циклічним, відкладеним, неповним². Деякі біженці повертаються додому тимчасово, щоб перевірити ситуацію, перш ніж прийняти остаточне рішення про повернення. Деякі приїждять періодично. В інших випадках повертається лише частина сім'ї, наприклад,

¹ Джерело: UNHCR (2023c). Refugee Data Finder: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=sH5pnE>

² Žižla O. (2019). After Coming Home: Forms and Meanings of Return in Dayton's Bosnia and Herzegovina. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*. Vol. 67(3). pp. 523–543. URL: <https://doi.org/10.2298/GEI1903523Z>

старші її члени, поки молодше покоління залишається працювати за кордоном, або навпаки, трудоактивні люди, які готують умови для повернення дітей та членів родини похилого віку. Особа може повертатися на батьківщину лише формально, наприклад, щоб отримати компенсацію за втрачене майно, проте фактично продовжувати жити за кордоном, працювати там або навчатися і відкладати повернення до завершення контракту, отримання диплому чи виходу на пенсію. Можлива й зворотна ситуація, коли мігрант фактично повертається, проте офіційно залишається резидентом зарубіжної країни, зберігаючи свій статус з метою отримання пенсії чи соціальних виплат, а також на випадок, якщо ситуація вдома погіршиться і доведеться знову виїжджати. У зв'язку з таким розмаїттям моделей поведінки біженців розроблення політики держави, спрямованої на заохочення та підтримку повернення, значно ускладнюється, ці моделі до того ж не є сталими, остаточними, постійно трансформуються.

Аналіз даних щодо 53 потоків вимушених міграцій протягом 20 років (1989–2018 рр.) дав підстави для висновку, що навіть через 10 років після замирення конфлікту на батьківщину повернулася лише третина біженців. Хоча, звичайно, в кожному з конкретних випадків, які вивчалися, ситуація була різною, проте лише в 15 з них чисельність поверненців перевищила 50% чисельності втікачів¹. Як показав досвід багатьох потоків біженців, перебування вигнанців в країнах, які географічно близькі до рідної держави, полегшує повернення додому. Охочіше біженці поверталися з менш розвинутих країн, у порівнянні з більш розвинутими. Найактивнішим повернення буває у перші роки після досягнення миру, поступово його інтенсивність зменшується².

Заходи із сприяння поверненню передбачають вплив на чинники, які його стимулюють чи навпаки перешкоджають. Оскільки відповідно до принципу добровільності рішення про повернення ухвалюється біженцями самостійно, передусім необхідно з'ясувати, від чого таке рішення залежить. Дослідники виділяють три групи чинників, які впливають на нього. По-перше, це структурні чинники, тобто ситуація в країні перебування та в країні походження, індивідуальні,

¹ Constant L., Shelly C., Blake J. S. et al. (2021). In Search of a Durable Solution. Examining the Factors Influencing Postconflict Refugee Returns. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1327-1/RAND_RRA1327-1.pdf

² Там само.

тобто соціально-демографічні характеристики вимушених мігрантів, а також політичні, тобто політика держав, міжнародних та неурядових організацій щодо допомоги у здійсненні чи, навпаки, створенні перешкод для репатріації¹.

Серед індивідуальних чинників повернення біженців передусім вік і стать. Молодші члени сімей вимушених мігрантів можуть почуватися менш прив'язаними до рідної країни, ніж старші члени родини, особливо, якщо прожили в країні притулку тривалий час, навчаються, вивчили мову, товаришують з однолітками. Своє подальше життя вони пов'язують уже з країною перебування, що водночас може спонукати також і їхніх батьків до залишення за кордоном. Для молодих чоловіків призовного віку додатковим мотивом неповернення є прагнення уникнути мобілізації.

Натомість особи старшого віку емоційно більш прив'язані до домівки та орієнтовані на повернення. Водночас, якщо в країні перебування вони отримують необхідну медичну та соціальну допомогу, якої на батьківщині внаслідок обумовлених війною руйнувань немає, це може бути вагомим чинником неповернення. З цих же причин до залишення за кордоном можуть схилитися інші вразливі групи населення залежні від медичних та соціальних послуг, що мають вирішальне значення для їхнього добробуту (одинокі жінки з малолітніми дітьми, багатодітні сім'ї, інваліди).

На рішення біженців про повернення впливає також сімейне становище, а також чи перебувають вони за кордоном разом із сім'єю. Возз'єднання сім'ї, коли подружжя чи діти залишилися вдома, є вагомим чинником репатріації.

Варто вказати також на становище в суспільстві та життєвий досвід. Зокрема, більш схильні до повернення біженці, які займали на батьківщині високі позиції, мали достатні доходи і зберегли їхні джерела. Опинившись в чужій країні як вигнанці, вони в багатьох випадках болісно переживають погіршення якості життя, втрату соціального статусу. На відміну від тих, кому є куди повертатися, особи, які втратили близьких, домівку та майно мають набагато менше мотивів для повернення².

¹ Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>

² Onder H., Haneen S. (2019). The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1401-3>

Щодо оцінки ситуації в рідній країні, для прийняття рішення про повернення першочергове значення мають позитивні очікування щодо безпеки. Вкрай важливо також чи є куди повертатися, чи збереглося житло біженців, якщо ні, то чи працюють механізми компенсації за втрачене майно і чи є підтримка з боку держави чи неурядових акторів у вирішенні житлового питання. Наступний чинник — можливості отримання доходу, працевлаштування. Разом з тим економічні обставини впливають на рішення про повернення у другу чергу, коли уже наявні умови безпеки.

Для зваженого рішення про повернення, усвідомлення, наскільки безпека досягнута, а умови проживання прийнятні, біженці потребують надійної інформації. Проведені в різний час опитування вигнанців з різних країн показали, що основним джерелом інформації про ситуацію на батьківщині для них були усні розповіді очевидців, соціальні мережі, а також власні короточасні відвідини. Важливе значення мали відомості про ситуацію внутрішньо переміщених осіб, динаміку їхнього повернення та підтримку, яку вони при цьому отримували. Офіційна інформація, як від органів влади на батьківщині, так і в країні перебування, сприймалася з меншою довірою¹. Отже, можливість повернутися додому на короткий період для відвідин родини, перевірки майна та оцінки ситуації можуть допомогти прокласти шлях до більш тривалого повернення в майбутньому, коли дозволять умови².

Серед чинників повернення помітну роль відіграє соціальний капітал, соціальні зв'язки, з якими пов'язане відчуття приналежності до певної спільноти та до місця, яке ця спільнота вважає домом. Таке відчуття має кілька вимірів, по-перше, це зв'язок із місцем, де пройшли роки життя, по-друге, з народом, етнічною групою, по-третє — з державою, через належність до громадянства та реалізацію передбачених ним прав³. Тому рішення біженців про повернення на батьківщину великою мірою залежить від політика держави походження щодо

¹ Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>

² UNHCR (2023b). Position on voluntary return to Ukraine. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/649a7c744.pdf>

³ Constant L., Shelly C., Blake J. S. et al. (2021). In Search of a Durable Solution. Examining the Factors Influencing Postconflict Refugee Returns. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1300/RRA1327-1/RAND_RRA1327-1.pdf

зв'язків з громадянами за кордоном, підтримки відчуття національної єдності, а також діяльності різноманітних земляцьких об'єднань.

Дослідження конкретних випадків повернення показало, що зазвичай існує розрив між політичними рішеннями на рівні держави, спрямованими на заохочення повернення біженців на батьківщину, і спроможністю чи навіть бажанням місцевої влади їх виконувати. Тому важливим чинником успішного повернення є налаштування громадської думки та конкретні заходи з підтримки безпосередньо в громадах, куди повертаються біженці¹.

Соціальні мережі поєднують біженців не лише з їхніми близькими на батьківщині, а й з членами громади, які перебувають за кордоном. Тому факти повернення співвітчизників, з якими біженці були пов'язані, є додатковим стимулом до репатріації. Відповідно, повернення зазвичай більш інтенсивне в ті регіони рідної країни, де прикладів успішного повернення більше.

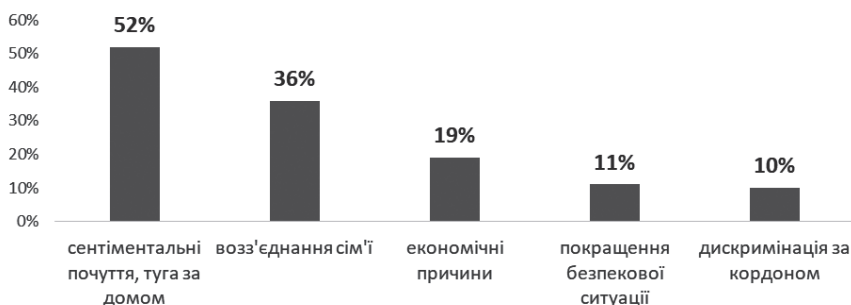
Ще один чинник повернення — свобода пересування. Вище вже йшлося про важливість тимчасових поїздок на батьківщину як джерела інформації та засобу підготовки до повернення, проте їхня можливість залежить від режиму кордонів, від готовності країн походження та перебування біженців забезпечити вільне пересування між ними. Якщо біженці, виїхавши на батьківщину зберігають можливість повернутися до країни притулку в разі погіршення ситуації вдома, невдачі у реінтеграції, рішення про повернення приймається вільніше, з меншою обережністю. Так само важливим є доступ біженців після повернення до транскордонної мобільності на інших правових підставах, наприклад, отримання робочої чи студентської візи.

Поряд з чинниками «притягання» діють чинники «виштовхування», тобто ситуація в країні перебування, яка змушує людей повернутися. Це відсутність стабільності правового становища, обмежені економічні можливості, відчуття того, що біженці є небажаними прибульцями. Разом з тим, численні дослідження потоків біженців та процесу їхньої репатріації довели, що для прийняття рішення про повернення умови в країні перебування мають менший вплив, ніж умови в країні походження. Наприклад, за результатами дослідження, проведеного

¹ Stefanovic D., Loizides N. (2017). Peaceful Returns: Reversing Ethnic Cleansing after the Bosnian War. *International Migration*. Vol. 55(5). pp. 217–234. URL: <https://doi.org/10.1111/imig.12382>

у Великій Британії, обмеження прибулих у доступі до праці не збільшувало бажання до репатріації, а набуття права на постійне перебування, тобто цілком надійного правового статусу, — його не зменшувало¹.

Важливо зазначити, однак, що при прийнятті рішення про повернення, як і власне інших життєво важливих рішень, люди далеко не завжди керуються раціональними розрахунками. По-перше, вони часто не мають належної інформації для об'єктивної оцінки ситуації, по-друге, велике значення відіграють людські почуття та емоції. Зазвичай рішення ухвалюється не одноосібно, а під впливом родини, найближчого оточення. На нього великою мірою впливають неекономічні чинники. Так, за оцінками Міжнародної організації з міграції, станом на осінь 2023 р. з-за кордону в Україну повернулися 1,1 млн втікачів від війни. Ключовим мотивом для прийняття рішення про повернення були емоції та почуття (52%). На другому місці — бажання возз'єднатися із сім'єю. Економічні труднощі за кордоном були вагомими для 19% повернених, а покращення безпекової ситуації вдома лише для 11% (мал. 2).



Мал. 2. Біженці війни з України, які повернулися з-за кордону, за даними опитування МОМ (за мотивами повернення; %)²

Для формування політики та планування конкретних заходів щодо повернення біженців на батьківщину не менш важливим є аналіз

¹ Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>

² IOM (2023). Ukraine Returns Report. General Population Survey. Round 14, October 2023. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-returns-report-general-population-survey-round-14-september-october-2023>

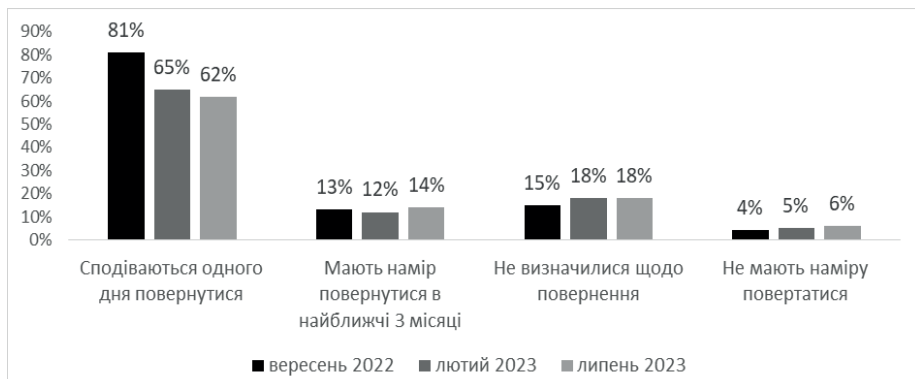
чинників неповернення. Найголовніший з них, зрозуміло, — незамирений конфлікт, продовження бойових дій, пов'язана з ними небезпека. Навіть у випадку, коли ситуація в країні в цілому є благополучною, біженці можуть не мати впевненості у поверненні в окремі її регіони. Наприклад, після закінчення війни в колишній Югославії біженці воліли повертатися в населені пункти, де більшість становило населення однією з ними етнічної належності і де вони почувалися безпечніше. Хоча в Україні немає міжетнічного конфлікту, проте цілком вірогідно припустити, що біженці, які є вихідцями із прикордонних з Росією та зруйнованих регіонів, де проходили бої, при поверненні на Батьківщину намагатимуться облаштуватися в інших місцях країни.

Наступний чинник неповернення — проблеми з працевлаштуванням та доступом до базових послуг, передусім медичних та освітніх. Якщо економіка країни походження зруйнована, як і структура освіти та охорони здоров'я, а в країні притулку біженці мають роботу, можуть навчатися та отримати медичну допомогу, це є вагомими обставинами, які утримують від повернення.

На перешкоді поверненню пряме небажання частини біженців повертатися в країну походження. Воно може мати різні причини, наприклад, небажання повертатися до місць, де вони зазнали страх, жорстокість чи втрату близьких, невпевненість в тому, що на батьківщині вони зможуть налагодити своє життя.

Якщо вислання тривало достатньо довго, зв'язок з батьківщиною послаблюється, водночас посилюється інтеграція в суспільство країни перебування. Тому можна припустити, що особи, які змогли знайти постійну і добре оплачувану роботу, комфортне житло, вивчили мову частіше орієнтуються на продовження перебування за кордоном. Інтегруватися легше людям активного віку, не обтяженим членами родини, які потребують піклування, з високим освітнім рівнем. Чинник часу, таким чином, передовсім впливає на осіб з певними індивідуальними характеристиками, проте його вплив неминучий і для усього загалу біженців, що можна, на жаль, продемонструвати також і настроями українських біженців війни. Відповідно до результатів опитувань, які систематично проводяться УВКБ ООН серед українців за кордоном, більшість біженців прагнуть одного дня повернутися додому. Однак з плином часу осіб, орієнтованих на повернення, стає менше, водночас, хоча і незначною мірою, зростає частка тих, які

не мають такого наміру. Збільшується також частка тих, хто коливається. Можна припустити, що насправді частина з них схиляється до залишення за кордоном (мал. 3).



Мал. 3. *Наміри українських біженців війни щодо повернення за даними опитувань УВКБ ООН (%)¹*

Разом з тим, немає прямої залежності між інтеграцією в країні перебування та неповерненням, оскільки освіта, підвищення кваліфікації, отримання краще оплачуваного робочого місця тощо у підсумку може означати накопичення ресурсів для повернення та реінтеграції на батьківщині. Причому чим довше особа перебуває за кордоном, тим більші ці ресурси². Першорядне значення має набута освіта, знання мов, не менш вагомі грошові заощадження мігрантів та їхні перекази рідним на батьківщину. Тому протиставлення інтеграції та повернення далеко не завжди відповідає дійсності і в певних випадках більш доцільно говорити про інтеграцію в інтересах повернення.

Так само неоднозначним може бути вплив соціальних зв'язків, які, як зазначалося, є вагомим чинником повернення на батьківщину, проте можуть діяти у протилежному напрямку, якщо встановлені за кордоном. Йдеться не лише про стосунки, налагоджені з місцевими

¹ UNHCR (2023a). Lives on Hold #4 — Intentions and perspectives of refugees from Ukraine: Regional Intentions Report. URL: <https://reliefweb.int/report/world/lives-hold-4-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-regional-intentions-report-july-2023>

² Onder H., Haneen S. (2019). The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1401-3>

мешканцями. Дослідники помітили, що повернення біженців менш інтенсивне з регіонів, де їхніх співвітчизників багато, де контакти між ними, взаємодопомога забезпечують відчуття більшого комфорту та захищеності. У зв'язку з цим можна припустити, що численні та добре організовані громади українців, сформовані в зарубіжних країнах в результаті багаторічної трудової міграції за кордон, які надають біженцям війни всіляку підтримку, сприяють їхньому облаштуванню та інтеграції і можуть бути чинником, який гальмуватиме повернення на Батьківщину. Нагадаємо, що за даними соціологічних опитувань при виборі країни притулку біженці війни з України в багатьох випадках керувалися наявністю там родичів чи знайомих, на допомогу яких вони могли розраховувати.

Таким чином, якщо виїхати за кордон біженців примушують передусім міркування безпеки, повернення мотивується комплексом різних обставин, серед яких безпека, хоча й вважається головною, є лише однією з багатьох.

Політичні чинники репатріації біженців формуються діяльністю міжнародних організацій, передусім УВКБ ООН, та політикою країн перебування та походження. Міжнародні структури надають різноманітну допомогу у поверненні біженців, передусім шляхом допомоги у розв'язанні конфліктів, які спричинили вимушені переміщення населення, та повоєнного відновлення, а також організації та фінансуванні переїзду, виплаті певних коштів на облаштування на батьківщині, підтримці працевлаштування поверненців чи започаткування ними власного бізнесу. В Європейському Союзі, оскільки добровільне повернення вважається найбільш прийнятним рішенням щодо мігрантів, які не хочуть або не мають підстав для перебування на його території, діє механізм добровільного повернення, який фінансується урядами країн — членів та адмініструється МОМ. Він передбачає адміністративну, логістичну та фінансову допомогу, у т.ч. в реінтеграції на батьківщині¹. Аналогічні програми існують на національному рівні. Наприклад, в Німеччині урядова допомога добровільному поверненню мігрантів надається понад 30 років, протягом

¹ IOM (2023). Assisted Voluntary Return and Reintegration. URL: <https://www.retornovoluntario.org/uploads/a58c605e7e2f2caf23efe739eb4a3ad7.pdf>

цього нею скористалися майже 700 тис. осіб¹. Разом з тим, матеріали соціологічних досліджень в середовищі біженців дають підстави для висновку, що програми підтримки репатріації не мають особливого значення для прийняття рішення про повернення. Вони більше впливають на його реалізацію, на строки повернення, процес реінтеграції². Дослідники також звертають увагу на те, що програми повернення мають шанс на ефективність лише тоді, коли спонтанне, тобто самостійне повернення біженців, уже відбувається, і що обсяги спонтанного повернення значно переважають обсяги організованого³.

Прагнення країн перебування забезпечити репатріацію, часом створює ситуацію, коли іншого вибору, крім від'їзду, біженці не мають. Так, наприклад, у 1990-ті роки Німеччина після укладення Дейтонських угод щодо миру в Югославії запропонувала біженцям війни з цієї країни повернутися додому. З 320 тис. тих, хто користувався тимчасовим захистом, виїхали на батьківщину 250 тис., понад 50 тис. вибули до інших країн і лише 22 тис. змогли залишитися в Німеччині⁴. Нагадаємо також, що максимальний строк тимчасового захисту, яким користуються в Європі українські втікачі від російсько-української війни, становить три роки, питання щодо їх подальшого правового статусу наразі відкрите, тобто не виключено виникнення ситуації, коли українці будуть змушені повертатися на Батьківщину.

Країни походження не можуть впливати на повернення біженців адміністративними методами. Стимулювати репатріацію можливо лише у спосіб створення умов для налагодження нормального життя на батьківщині. Крім надання безпосередньої допомоги для повернення, яка зазвичай надається міжнародними донорами і не може

¹ Federal Ministry of Interior and Community (2023). General overview of return policy. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/law-on-foreigners/return-policy/general-overview-of-return/general-overview-of-return-policy-node.html;jsessionid=DC17B6FD4C60B4F3061CD9CEDB0BC244.live862>

² Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>

³ Harild N., Christensen A., Zetter R. (2015). Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ec025dca-77c1-5495-bdd4-00032a607b1e/content>

⁴ Valenta M., Strabac Z. (2013). The Dynamics of Bosnian Refugee Migrations in the 1990s, Current Migration Trends and Future Prospects. *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 32(3). pp. 1–22. URL: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdt013>

бути тривалою, необхідно відновлювати економіку, соціальну інфраструктуру, роботу інституцій, тобто вирішувати проблеми повернення комплексно. В деяких країнах цими питаннями займалися спеціально створені органи влади, наприклад, в Боснії та Герцеговині це було Міністерство з прав людини та біженців, в Косово — Міністерство громад та повернення.

Досвід повернення біженці до країн Західних Балкан продемонстрував важливість заходів із відновлення житла та майнових прав поверненців, який був в цілому успішним завдяки значній міжнародній допомозі, яка не обмежувалася лише фінансовим забезпеченням, але включала організаційну підтримку та контроль¹.

За висновком Світового банку, зробленому на основі аналізу результативності низки програм міжнародної допомоги, для забезпечення сталого повернення та реінтеграції біженців, по-перше, необхідні проєкти, орієнтовані на інтереси громади чи регіону походження біженців, до планування яких залучаються як ті, хто повернувся, так і ті, хто залишився на батьківщині, а, по-друге, трансформаційні проєкти, спрямовані на розвиток країни в цілому².

Водночас, перешкоджають успіху зусиль країни походження, спрямованих на повернення біженців на батьківщину, відсутність політичної волі, недостатнє фінансування, неякісна стратегія та нечітко визначені цілі, ненадійні дані, неналежна координація між різними акторами, задіяними у процесі, громадськістю та бізнесом³.

IV. ВИСНОВКИ

Аналіз правових та організаційних підходів до процесу повернення біженців на батьківщину та їх практичної реалізації в різних регіонах світу дає підстави для низки висновків, які можуть бути корисними

¹ Žižka O. (2019). After Coming Home: Forms and Meanings of Return in Dayton's Bosnia and Herzegovina. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*. Vol. 67(3). pp. 523–543. URL: <https://doi.org/10.2298/GEI1903523Z>

² Harild N., Christensen A., Zetter R. (2015). Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement. Washington D.C.: World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ec025dca-77c1-5495-bdd4-00032a607b1e/content>

³ Crisp J. (2019). Repatriation principles under pressure. *Forced Migration Review*. Vol. 62. pp. 19–23. URL: <https://www.fmreview.org/sites/default/files/FMRdownloads/en/return/crisp.pdf>

при розробці політики сприяння репатріації українських біженців війни, які набули тимчасового захисту в зарубіжних країнах.

Порівняння динаміки репатріаційних потоків показало, що найбільше біженців повертаються додому одразу після припинення конфлікту, проте з часом потік повернених поступово скорочується. Тобто діяльність держави та міжнародних організацій, спрямована на поширення необхідної для прийняття рішення про повернення інформації, підтримку переїзду, є результативною протягом доволі нетривалого періоду, тому розроблення Українською державою заходів із сприяння поверненню видається терміновим.

Організація повернення та сприяння реінтеграції повернених є зобов'язанням держави щодо своїх громадян, проте потребує підтримки з боку міжнародної спільноти, партнерської співпраці з країнами притулку та міжнародними організаціями. Це питання має стати одним із центральних при міжнародних контактах України.

Політика повернення включає місцеві, національні та регіональні рішення, дипломатичні, безпекові та гуманітарні акції, а також зусилля у сфері розвитку. До її розроблення та реалізації мають бути залучені всі зацікавлені сторони, тобто країни походження та перебування біженців, громади, куди вимушені мігранти повертаються, міжнародні та неурядові організації, самі біженці.

Підтримка повернення має бути вбудована в ширшу стратегію повноцінної відбудови та розвитку країни, проте бути регіонально спрямованою, сприяти структурним економічним змінам, підвищенню ефективності послуг в громадах, куди повертаються біженці, започаткуванню чи розширенню бізнесу, створенню нових робочих місць, передбачати навчання та підвищення кваліфікації біженців за затребуваними на місцевому ринку праці професіями, забезпечення доступу до кредитів тощо.

При розробці відповідних заходів необхідно враховувати інтереси не лише вимушених мігрантів, а й тих мешканців, які нікуди не виїжджали, жодні привілеї чи пільги недопустимі. Водночас адресна індивідуальна допомога з повернення має надаватися вразливим категоріям вимушених мігрантів, зокрема інвалідам, багатодітним сім'ям, жертвам репресій, залежно від їхніх потреб.

Повернення має бути підготовленим і ця підготовка повинна відбуватися ще в країні притулку, зокрема, шляхом набуття освіти

чи кваліфікації, затребуваних на батьківщині, що може значно полегшити реінтеграцію після повернення. Вкрай важливим видається визнання здобутих за кордоном знань, дипломів, свідоцтв, спрощений підхід до визнання кваліфікацій, отриманих під час практичної роботи, тобто неформальним шляхом.

Заходи з повернення необхідно здійснювати у тісній співпраці та з урахуванням інтересів бізнесу, від якого, власне, залежить наскільки трудовий та інтелектуальний потенціал повернених буде використаний і в їхніх інтересах, і в інтересах повоєнної відбудови. Йдеться як про пряму підтримку бізнесом повернення на батьківщину працівників, в яких він зацікавлений, так і про інформаційну, кредитну, податкову підтримку започаткування чи розширення бізнесу самими поверненими.

Необхідно усвідомити, що повернення не одноразовий акт, а тривалий процес. Стратегії мігрантів можуть передбачати не лише повернення чи залишення, а й комбінацію цих опцій, тимчасове перебування за кордоном чи тимчасове повернення. У зв'язку з цим вкрай важливо забезпечити вільну транскордонну мобільність між Україною та країнами перебування її громадян.

Також необхідно визнати, що мобільність, подальша міграція залишаються важливими елементами життєвих стратегій і тих біженців, які перебувають за кордоном, і тих, які повертаються на батьківщину, джерелом необхідних ресурсів для пошуку сталого рішення, повернення та повоєнної відбудови. Тому в інтересах України досягнення домовленостей з європейськими партнерами про свободу пересування, доступ українців до зарубіжних ринків праці.

Повернення необхідно забезпечувати інституційно, для чого підвищувати спроможність державних органів на національному та місцевому рівнях, місцевого самоврядування, громадських організацій керувати поверненням, здійснювати навчання персоналу цих установ та забезпечувати ресурсами.

Розроблення необхідних для заохочення програм та проєктів потребує адекватної інформації про кількісний та якісний склад біженців, їхні потреби, настрої та вподобання, тобто удосконалення статистики, надійного наукового супроводу.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Андел І. В. (2013). Екологічна міграція населення у регіонах України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. Вип. 3. С. 451–457 URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20133\(101\)/sep20133\(101\)_451_AndellV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20133(101)/sep20133(101)_451_AndellV.pdf)
2. Конвенція про статус біженців. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text
3. УВКБ ООН (1984). Картаженская декларация о беженцах, принятая на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы». URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12...8C_1984.pdf
4. Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>
5. Chimni B. (2003). Post-conflict peace-building and the return of refugees: Concepts, practices, and institutions. *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. URL: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2434/nLib9280810863.pdf>
6. Constant L., Shelly C., Blake J. S. et al. (2021). In Search of a Durable Solution. Examining the Factors Influencing Postconflict Refugee Returns. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1327-1/RAND_RRA1327-1.pdf
7. Crisp J. (2019). Repatriation principles under pressure. *Forced Migration Review*. Vol. 62. pp. 19–23. URL: <https://www.fmreview.org/sites/default/files/FMRdownloads/en/return/crisp.pdf>
8. Federal Ministry of Interior and Community (2023). General overview of return policy. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/law-on-foreigners/return-policy/general-overview-of-return/general-overview-of-return-policy-node.html;jsessionid=DC17B6FD4C60B4F3061CD9CEDB0BC244.live862>
9. Global Compact on Refugees. URL: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>
10. Harild N., Christensen A., Zetter R. (2015). Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ec025dca-77c1-5495-bdd4-00032a607b1e/content>
11. IOM (2023a). Assisted Voluntary Return and Reintegration. URL: <https://www.retornovoluntario.pt/uploads/a58c605e7e2f2caf23efe739eb4a3ad7.pdf>
12. IOM (2023b). Ukraine Returns Report. General Population Survey. Round 14, October 2023. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-returns-report-general-population-survey-round-14-september-october-2023>
13. Onder H., Haneen S. (2019). The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1401-3>
14. Organization of African Unity (OAU). Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (September 10, 1969). URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.htm>
15. Stefanovic D., & Loizides N. (2017). Peaceful Returns: Reversing Ethnic Cleansing after the Bosnian War. *International Migration*. Vol. 55(5). pp. 217–234. URL: <https://doi.org/10.1111/imig.12382>
16. Valenta M., Strabac Z. (2013). The Dynamics of Bosnian Refugee Migrations in the 1990s, Current Migration Trends and Future Prospects. *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 32(3). pp. 1–22. URL: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdt013>
17. UNHCR (1996). Handbook — Voluntary Repatriation: International Protection. URL: <https://www.unhcr.org/uk/media/handbook-voluntary-repatriation-international-protection>

18. UNHCR (2003). Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. URL: <https://www.unhcr.org/media/framework-durable-solutions-refugees-and-persons-concern-0>
19. UNHCR (2022). Global Trends Report. URL: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>
20. UNHCR (2023a). Lives on Hold #4 — Intentions and perspectives of refugees from Ukraine: Regional Intentions Report. URL: <https://reliefweb.int/report/world/lives-hold-4-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-regional-intentions-report-july-2023>
21. UNHCR (2023b). Position on voluntary return to Ukraine. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/649a7c744.pdf>
22. UNHCR (2023c). Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=sH5pnE>
23. Žila O. (2019). After Coming Home: Forms and Meanings of Return in Dayton's Bosnia and Herzegovina. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*. Vol. 67(3). pp. 523–543. URL: <https://doi.org/10.2298/GEI1903523Z>

REFERENCES

1. Andel I. V. Ekologichna mihratsiya naselennya u rehionakh Ukrayiny [Ecological migration of the population in the regions of Ukraine]. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. Vol. 3. pp. 451–457. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20133\(101\)/sep20133\(101\)_451_AndelIV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20133(101)/sep20133(101)_451_AndelIV.pdf) [In Ukrainian].
2. Black R., Koser K., Munk K. et al. (2004). Understanding voluntary return. University of Sussex. Report. URL: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/11041/>
3. Chimni B. (2003). Post-conflict peace-building and the return of refugees: Concepts, practices, and institutions. *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. URL: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2434/nLib9280810863.pdf>
4. Constant L., Shelly C., Blake J. S. et al. (2021). In Search of a Durable Solution. Examining the Factors Influencing Postconflict Refugee Returns. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1300/RRA1327-1/RAND_RRA1327-1.pdf
5. Convention relating to the Status of Refugees. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text [In Ukrainian].
6. Crisp J. (2019). Repatriation principles under pressure. *Forced Migration Review*. Vol. 62. pp. 19–23. URL: <https://www.fmreview.org/sites/default/files/FMRdownloads/en/return/crisp.pdf>
7. Federal Ministry of Interior and Community (2023). General overview of return policy. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/law-on-foreigners/return-policy/general-overview-of-return/general-overview-of-return-policy-node.html;jsessionid=DC17B6FD4C60B4F3061CD9CEDB0BC244.live862>
8. Global Compact on Refugees. URL: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>
9. Harild N., Christensen A., Zetter R. (2015). Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ec025dca-77c1-5495-bdd4-00032a607b1e/content>
10. IOM (2023a). Assisted Voluntary Return and Reintegration. URL: <https://www.retornovoluntario.pt/uploads/a58c605e7e2f2caf23efe739eb4a3ad7.pdf>
11. IOM (2023b). Ukraine Returns Report. General Population Survey. Round 14, October 2023. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-returns-report-general-population-survey-round-14-september-october-2023>

12. Onder H., Haneen S. (2019). The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1401-3>
13. Organization of African Unity (OAU). Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (September 10, 1969). URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.htm>
14. Stefanovic D., Loizides N. (2017). Peaceful Returns: Reversing Ethnic Cleansing after the Bosnian War. *International Migration*. Vol. 55(5). pp. 217–234. URL: <https://doi.org/10.1111/imig.12382>
15. Valenta M., Strabac Z. (2013). The Dynamics of Bosnian Refugee Migrations in the 1990s, Current Migration Trends and Future Prospects. *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 32(3). pp. 1–22. URL: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdt013>
16. UNHCR (1984). Cartagena Declaration on Refugees, adopted at the colloquium on «International Refugee Protection in Central America, Mexico and Panama: Legal and Humanitarian Challenges». URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12...8C_1984.pdf [In Ukrainian].
17. UNHCR (1996). Handbook — Voluntary Repatriation: International Protection. URL: <https://www.unhcr.org/uk/media/handbook-voluntary-repatriation-international-protection>
18. UNHCR (2003). Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. URL: <https://www.unhcr.org/media/framework-durable-solutions-refugees-and-persons-concern-0>
19. UNHCR (2022). Global Trends Report. URL: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>
20. UNHCR (2023a). Lives on Hold #4 — Intentions and perspectives of refugees from Ukraine: Regional Intentions Report. URL: <https://reliefweb.int/report/world/lives-hold-4-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-regional-intentions-report-july-2023>
21. UNHCR (2023b). Position on voluntary return to Ukraine. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/649a7c744.pdf>
22. UNHCR (2023c). Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=sH5pnE>
23. Žiža O. (2019). After Coming Home: Forms and Meanings of Return in Dayton's Bosnia and Herzegovina. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*. Vol. 67(3). pp. 523–543. URL: <https://doi.org/10.2298/GEI1903523Z>

ОПОДАТКУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОПЕРАТОРІВ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА В КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

TAXATION OF EUROPEAN SOCIAL HOUSING OPERATORS IN CONTEXT OF MIGRATION PROCESSES

Дмитро Овсій¹

*Національна академія внутрішніх справ
(пл. Солом'янська, 1, м. Київ, 03035)*

Dmytro Ovsii

*National Academy of Internal Affairs
(1, Solomjanska Sq., Kyiv, Ukraine, 03035)*

Отримано: 30.10.2023. Затверджено: 13.02.2024

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлено проблеми оподаткування діяльності, пов'язаної із забезпеченням соціальним житлом. Розглянуто сучасну практику вирішення проблеми житлової кризи, що виникла в умовах війни на території України, тому питання соціального житла виходять на перший план. Акцентується увага на тому, що на сьогодні забезпечення громадян житлом реалізується за допомогою іпотечного кредитування та низки соціальних житлових програм. Проте, такий вид кредитування не завжди здійснюється на вигідних та доступних для кожного українця умовах. Актуальність теми обумовлюється тим, що для сімей, які перебувають в очікуванні житла або поліпшенні житлових умов, не мають можливості придбати житло у власність навіть на пільгових умовах соціальних програм, єдиною доступною формою є житло в оренду. Тому очевидною стає необхідність формування нового сегмента серед житлового ринку — орендного сектора соціального житла. На думку автора доречно було б надавати в оренду житло не лише органами державної влади або місцевого самоврядування, а також неприбутковими організаціями. Проаналізовано нові зміни у національне законодавство,

¹ аспірант; orcid 0009-0009-3346-2336; e-mail: d.ovsiy@goro.in.ua

що регулюють питання будівництва житла. Наведено приклади реалізації соціальних житлових програм, що реалізовані за кордоном. Проаналізовано практику оподаткування діяльності неприбуткових організацій. У результаті аналізу світового досвіду встановлено, що Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Норвегія, Польща, Португалія, Іспанія, Швеція та Великобританія мають податкові режими, які сприяють певним видам інвестицій у нерухомість. На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що соціальне житло є життєво необхідним елементом інфраструктури, що створює можливості для зростання міст та економіки.

Ключові слова: соціальне житло; оподаткування; неприбуткові організації; міжнародний досвід; міграційні процеси; національне законодавство.

ABSTRACT

The article highlights the problems of taxation of activities related to the provision of social housing. The author examines the current practice of solving the problem of the housing crisis that arose in the context of the war in Ukraine, and therefore the issues of social housing come to the fore. The author emphasizes that today the provision of housing to citizens is realized through mortgage lending and a number of social housing programs. However, this type of lending is not always carried out on favorable and affordable terms for every Ukrainian. The relevance of the topic is due to the fact that for families waiting for housing or improving their living conditions, which are unable to purchase their own housing even on preferential terms of social programs, the only available form of housing, is rent. Therefore, the need to form a new segment of the housing market — the rental sector of social housing — becomes obvious. In the author's opinion, it would be appropriate to provide housing for rent not only by public authorities or local governments, but also by non-profit organizations. The author analyzes new changes in national legislation regulating housing construction. Examples of social housing programs implemented abroad are given. The practice of taxation of non-profit organizations is analyzed. The analysis of international experience shows that Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden, and the United Kingdom have tax regimes that favor certain types of real estate investment. Based on this analysis, it is concluded that social housing is a vital element of infrastructure that creates opportunities for urban and economic growth.

Key words: social housing; taxation; non-profit organizations; international experience; migration processes; national legislation.

I. ВСТУП

Однією з соціальних проблем в Україні на сьогодні є проблема забезпечення житлом громадян, яким держава гарантує права на отримання житла безоплатно або за доступну плату з державних, муніципальних та інших житлових фондів. З іншої сторони, слід відзначити значне зростання потреби у житлі, враховуючі міграційні процеси, викликані війною та пандемією COVID-19. Пандемія COVID-19 та інфляція ускладнили світову економічну ситуацію загалом та більшою або меншою мірою окремо в кожній країні. Все це ускладняється

наслідками російської агресії проти України: зруйновані мільйони життів, будинків та інфраструктури, потоки українських біженців, посилення світової продовольчої та енергетичну кризи.

Згідно з дослідженнями Київської школи економіки (Станом на кінець травня 2023 року) сума прямих збитків, завданих житловому фонду України внаслідок повномасштабної війни, складає понад 54 млрд доларів США¹. Величезна частина внутрішньо переміщених осіб (понад 40% житла було пошкоджено або знищено) та значна частина громадяни, які тимчасово переміщені за кордом позбавлені житла, яким вони володіли або користувалися до війни.

Серед цілей плану відновлення Президента України в частині «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави» були зокрема передбачено стимули щодо житлового будівництва: створення соціального (маневреного) житла, залучення операторів соціального житла, надання пільгового іпотечного кредитування, запровадження механізмів компенсації за знищено або пошкоджене житло.

Враховуючи зазначене, незважаючи на значну міграцію активізація будівництва житла і відповідно питання сплати податків та ухилення від такої сплати є актуальними питаннями, які потребують дослідження.

На сьогодні забезпечення громадян житлом реалізується за допомогою іпотечного кредитування та низки соціальних житлових програм. Проте, такий вид кредитування не завжди здійснюється на вигідних та доступних для кожного українця умовах. Кількість громадян, які можуть купувати житло в іпотеку, насправді не велика, тому розширення іпотечного кредитування не може зробити житло доступним. На фоні сучасних подій і гострої потреби населення у належних житлових умовах, соціальне житло також не може вирішити проблеми більшості населення, оскільки його надзвичайно мало.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних із особливостями оподаткування діяльності операторів соціального житла в Європейському Союзі заклали: С. О. Баранов, С. С. Брехов,

¹ KSE (2023). Понад \$54 млрд — збитки житлового фонду України внаслідок повномасштабної війни на кінець травня 2023 року. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ponad-54-mlrd-zbitki-zhitlovogo-fondu-ukrayini-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-viyni-na-kinets-travnnya-2023-roku/>

Л. І. Брич, Л. Т. Томнюк, В. В. Вересова, Д. І. Голосніченко, К. О. Вороновська, Я. М. Кураш, В. В. Лисенко, О. В. Маслак, М. О. Матвійчук та інші науковці.

Водночас, зважаючи на актуальність і потребу у забезпеченні житлом населення України та з метою вдосконалення нормативно-правової бази, потребує дослідження досвід зарубіжних країн з цього питання, щоб в майбутньому застосувати в національне законодавство.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Метою є дослідження особливостей оподаткування діяльності операторів соціального житла в Європейському Союзі, аналіз проблем, пов'язаних із забезпеченням соціальним житлом в Україні.

Досягнення зазначеної мети застосовані порівняльний, системний, структурно-функціональний та інші загальнонаукові методи пізнання, враховуючи вивчення вітчизняних і зарубіжних літературних джерел, нормативно-правових актів.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В європейських країнах існує чіткий поділ житлового фонду на приватний та соціальний сектори. Це є стратегічно важливим для формування житлової політики, тому що в кожному із секторів діють різні пріоритети, механізми та правила. Кожен уряд, зацікавлений у скороченні бюджетних видатків, прагне до створення умов для збільшення приватного сектору та скорочення соціального сектора, що є за своєю суттю дотаційним. Право на житло, як одне із основних прав людини, в державах-членах Європейського Союзу закріплено або в конституції держави (як, наприклад, в Іспанії, Нідерландів, Португалії), або у відповідних законах (наприклад, у Данії, Німеччині, Греції, Італії, Ірландії, Люксембурзі, Франції). При цьому в Данії, Ірландії, Люксембурзі відповідні норми стосуються лише осіб, які не можуть самостійно придбати житлову площу. Наприклад, у Великій Британії, де приватний сектор становить 69% від загального обсягу житлового фонду, розвиток приватного домоволодіння є пріоритетом економічної політики держави. У США приватний сектор ще масштабніший і становить 92%. Варто зазначити, що проблема формування ринку соціально доступного житла пов'язана також і з оподаткуванням, що діє на сьогодні та потребує реформування.

Інститутом «*Investigate europe*» було проаналізовано широкий перелік нормативних актів, в результаті чого встановлено, що Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Норвегія, Польща, Португалія, Іспанія, Швеція та Великобританія мають податкові режими, які сприяють певним видам інвестицій у нерухомість. Загальною практикою є звільнення від приросту капіталу, спеціальні гарантії вільного оподаткування, низькі податки на доходи від орендної плати та пільги у спадщині — це лише деякі з загальних наданих привілеїв. Так, наприклад, у Норвегії, якщо ви продаєте будинок, у якому живете, прибуток не оподатковується. Якщо ви здаєте частину свого будинку під час проживання в ньому, дохід від оренди також не обкладається податком. Ці та інші сприятливі правила оподаткування сприяли буму нерухомості та 200% зростання цін між 1990 і 2015 роками¹.

За законодавством Нідерландів з 2013 року орендодавці зобов'язувались сплачувати відповідні збори, це ж стосувалось соціального житла. Починаючи з 01 січня 2023 року було скасовано податок за оренду житла за ставкою нижче 737 євро. Зміни полягають у тому, що протягом наступних трьох років орендна плата соціального житла буде обмежено, а в разі потреби будь-яке підвищення не перевищуватиме підвищення середньої заробітної плати. Орендарям, чії доходи становлять до 120% соціального мінімуму, одноразово знижуватимуть орендну плату до 550 євро на місяць. Таким чином, держава намагається вирішити існуючий дефіцит і подвоїти виробництво нових соціальних орендних будинків з майже 16 000 у 2020 році до в середньому 33 000 будинків на рік, досягнувши приблизно 250 000 новозбудованих будинків до 2030 року².

Варто зазначити, що загальний обсяг соціального житла у різних країнах різний. Наприклад, у Данії він становить 20% житлового фонду країни (500 тис. од.), що надається в оренду і утримується лише коштом орендарів. Допомога населенню в розвитку соціального житла

¹ Paulo P. (2022). Europe's governments inflate housing prices with huge tax privileges for real estate. URL: https://www-investigate-europe-eu.translate.goog/en/2022/europes-governments-inflate-housing-prices-with-huge-tax-privileges-for-real-estate/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc

² Housing Europe (2022). The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing. URL: https://www-housing-europe-eu.translate.goog/resource-1714/the-abolition-of-the-tax-for-dutch-social-housing-landlords-results-in-immediate-commitments-to-better-housing?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc

надається некомерційними організаціями у вигляді інвестицій у будівництво, а також державою у вигляді податкових пільг для населення. У результаті 91% грошей, що вкладаються, припадає на приватні інвестиції, 7% складає допомогу муніципалітетів, 2% вносять самі мешканці. Місцева влада фінансує незаможних, але при цьому 80% субсидій надається центральним урядом і лише 20% — муніципалітетами.

Відповідно до законодавства Німеччини, лише ті некомерційні організації, які реалізують виключно суспільно-корисні, благодійні та церковні цілі, звільняються від податку на прибуток, комерційного податку, а також податку на дарування та спадщину. Положеннями розділів 52–54 Фіскального кодексу Німеччини визначено процедуру звільнення від оподаткування та перелік цілей, які повинні мати такі неприбуткові організації. Відтак, багато видів суспільно корисної діяльності звільняються від оподаткування, наприклад, ті, що пов'язані з охороною здоров'я, освітою, культурою та наукою. Якщо діяльність організації-пільговика підлягає сплаті податків на додану вартість і підпадає під статутні цілі організації, застосовна ставка зменшується з 19 % до 7%. У тому випадку, коли грант некомерційної організації доповнює оподатковувані ПДВ послуги, такий податок, включений у витрати проекту, може бути відшкодованим податковою службою¹. Необхідно додати, що концепція будівництва соціального житла розробляються в Німеччині фракціями партій у бундестазі та затверджуються у вигляді державних програм, кошти на виконання яких виділяються державою.

Згідно із статтею 47 Конституції України кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Відповідно до цієї статті Основного Закону України впливає, що право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла, придбання його у власність або взяття в оренду, а громадянами, які потребують соціального захисту, — у спосіб отримання соціального житла від держави або органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою

¹ Council on Foundation (2022). Nonprofit Law in Germany. URL: https://cof-org.translate.googleusercontent.com/content/nonprofit-law-germany?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc

та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

У подальшому, реалізація і забезпечення державою права на житло знайшла своє відображення у нормативно-правових актах:

Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» визначив правові, економічні, соціальні й організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів.

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» визначив правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 819 «Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом» було визначено порядок забезпечення громадян доступним житлом відповідно до статті 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва».

Реалізація права на житло шляхом побудови і придбання також знайшли своє законодавче закріплення. Загальні вимоги щодо придбання житла визначаються Законом України «Про інвестиційну діяльність». Питання інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва врегульовані також цим Законом. Так, частиною третьою статті 4 вказаного Закону передбачено, що інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, може здійснюватися виключно через фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, а також шляхом емісії цільових корпоративних облігацій, виконання зобов'язань за якими здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва. Інші способи фінансування будівництва таких об'єктів визначаються виключно законами.

Податкове навантаження, об'єкт оподаткування та база оподаткування у кожному випадку залежить не тільки від обраної схеми продажів (об'єкт продажу), але й від учасників правочину (суб'єктів).

Такими суб'єктами можуть бути: суб'єкти на загальній системі оподаткування: фізичні особи або юридичні особи; суб'єкти на спрощеній системі оподаткування – платники єдиного податку; суб'єкти особливого (пільгового) оподаткування – інститути спільного інвестування, які згідно з підпунктом 146.6.1 пункту 146.6 статті 146 Податкового кодексу України мають таку пільгу – звільняються від оподаткування кошти спільного інвестування, а саме: кошти, внесені засновниками корпоративного фонду, кошти та інші активи, залучені від учасників інституту спільного інвестування, доходи від здійснення операцій з активами інституту спільного інвестування, доходи, нараховані за активами інституту спільного інвестування, та інші доходи від діяльності інституту спільного інвестування (відсотки за позиками, орендні (лізингові) платежі, роялті тощо).

У сфері житлового будівництва зобов'язання щодо сплати податків виникають за результатами вчинення учасниками юридично значимих дій — правочинів у сфері житлового будівництва. У цій сфері правочини відрізняються за суб'єктивним складом і предметом. Такі ознаки правочину (суб'єктивним складом та об'єктами цивільного обороту щодо яких укладаються правочини) визначаються базу оподаткування.

Відповідно до статті 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. На виконання вказаних положень конституції прийнято цілу низку нормативно-правових актів. Серед них і Податковий кодекс України. Саме цим Кодексом передбачено, що суб'єкти особливого (пільгового) оподаткування (інститути спільного інвестування), звільняються від оподаткування в частині коштів спільного інвестування.

Окрім цього, один із прямо передбачених способів інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, може здійснювати інститут спільного інвестування.

Таким чином, з однієї сторони пільговий режим оподаткування інвестиційних фондів прямо передбачений одним законом, а іншим законом обмежено можливість залучення коштів на будівництво житла, з використанням недержавних коштів, і прямо передбачено виключний перелік, серед якого є і використання інвестиційних фондів для таких цілей. Системно аналізуючи положення вказаних норм можна

прийти до обґрунтованого висновку, що механізм особливого (пільгового) оподаткування для інвестування у житло за рахунок недержавних коштів закладений безпосередньо законодавцем.

Враховуючи положення вже згаданої статті, вказані пільги можна розглядати як стимули, закладені для реалізації статті 47 Конституції України (держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду).

В Україні вже створено Національну раду з відновлення України, якою було підготовлено План відновлення України. Варто звернути увагу на розділ «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України», що координується Міністерством розвитку громад і територій України¹. Вказаним Планом передбачено необхідність складання спеціальних нормативно-правових актів, які б регулювали неприбуткову оренду житла. Специфіка полягає в тому, що доречно було б надавати житло в оренду не лише органами державної влади або місцевого самоврядування, а також неприбутковими організаціями — операторами. В сучасних умовах житло з «соціального» і «тимчасового» фондів надається безоплатно. Одночасно, неприбуткова оренда може здійснюватися платно, проте з доступними цінами. У такому разі операторам неприбуткового житла надавалась би можливість реалізовувати кредитні довгострокові зобов'язання з використанням міжнародних фінансових інституцій. З метою залучення міжнародних організацій у першу чергу, необхідно підготувати нормативну базу, створити необхідні можливості для розвитку недержавного неприбуткового житла, а також муніципального, але самокупного неприбуткового житла може полегшити завдання житлового забезпечення, яке стоїть перед органами місцевого самоврядування і державою².

Для сімей, які перебувають в очікуванні житла або поліпшенні житлових умов, не мають можливості придбати житло у власність

¹ Національна рада з відновлення (2022). План відновлення України. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf

² Вербицький І., Боброва А. (2022). Житло у проєкті Плану відновлення України: можливості і ризики. URL: <https://cedos.org.ua/researches/zhytlo-u-proyekt-planu-vidnovlennya-ukrayiny-mozhlyvosti-i-ryzyky/>

навіть на пільгових умовах соціальних програм, єдиною доступною формою є житло в оренду. Тому очевидною постає необхідність формування нового сегмента серед житлового ринку — орендного сектора соціального житла.

У цілому, визначити, коли включити дохід від оренди в розрахунок податку на прибуток від непов'язаної діяльності неприбуткових організацій, може бути складно. Відтак, можна визначити декілька типів доходу від оренди, зокрема: 1) надання житла малозабезпеченим сім'ям; 2) здача в оренду приміщень для спеціальних подій, таких як конференції, офіційні зустрічі та спеціальні збори; 3) передача в довгострокову оренду частини приміщень будівлі іншими організаціями, в тому числі непов'язаними комерційними та некомерційними організаціями; 4) здача в оренду приміщень з рухомим майном.

Визначаючи чи є дохід від передачі майна в користування, варто врахувати декілька важливих факторів. По-перше, в залежності від типу власності важливу роль відіграє приналежність майна. По-друге, чи воно пов'язане з діяльністю організації. Тобто, важливо, щоб діяльність організації та використання майна сприяло досягненню цілей, які поставлені перед організацією.

Що стосується питання оптимізації податкового навантаження, то на макроекономічному рівні ця процедура є процесом вибору найбільш оптимальних форм організації податкової політики держави, що враховувала б особливості функціонування вітчизняних суб'єктів господарювання з метою стимулювання їх активної діяльності і підвищення доходів. Крім того, процес оптимізації покликаний вирішувати низку інших завдань, таких як: створення умов для фінансового компромісу між потребами держави в доходах та інтересами платників податків, реалізація якого повинна сприяти соціально-економічному розвитку країни; забезпечення диференційованого оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб; забезпечення синхронності позитивного впливу форм і методів оподаткування на доходи юридичних і фізичних осіб в часі; заохочення платників до збільшення отриманого доходу та забезпечення його правової регламентації¹.

¹ Матвійчук М. О., Брехов С. С. (2018). Оптимізація рівня податкового навантаження на суб'єктів господарювання в Україні. *Молодий вчений*. № 1(2). С. 926–929.

Практична оптимізація оподаткування здійснюється у сфері, де генерується прибуток шляхом упорядкування податкової політики та податкового планування шляхом вибору оптимальних форм ведення обліку. Визначення розмивання податкової бази на рівні вітчизняного законодавства відсутнє. Проте існує перелік ознак, на рівні міждержавних угод, до яких Україна приєдналась. Зокрема, в рамках Інклюзивної групи ОЕСР/G20 щодо боротьби з розмивання податкової бази та переміщення прибутку було погоджено текст Заяви 4 листопада 2021 року, до якої долучилось 137 держав світу, в тому числі Україна. У сфері житлового будівництва основна додана вартість генерується від створення нерухомого майна житлового призначення та подальший продаж такого майна невизначеному колу осіб. Як видно з описаних вище допустимих варіантів, фінансування та інвестування будівництва об'єктів житлового будівництва та учасники таких правочинів різняться. Деякі з таких варіантів (схеми продажів) вимагають участі, окрім забудовника та покупця, (інвестора) і третіх осіб, які виконують допоміжні функції: управління майном, фінансами, управління колективними інвестиціями тощо. Так, наприклад, фінансування через фонди фінансування будівництва або фонди операцій з нерухомістю вимагає участі компанії, яка здійснює діяльність з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю. Фінансування ж через інститути спільного інвестування — корпоративний інвестиційний фонд або пайовий інвестиційний фонд під управлінням компанії з управління активами. Такі види діяльності є професійною діяльністю на ринку цінних паперів, детально регламентовані по управлінню, нормативам і регулюються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

IV. ВИСНОВКИ

На сьогодні однією з найактуальніших проблем є забезпечення житлом громадян, особливо тих осіб, хто його втратив в результаті бойових дій. Одним із варіантів її вирішення є побудова ефективного механізму реалізації програм з будівництва та надання населенню соціального житла. У зв'язку з цим важливим є вивчення зарубіжного досвіду, зокрема Європейського Союзу, особливо щодо особливостей оподаткування діяльності операторів соціального житла. Варто відзначити, важливість соціального житла, як життєво необхідної

інфраструктури, що створює можливості для зростання міст та економіки. Це дослідження продемонструвало, що питання соціального житла виходить на перший план на порядку денному у сфері житлового господарства у державах ЄС, а тому держави всіма можливими способами сприяють розвитку такого інституту, у тому числі й системою оподаткування.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Вербицький І., Боброва А. (2022). Житло у проєкті Плану відновлення України: можливості і ризики. URL: <https://cedos.org.ua/researches/zhytlo-u-proyektu-planu-vidnovlennya-ukrayiny-mozhlyvosti-i-ryzyky/>
2. Матвійчук М. О., Брехов С. С. (2018). Оптимізація рівня податкового навантаження на суб'єктів господарювання в Україні. *Молодий вчений*. № 1(2). С. 926–929.
3. Національна рада з відновлення (2022). План відновлення України. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf
4. Council on Foundation (2022). Nonprofit Law in Germany. URL: https://cof-org.translate.googleusercontent.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc
5. Housing Europe (2022). The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing. URL: https://www-housingeurope-eu.translate.googleusercontent.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc
6. KSE (2023). Понад \$54 млрд — збитки житлового фонду України внаслідок повномасштабної війни на кінець травня 2023 року. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ponad-54-mlrd-zbitki-zhitlovogo-fondu-ukrayini-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-viyni-na-kinets-travnja-2023-roku/>
7. Paulo P. (2022). Europe's governments inflate housing prices with huge tax privileges for real estate. URL: https://www-investigate-europe-eu.translate.googleusercontent.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc

REFERENCES

1. Council on Foundation (2022). Nonprofit Law in Germany. URL: https://cof-org.translate.googleusercontent.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc
2. Housing Europe (2022). The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing. URL: https://www-housingeurope-eu.translate.googleusercontent.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc
3. KSE (2023). Over \$54 billion — damage to the housing stock of Ukraine as a result of a full-scale war by the end of May 2023. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ponad-54-mlrd-zbitki-zhitlovogo-fondu-ukrayini-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-viyni-na-kinets-travnja-2023-roku/> [in Ukrainian]
4. Matviychuk M. O., Brekhov S. S. (2018). Optymizatsiya rivnya podatkovoho navantazhennya na subyektiv hospodaryuvannya v Ukraini [Optimizing the level of tax burden on business entities in Ukraine]. *Young scientist*. No. 1(2). С. 926–929. [in Ukrainian]

5. National Recovery Council (2022). Ukraine recovery plan. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf [in Ukrainian]
6. Paulo P. (2022). Europe's governments inflate housing prices with huge tax privileges for real estate. URL: https://www-investigate--europe-eu.translate.goog/en/2022/europes-governments-inflate-housing-prices-with-huge-tax-privileges-for-real-estate/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=sc
7. Verbytskyi I., Bobrova A. (2022). Zhytlo u proyekti Planu vidnovlennya Ukrainy: mozhlyvosti i ryzyky [Housing in the project of the Recovery Plan of Ukraine: opportunities and risks]. URL: <https://cedos.org.ua/researches/zhytlo-u-proyekti-planu-vidnovlennya-ukrayiny-mozhlyvosti-i-ryzyky/> [in Ukrainian]

ГЕНЕЗИС УНІФІКАЦІЇ НОРМ ПРАВА ЄС ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МІЖНАРОДНИХ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

GENESIS OF UNIFICATION OF EU LAW INTO NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE IN SPHERE OF INTERNATIONAL ROAD TRANSPORT SECURITY

Олег Столярський¹

*Львівський національний університет імені Івана Франка
(вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000)*

Oleh Stolyarskiy

*Ivan Franko National University of Lviv
(1, Universytetska St., Lviv, Ukraine, 79000)*

Отримано: 06.01.2024. Затверджено: 10.03.2024

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються проблемні питання генезису уніфікації норм Європейського Союзу до національного законодавства України у сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень. Проаналізовано основні норми в цій сфері, виявлено окремі нормативно-правові акти України, в яких відображено наслідки уніфікації норм Європейського Союзу в сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень. Зроблено наголос на те, що з метою зниження перевантаження транспортної інфраструктури й пов'язаних з нею негативних соціально-економічних наслідків, а також загального підвищення ефективності й конкурентоспроможності транспортного сектору європейська транспортна політика передбачає вирішення таких наступних основних завдань як: зміну співвідношення між різними видами транспорту; розви-

¹ кандидат юридичних наук, доцент; orcid 0009-0007-5874-3869; e-mail: oleg.stolyarskiy@gmail.com

ток взаємодії між різними видами транспорту, інтермодальних перевезень; усунення природних перешкод, що негативно позначаються на розвитку перевезень за рахунок розвитку магістральної транспортної мережі й удосконалення керування рухом на ній; фінансування розвитку транспортної інфраструктури; реалізація комплексу заходів з підвищення безпеки автомобільного транспорту (у першу чергу безпеки дорожнього руху); створення ефективних механізмів платності користування транспортною інфраструктурою, що забезпечують компенсацію повних витрат суспільства; удосконалення систем міського транспорту й підвищення стабільності їхнього функціонування; проведення заходів, спрямованих на пом'якшення можливих негативних наслідків розширення Європейського Союзу; підвищення ролі Європейського Союзу у формуванні нових та вдосконалення діючих механізмів забезпечення міжнародної автомобільної безпеки зокрема та транспортної політики загалом.

Ключові слова: генезис; уніфікація; норми права; Європейський Союз; національне законодавство України; автомобільні перевезення; безпека.

ABSTRACT

The article examines the problematic issues of the genesis of the unification of European Union Law into the national legislation of Ukraine in the field of ensuring the safety of international road transport. The main norms in this area were analyzed, and separate normative legal acts of Ukraine were identified, which reflect the consequences of the unification of the norms of the European Union in the sphere of ensuring the safety of international road transport. It is emphasized that in order to reduce the overloading of the transport infrastructure and the negative socio-economic consequences associated with it, as well as the general improvement of the efficiency and competitiveness of the transport sector, the European transport policy provides for the solution of the following main tasks: changing the ratio between different types of transport; development of interaction between different types of transport, intermodal transportation; elimination of natural obstacles that negatively affect the development of transportation due to the development of the main transport network and improvement of traffic management on it; financing the development of transport infrastructure; implementation of a set of measures to increase the safety of road transport (first of all, road safety); creation of effective payment mechanisms for the use of transport infrastructure, which provide compensation for the full costs of society; improvement of urban transport systems and increasing the stability of their functioning; carrying out measures aimed at mitigating the possible negative consequences of the expansion of the European Union; increasing the role of the European Union in the formation of new and improvement of existing mechanisms for ensuring international automobile safety in particular and transport policy in general.

Key words: genesis; unification; EU Law; national legislation of Ukraine; road transport; security.

I. ВСТУП

Забезпечення безпеки автомобільних перевезень є одночасно актуальним та складним питанням в будь-який період розвитку транспортних зв'язків як в межах національної території держави, так і за кордоном. Ураховуючи тенденцію смертей, згідно з якою кількість загиблих і травмованих жертв дорожньо-транспортних пригод

(ДТП) щороку зростає, то очевидною та необхідною є актуальність у дослідженні основних засобів забезпечення безпеки автомобільних перевезень, особливо в контексті генезису уніфікації норм права ЄС до національного законодавства України у зазначеній сфері. Нормативно-правова база з безпеки дорожнього руху в Україні досить розвинена, рівень безпеки дорожнього руху нижчий ніж у європейських країнах. Проте українське законодавство в значній мірі не відповідає європейським вимогам щодо створення бази даних ДТП, пасків безпеки для дітей, допустимого рівня алкоголю в крові водія тощо.

Щодо рівня наукової розробки теми досліджуваної статті, то серед вітчизняних вчених лише окремі науковці досліджували подібну сферу відносин. Наприклад, О. Ковальова досліджувала проблеми зближення законодавства Європейського Союзу з правовими системами держав-кандидатів на вступ до ЄС¹, М. Гнатовський визначав концепцію «європейського правового простору» в контексті проблем європейської інтеграції², М. Баймуратов і С. Максименко досліджували стратегію інтеграції України до Європейського Союзу³, В. Забігайло аналізував шлях України до Європейського Союзу в контексті виконання зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво в сфері політико-правової реформи та гармонізації права⁴, а О. Сурілова досліджувала спільну транспортну політику Європейського Союзу та розвиток транспортної системи України⁵. Однак слід наголосити і відзначити те, що проблемні питання генезису уніфікації норм права Європейського Союзу до національного законодавства України в сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень досліджуються в Україні вперше.

¹ Ковальова О. (2003). Зближення законодавства Європейського Союзу з правовими системами держав-кандидатів на вступ до ЄС. *Право України*. № 9. С. 138–142.

² Гнатовський М. (2003). Концепція «європейського правового простору» в контексті проблем європейської інтеграції. *Право України*. № 1. С. 133–135.

³ Баймуратов М. О., Максименко С. В. (2001). Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз. *Право України*. № 10. С. 101.

⁴ Забігайло В. (2000). Шлях України до Європейського Союзу: виконання зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво в сфері політико-правової реформи та гармонізації права. К.: UEPLAS. с. 7.

⁵ Сурілова О. О. (2020). Спільна транспортна політика Європейського Союзу та розвиток транспортної системи України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 26. С. 122–133.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Мета статті полягає у встановленні особливостей проблемних питань генезису уніфікації норм права Європейського Союзу до національного законодавства України у сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень.

Методологія написання статті полягає у використанні різних як загальних, так і спеціальних наукових методів дослідження. Зокрема таких, як: дедукції, індукції, аналізу, синтезу, логічного, юридичного, порівняння, історичного і т.п.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Варто зауважити, що генезис уніфікації норм Європейського Союзу до національного законодавства України в сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень передбачає дослідження етапів становлення, формування та розвитку в цій сфері.

Особливістю діяльності ЄС в досліджуваній сфері є те, що на кожному етапі прийняття окремих директив вироблялася одночасно відповідна практика, про яку буде вестися мова нижче.

Першою була Директива Ради 91/671/ЄЕС від 16 грудня 1991 р. щодо обов'язкового використання пасків безпеки та систем, які стримують дітей у транспортних засобах¹. Вона встановлювала положення щодо апроксимації законодавства країн-членів відносно обов'язкового використання пасків безпеки у транспортних засобах категорії M1, M2 (крім задніх сидінь, транспортних засобів з максимально дозволеною вагою, що перевищує 3,5 т, а також транспортних засобів зі спеціально обладнаними стоячими місцями) та категорії NI (крім задніх сидінь), призначених для експлуатації на дорогах, мають, як мінімум, чотири колеса та максимальну швидкість, що перевищує 25 км/год.

Директива Комісії 2001/92/ЄС від 30 жовтня 2001 р.² стосовно зміни вимог відповідно науково-технічного прогресу, викладених

¹ Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0671&qid=1716557663298>

² Commission Directive 2001/92/EC of 30 October 2001 adapting to technical progress Council Directive 92/22/EEC on safety glazing and glazing materials on motor vehicles and their trailers and Council Directive 70/156/EEC relating to the type-approval of motor vehicles and their

в Директиві Ради 92/22/ЄЕС від 31 березня 1992 р., щодо безпеки плівок і захисних плівок на транспортних засобах та їх причепах, встановлює мінімальні стандарти до рівня безпеки матеріалів для плівок та для захисних плівок, встановлених на вітровому склі та інших поверхнях транспортних засобів та їх причепах, крім скла освітлювальних й освітлювально-сигнальних пристроїв і приладової дошки. Установлюються вимоги до тестування захисних плівок.

Директива Ради 92/6/ЄЕС від 10 лютого 1992 р.¹ встановлює нормативи та стандарти під час встановлення і використання засобів контролю швидкості для визначених категорій (М3 і N3) транспортних засобів в ЄС. Держави-члени повинні вжити заходів для забезпечення того, щоб автомобілі категорії М3 використовувалися на дорогах лише тоді, якщо на них встановлені обмежувачі швидкості, для яких максимальна швидкість дорівнює 100 км/год, а автомобілі категорії N3 — якщо на них встановлені обмежувачі швидкості, для яких максимальна швидкість дорівнює 90 км/год.

Директива Ради 92/24/ЄЕС від 31 березня 1992 р.² встановлює вимоги та умови застосування до пристроїв обмеження швидкості або подібних бортових (вбудованих) систем обмеження швидкості для певних вантажних та пасажирських транспортних засобів. Під пристроєм обмеження швидкості мається на увазі прилад, який контролює подачу палива у двигун транспортного засобу. Такий прилад не повинен заважати нормальній експлуатації транспортного засобу.

Рішення Ради 93/704/ЄЕС від 30 листопада 1993 р. про створення бази даних ДТП³ визначає, що держави-члени повинні запровадити статистику щодо дорожніх пригод, що призводять до смерті або пошкодження, які трапляються на їх територіях. У межах цієї Директиви

trailers (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0092&qid=1716558741984>

¹ Council Directive 92/6/EEC of 10 February 1992 on the installation and use of speed limitation devices for certain categories of motor vehicles in the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0006&qid=1716557451604>

² Council Directive 92/24/EEC of 31 March 1992 relating to speed limitation devices or similar speed limitation on-board systems of certain categories of motor vehicles. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0024&qid=1716557598150>

³ Council Decision of 30 November 1993 on the creation of a Community database on road accidents (93/704/EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993D0704-20031120>

пригода, що призводить до смерті або пошкодження, означатиме будь-яку колізію між користувачами дороги, включаючи щонайменше один транспортний засіб у русі по суспільній дорозі, звичайно відкритій для руху і такої, що спричиняє смерть та/або пошкодження одному чи більше користувачу дороги. Держави-члени повинні надавати дані щодо пригод, які призводять до смерті або пошкоджень, за даний рік зібраними у комп'ютерних файлах на найвищому існуючому рівні централізації статистичному офісу Європейської Співдружності (далі — SOEC) у вигляді «статистичних блоків». У рамках цього рішення «статистичний блок» означатиме пригоду, що призводить до смерті або пошкодження. Будь-яка така інформація, яка захищається національним законодавством, щодо конфіденційності статистики, також має бути передана SOEC, який буде поводитися з нею відповідно до Розпорядження (EURATOM, EEC) № 1588/90. Діючи відповідно до процедури викладеної у статті 5, Комісія повинна визначити, яка інформація не повинна включатися у файли, що передаються. Наскільки це можливо, дані мають передаватися на читабельних носіях, тип та формат яких повинні бути запропоновані Комісією.

Якщо держава-член вносить зміни до статистичних даних після передачі до SOEC, вона повинна надіслати SOEC точну копію переробленого файлу. Якщо держава-член хоче змінити форму або склад своїх даних файлів, вона повинна спершу поінформувати Комісію. Якщо держава-член вносить зміни до файлів, що вже передані в SOEC, розвинуті версії файлів з цього питання також повинні бути переведені до SOEC. Комісія має відповідати за розповсюдження отриманих даних. Діючи відповідно до процедури, викладеної у статті 5, вона повинна визначитись щодо процедури доступу до статистичних даних про пригоди, які призводять до смерті або пошкодження, що централізуються Комісією щодо будь-яких публікацій та будь-якої іншої інформації, яка б сприяла сталій роботі бази даних Комісії. Комісія та держави-члени повинні вивчати будь-які методологічні чи технічні проблеми, що виникають у зв'язку із запровадженням та передачею статистичних даних з тим щоб знайти рішення, які б поступово робили дані країн-членів настільки стислими і зрівняними наскільки це можливо. Щодо бази для такого вивчення, Комісія має подати на розгляд Раді, якщо виникне потреба, відповідні пропозиції Комісії щодо AL, водіїв моторних транспортних засобів стосується максимально дозволеного

рівня алкоголю у крові. Комісія рекомендує 2 рівні AL на території Співтовариства. Вони застосовуватимуться залежно від критеріїв для водіїв і транспортних засобів. Звичайний (стандартний) AL для всіх автотransпортних засобів, який повинен бути прийнятий всіма країнами-членами, є таким, що не перевищує 0,5 мг/мл. Зараз більшість країн-членів вже прийняли такий ліміт. Крім того, другий AL — 0,2 мг/мл — рекомендовано для певних категорій водіїв і транспортних засобів, зокрема: недосвідчені водії, особливо власники тимчасових водійських посвідчень, ті, які навчаються водінню, та воді-новачки, які мають водійське посвідчення менше ніж 2 роки; мотоциклісти; водії великих транспортних засобів, тобто вантажівок більше ніж 3,5 т і будь-яких пасажирських засобів, які мають більше ніж 8 пасажирських сидінь; водії транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі з огляду на заходи встановлені у Директиві 94/55/ЄС щодо дорожнього перевезення небезпечних вантажів¹. Термін «водійське посвідчення», застосований у цій рекомендації, відноситься до визначень, встановлених у Директиві 91/439/ЄЕС щодо водійських посвідчень². Рекомендація передбачає, що всі держави-члени повинні прийняти систему випадкового виявлення шляхом аналізу повітря, що виділяється, для того щоб відвернути водіїв від пияцтва. Більше того, кожен водій має відчувати статистично реальну можливість, що його перевірять щонайменше раз на три роки. Комісія передбачає, що держави-члени будуть працювати в напрямку прийняття Директиви щодо вимірювальних інструментів, з тим щоб гармонізувати точність аналізу дихання. Рекомендується тісне співробітництво між країнами-членами та Комісією, зокрема: обмін інформацією щодо передового досвіду, який стосується стратегій моніторингу та покарання, програм перенавчання та отримання даних про ДТП; підтримка досліджень та розробок, особливо в сфері технічних засобів, запобігання можливості особам у стані інтоксикації і особам, що лікуються від алкогольної залежності, сидіти за кермо; проведення публічних кампаній на європейському рівні, щоб примусити водіїв не вживати алкоголь;

¹ Council Directive 94/55/EC of 21 November 1994 on the approximation of the laws of the Member States with regard to the transport of dangerous goods by road. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0055&qid=1716557333928>

² Council Directive 91/439/EEC of 29 July 1991 on driving licences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0439&qid=1716557899594>

отримання даних про всі дорожні пригоди, пов'язані з алкоголем, та координування їх використання у рамках програми «Турбота», щоб перевірити ефективність політики і провести зв'язок з діяльністю в рамках програми наступних дій Співтовариства щодо суспільного здоров'я. За оцінками, за рік щонайменше 10 тис. водіїв, пасажирів, пішоходів і мотоциклів потрапляють в дорожні пригоди із смертельними наслідками на території ЄС у результаті зниження можливостей водіїв через вживання алкоголю. Дослідження підтверджують, що рівень алкоголю від 0,5 мг/мл значно підвищує ризик. Встановлення єдиної норми для Співтовариства звичайно стане поштовхом до більш ясного розуміння цього питання. Ця рекомендація формує частину пропонованої програми дій відносно суспільного здоров'я (2001–2006 рр.), яка виділяє алкоголь як сферу, що потребує особливих дій в частині безпеки дорожнього руху.

Далі, в досліджуваній сфері було прийнято такі документи:

- Директива 2014/45/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 3 квітня 2014 р.¹ про періодичні тестування на придатність до експлуатації для моторних транспортних засобів та їх причепів і припиняє дію Директиви 2009/40/ЄС;
- Директива 2014/47/ЄС Європейського Парламенту і Ради про технічну придорожню перевірку придатності до експлуатації комерційних транспортних засобів, що пересуваються в Союзі і визнання Директиви 2000/30/ЄС такою, що втратила чинність від 3 квітня 2014 р.²

Нами зазначено фактично основні директиви, які Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати, а також вони пов'язані з метою виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії

¹ Directive 2014/45/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing Directive 2009/40/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0045&qid=1716558447034>

² Directive 2014/47/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0047&qid=1716558313124>

і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106¹.

Таким чином, в результаті уніфікації норм права ЄС в досліджуваній сфері безпеки дорожнього руху було ухвалено (подекуди навіть змінено і скасовано) такі закони України та підзаконні нормативно-правові акти:

- закони України «Про міліцію» від 22.04.1999 № 3135-XII; «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-XП; «Про пожежну безпеку» від 17.12.1993 № 3745-XII; «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР; «Про приєднання України до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів» від 02.03.2000 № 1511-111; «Про перевезення небезпечних вантажів» від 06.04.2000 № 1644-III та інші;
- постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 227 «Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів, державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій»; від 30.03.1994 № 198 «Єдині правила ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правила користування ними та охорони»; від 29.01.2003 № 141 «Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту»; від 16.02.1998 № 174 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій»; від 08.09.2004 № 1190 «Положення про Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті»; від 30.03.2000 № 586 «Положення про Державний департамент автомобільного транспорту України»; від 18.01.2001 № 30 «Правила проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами»; від 10.10.2001 № 1306 «Правила дорожнього руху»; від 30.06.2005 № 538 «Порядок обліку дорожньо-транспортних пригод»; від 08.08.2012 № 771 «Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року» та інші;

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 56-р «Про схвалення Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених забезпечення безпеки переїздах на 2003–2007 роки»; від 30.10.2008 № 1384-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки»; від 14.06.2017 № 481-р «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року»; від 21.10.2020 № 1360-р «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року» та інших;
- низка наказів Міністерства транспорту України, зокрема: від 23.02.1994 № 80 «Про затвердження Положення про Комісію з безпеки дорожнього руху підприємств, установ, організацій України»; від 20.04.2000 № 175 «Про затвердження Положення про Комісію з питань безпеки транспорту Міністерства транспорту України»; від 17.01.2002 № 18 «Про затвердження Положення про робочий час і час відпочинку водіїв автотранспортних засобів»; від 17.09.2001 № 620 «Про затвердження Інструкції про порядок інформаційно-аналітичного забезпечення в Міністерстві транспорту України з питань надзвичайних подій в транспортно-дорожньому комплексі та взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади»; від 30.01.2001 № 48 «Оперативна інформація про стан аварійності на транспортно-дорожньому комплексі України»; від 06.11.2002 № 776 «Про затвердження Порядку оперативного реагування на надзвичайних подій на транспорті»; від 25.11.2002 № 845 «Про оперативну інформацію про наглядову діяльність в Міністерстві транспорту України», а також спільний з МВС і Держжитлокомунгоспу наказ від 31.12.1993 № 859/550/86 «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організації дорожнього руху»;
- накази Держстандарту України від 28.12.1994 № 333 «ДСТУ 2935-94 Безпека дорожнього руху. Терміни та визначення»; від 31.07.1997 № 441 «ДСТУ 3587-97 Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги, вулиці, та залізничні переїзди. Вимоги до експлуатаційного стану».

Аналіз зазначених законодавчих актів в окресленій сфері правового регулювання дає можливість стверджувати, що їх послідовне прийняття відбулося в результаті уніфікації норм права Європейського Союзу до національного законодавства України у сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень. Особливості генезису цього процесу проявляється у виокремленні та дослідженні окремих етапів становлення, формування та розвитку в цій сфері.

IV. ВИСНОВКИ

У процесі становлення, формування та розвитку уніфікації норм права Європейського Союзу до національного законодавства України в сфері забезпечення безпеки міжнародних автомобільних перевезень виявлено, що з метою забезпечення безпеки в цій сфері а також загального підвищення ефективності й конкурентоспроможності транспортного сектору європейська транспортна політика передбачає вирішення таких наступних основних завдань як: зміну співвідношення між різними видами транспорту; розвиток взаємодії між різними видами транспорту, інтермодальних перевезень; усунення природних перешкод, що негативно позначаються на розвитку перевезень за рахунок розвитку магістральної транспортної мережі й удосконалення керування рухом на ній; фінансування розвитку транспортної інфраструктури; реалізація комплексу заходів з підвищення безпеки автомобільного транспорту (у першу чергу — безпеки дорожнього руху); створення ефективних механізмів платності користування транспортною інфраструктурою, що забезпечують компенсацію повних витрат суспільства; удосконалення систем міського транспорту й підвищення стабільності їхнього функціонування; проведення заходів, спрямованих на пом'якшення можливих негативних наслідків розширення Європейського Союзу; підвищення ролі Європейського Союзу у формуванні нових та вдосконалення діючих механізмів забезпечення міжнародної автомобільної безпеки зокрема та транспортної політики загалом.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Баймуратов М. О., Максименко С. В. (2001). Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз. *Право України*. № 10. С. 101.

2. Гнатівський М. (2003). Концепція «європейського правового простору» в контексті проблем європейської інтеграції. *Право України*. № 1. С. 133–135.
3. Забігайло В. (2000). Шлях України до Європейського Союзу: виконання зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво в сфері політико-правової реформи та гармонізації права. К.: UEPLAC. с. 7.
4. Ковальова О. (2003). Зближення законодавства Європейського Союзу з правовими системами держав-кандидатів на вступ до ЄС. *Право України*. № 9. С. 138–142.
5. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>
6. Сурілова О. О. (2020). Спільна транспортна політика Європейського Союзу та розвиток транспортної системи України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 26. С. 122–133.
7. Commission Directive 2001/92/EC of 30 October 2001 adapting to technical progress Council Directive 92/22/EEC on safety glazing and glazing materials on motor vehicles and their trailers and Council Directive 70/156/EEC relating to the type-approval of motor vehicles and their trailers (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0092&qid=1716558741984>
8. Council Directive 91/439/EEC of 29 July 1991 on driving licences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0439&qid=1716557899594>
9. Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0671&qid=1716557663298>
10. Council Directive 92/24/EEC of 31 March 1992 relating to speed limitation devices or similar speed limitation on-board systems of certain categories of motor vehicles. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0024&qid=1716557598150>
11. Council Directive 94/55/EC of 21 November 1994 on the approximation of the laws of the Member States with regard to the transport of dangerous goods by road. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0055&qid=1716557333928>
12. Council Directive 92/6/EEC of 10 February 1992 on the installation and use of speed limitation devices for certain categories of motor vehicles in the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0006&qid=1716557451604>
13. Council Decision of 30 November 1993 on the creation of a Community database on road accidents (93/704/EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993D0704-20031120>
14. Directive 2014/45/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing Directive 2009/40/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0045&qid=1716558447034>
15. Directive 2014/47/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0047&qid=1716558313124>

REFERENCES

1. Baymuratov M. O., Maksimenko S. V. (2001). Stratehiya intehratsiyi Ukrayiny do Yevropeyskoho Soyuzu: polityko-pravovyy analiz [Strategy of Ukraine's integration into the European Union: political and legal analysis]. *Ukrainian law*. No. 10. pp. 101. [In Ukrainian]
2. Commission Directive 2001/92/EC of 30 October 2001 adapting to technical progress Council Directive 92/22/EEC on safety glazing and glazing materials on motor vehicles and their trailers and Council Directive 70/156/EEC relating to the type-approval of motor vehicles and their trailers (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0092&qid=1716558741984>
3. Council Directive 91/439/EEC of 29 July 1991 on driving licences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0439&qid=1716557899594>
4. Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0671&qid=1716557663298>
5. Council Directive 92/24/EEC of 31 March 1992 relating to speed limitation devices or similar speed limitation on-board systems of certain categories of motor vehicles. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0024&qid=1716557598150>
6. Council Directive 94/55/EC of 21 November 1994 on the approximation of the laws of the Member States with regard to the transport of dangerous goods by road. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0055&qid=1716557333928>
7. Council Directive 92/6/EEC of 10 February 1992 on the installation and use of speed limitation devices for certain categories of motor vehicles in the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0006&qid=1716557451604>
8. Council Decision of 30 November 1993 on the creation of a Community database on road accidents (93/704/EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993D0704-20031120>
9. Directive 2014/45/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing Directive 2009/40/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0045&qid=1716558447034>
10. Directive 2014/47/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0047&qid=1716558313124>
11. Hnatovsky M. (2003). Kontseptsiya «yevropeyskoho pravovoho prostoru» v konteksti problem yevropeyskoyi intehratsiyi [The concept of «European legal space» in the context of problems of European integration]. *Ukrainian law*. No. 1. pp. 133–135. [In Ukrainian]
12. Kovalova O. (2003). Zblyzhennya zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu z pravovymy systemamy derzhav-kandydativ na vstup do ES [Convergence of the legislation of the European Union with the legal systems of the candidate states for joining the EU]. *Ukrainian law*. No. 9. pp. 138–142. [In Ukrainian]
13. On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 25, 2017. No. 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text> [In Ukrainian]

14. Surilova O. O. (2020). Spilna transportna polityka Yevropeys'koho Soyuzu ta rozvytok transportnoyi systemy Ukrayiny [Common transport policy of the European Union and the development of the transport system of Ukraine]. *Scientific works of the National University «Odesa Law Academy»*. Vol. 26. pp. 122–133. [In Ukrainian]
15. Zabigaylo V. (2000). Shlyakh Ukrayiny do Yevropeyskoho Soyuzu: vykonannya zobov'язan za Uhodoyu pro partnerstvo i spivrobitnytstvo v sferi polityko-pravovoyi reformy ta harmonizatsiyi prava [Ukraine's path to the European Union: fulfillment of obligations under the Partnership and Cooperation Agreement in the field of political and legal reform and harmonization of law]. Kyiv: UEPLAC. [In Ukrainian]

Оглядова стаття (Review article)

<http://doi.org/10.32752/2786-5185-2024-4-2-57-69>

УДК 343.352

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ПРОПОЗИЦІЇ, ОБІЦЯНКИ АБО ОДЕРЖАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ ПІД ЧАС ПЕРЕТИНАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

TERMINOLOGY OF ACCEPTANCE OF OFFER, PROMISE OR RECEIPT OF UNLAWFUL BENEFIT BY OFFICIALS WHILE CROSSING THE STATE BORDER

Сергій Задніченко¹

Національна поліція України

(вул. Академіка Богомольця, 10, м. Київ, 01601)

Serhii Zadnichenko

National Police of Ukraine

(10, Academician Bogomolets St., Kyiv, Ukraine, 01601)

Отримано: 12.01.2024. Затверджено: 03.03.2024

АНОТАЦІЯ

Стаття 33 Конституції України гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законом. Але, з початку введення воєнного стану в Україні почала діяти заборона перетину кордону чоловікам віком від 18 до 60 років. Правові основи, порядок здійс-

¹ заступник начальника Департаменту документального забезпечення — начальник управління організаційного забезпечення та контролю; orcid 0009-0005-3461-4451; e-mail: sergej_z_777@ukr.net

нення прикордонного контролю, умов перетинання державного кордону України визначені Законом України «Про прикордонний контроль». За незаконний перетин кордону України передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність: адміністративна — стаття 204-1 КУпАП (Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України); кримінальна — стаття 332 КК (незаконне переправлення осіб через державний кордон України), стаття 335 КК (ухилення від призову на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу), стаття 336 КК (ухилення від призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період, на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період), стаття 358 КК (підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів), стаття 368 КК (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), стаття 369 КК (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі). Акцентовано увагу на статті 368 КК України, яка є в лідерах за популярністю та найбільш резонансною серед корупційних правопорушень, а сам на предметі «неправомірна вигода» щодо розуміння одним з найбільш проблемних при доказуванні. Враховуючи завдання оптимізації системи запобігання та протидії корупції забезпеченням дієвого та ефективного її функціонування відповідно специфіки здійснюваних повноважень функцій органів Держприкордонслужби рівня виступає повне, об'єктивне та всебічне встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню особовим складом Держприкордонслужби корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, вивчення обставин, що можуть стати передумовами до їх вчинення. Також, забезпечення доброчесності особового складу Держприкордонслужби, формування в особового складу нетерпимості до проявів корупції, підвищення рівня правової свідомості.

Ключові слова: неправомірна вигода; державний кордон; прийняття, пропозиція, обіцянка, одержання; службова особа; кримінальне правопорушення; злочин.

ABSTRACT

Article 33 of the Constitution of Ukraine guarantees everyone who is legally on the territory of Ukraine freedom of movement, free choice of residence, and the right to leave the territory of Ukraine, except for restrictions established by law. However, since the introduction of martial law in Ukraine, men between the ages of 18 and 60 have been banned from crossing the border. The legal framework, the procedure for border control, and the conditions for crossing the state border of Ukraine are defined by the Law of Ukraine "On Border Control". Illegal crossing of the border of Ukraine is subject to administrative and criminal liability: Administrative — Article 204-1 of the Code of Administrative Offenses (illegal crossing or attempt to illegally cross the state border of Ukraine); Criminal — Article 332 of the Criminal Code (illegal transportation of persons across the state border of Ukraine), Article 335 of the Criminal Code (evasion of conscription for regular military service, military service by conscription of officers), Article 336 of the Criminal Code (evasion of conscription for military service during mobilization, for a special period, for military service by conscription of persons from among reservists during a special period), Article 358 of the Criminal Code (forgery of documents, seals, stamps and forms, sale or use of forged documents, seals, stamps), Article 368 of the Criminal Code (acceptance of an offer, promise or receipt of an undue benefit by an official), Article 369 of the Criminal Code (offer, promise or provision of an undue benefit to an official). Let's focus on Article 368 of the Criminal Code of Ukraine,

which is among the most popular and high-profile corruption offenses, and the subject of “undue advantage” itself is one of the most problematic in terms of understanding in terms of proof. Given the task of optimizing the system of preventing and combating corruption, ensuring its efficient and effective functioning in accordance with the specifics of the powers exercised by the SBGS, the functions of the SBGS bodies at all levels include a complete, objective and comprehensive establishment of the causes and conditions that contributed to the commission of corruption or corruption-related offenses by the SBGS personnel, as well as the study of circumstances that may become prerequisites for their commission. Also, to ensure the integrity of the State Border Guard Service personnel, to form intolerance to corruption among the personnel, to raise the level of legal awareness.

Key words: undue advantage; state border; acceptance, offer, promise, receipt; public official; criminal offense; crime.

I. ВСТУП

У воєнний час забороняється виїзд призовників, військовозобов’язаних та резервістів з місця проживання без дозволу керівника відповідного районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки (військовозобов’язаних та резервістів Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України — без дозволу відповідного керівника). Питання відстрочки від призову на військову службу та під час мобілізації врегульовані Законами «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та «Про військовий обов’язок і військову службу». У березні 2023 року Державна прикордонна служба підготувала роз’яснення, в якому пояснила, щодо громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, коли мають право (не мають підстав для виїзду) або порушують правила перетину кордону. Незаконне перетинання державного кордону у військовий час тягне за собою відповідальність, яка може бути адміністративною або кримінальною залежно від кожного конкретного випадку і це може бути штраф, обмеження волі або навіть позбавлення волі, а конкретний вид та розмір відповідальності за незаконний перетин кордону у військовий час передбачені у санкції відповідних статей КК України або КУпАП. Наприклад, перетин кордону поза пунктами пропуску (через ліс, річку, у багажнику автомобіля тощо), надання чужого документа при перетині кордону (в тому числі паспорта жінки, відповідно переодягнувшись) у таких випадках буде наставати адміністративна відповідальність, передбачена статтею 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного

перетинання державного кордону України». За вчинення цього адміністративного правопорушення передбачено штраф у розмірі від 3 400 до 8 500 гривень або адміністративний арешт. При незаконному перетинанні державного кордону чоловіками віком від 18 до 60 років незалежно від способу, їх дії можуть також кваліфікуватися за статтею 336 КК України, оскільки сьогодні найчастіше незаконний перетин здійснюють саме з метою ухилення від призову.

Внесок у розроблення проблеми кримінальних правопорушень, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди в Державній прикордонній службі України, зробили П. Андрушко, О. Бондаренко, О. Грудзур, О. Джужа, О. Дудоров, Ю. Курилюк, М. Мельник, В. Осадчий, І. Рощина, А. Савченко, С. Філіппов, М. Хавронюк, О. Ярошенко та інші.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Стаття написана на основі вивчення вітчизняних літературних джерел, нормативно-правових актів, прикладів з практики щодо висвітлення правових аспектів кримінальної відповідальності за одержання неправомірної вигоди службовими особами Державної прикордонної служби України. Крім того, окресленні напрями подальшого удосконалення профілактичних заходів при висвітленні цього питання щодо попередження одержання неправомірної вигоди службовими особами Державної прикордонної служби України. Для досягнення зазначеної мети застосовані системний, структурно-функціональний та інші загальнонаукові методи пізнання.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У статті 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а статтею 33 Конституції України встановлено, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Відповідні обмеження на виїзд за кордон визначені статтею 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», а також можуть бути встановлені відповідно до п. 6

ч. 1 ст. 8 Закону України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану». Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з військовою агресією проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні введено воєнний стан. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194 «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану» обласні військові адміністрації були наділені повноваженнями приймати рішення щодо бронювання військовозобов'язаних водіїв медичних вантажів та вантажів гуманітарної допомоги. Критерії та процедура прийняття рішень щодо бронювання військовозобов'язаних водіїв жодним чином не були врегульованими, що давало змогу обласним військовим адміністраціями користуватися широкою дискрецією та приймати рішення на власний розсуд, а тому впроваджувалися корупційні схеми виїзду військовозобов'язаних чоловіків і транспортних засобів за кордон. Як наслідок, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України), також порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП) та дисциплінарна відповідальність, у тому числі звільнення особи із займаної посади; за вчинення корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення відомості про таку особу вносяться до Реєстру корупціонерів (ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції»). При цьому, при вчиненні незаконного перетинання державного кордону України та притягненні особи до кримінальної відповідальності за ст. 368 КК України (найбільш резонансною серед корупційних правопорушень), одним із проблемних при доказуванні є предмет «неправомірна вигода».

Під неправомірною вигодою, згідно з приміткою до ст. 364-1 КК України розуміють: грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають

або одержують без законних на те підстав¹. Відповідно до примітки ст. 368 КК України неправомірною вигодою в значному розмірі вважається вигода, що в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великому розмірі — така, що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великому розмірі — така, що у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Розкриємо кожен елемент неправомірної вигоди. *Грошові кошти (гроші)* – особливий товар, що є загальною еквівалентною формою вартості інших товарів. До грошових коштів (грошей) належить: національна валюта України – грошові знаки у вигляді випущених Нацбанком паперових грошових знаків (банкнот) і розмінної металевої монети, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України; іноземна валюта – іноземні грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів, металевої монети, що перебувають в обігу та виступають законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави (іноземних держав). Гроші можуть перебувати як у готівковій, так і в безготівковій формах у вигляді коштів на рахунках в установах банку, в акредитивах, у підзвітних осіб та депозитах. У свою чергу, відповідно до ст. 190 Цивільного кодексу України *майном*² як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Вважаємо, що під поняттям «майно» в контексті предмета підкупу слід розуміти окремі речі, сукупність речей, майнових прав чи обов'язків, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав, а під річчю (сукупністю речей) – предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки (ст. 179 Цивільного кодексу України). *Загалом майно* — це окрема річ або сукупність речей, які виступають об'єктом права власності та можуть бути предметом різних цивільно-правових і господарсько-правових договорів. Цивільне право відносить до майна як особливого об'єкта також майнові права та обов'язки, а господарське – інші цінності, включаючи нематеріальні активи, які мають вартісне визначення, виробляються

¹ Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

² Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів. До особливих видів майна належать тварини, підприємство як єдиний майновий комплекс, гроші (грошові кошти), валютні цінності, цінні папери, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні та нематеріальні блага. Поняття «майно» може охоплювати будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах або у правах, а також юридичні документи чи активи, що підтверджують право власності на такі активи або інтерес у них (п. «д» ст. 2 Конвенції ООН проти корупції). Отже, у широкому розумінні майно – це відповідні матеріальні цінності, майнові права та обов'язки, матеріальні та нематеріальні блага, юридичні документи. Переваги – **визначаються** додаткові матеріальні чи інші вигоди, можливості, привілеї, які суб'єкт має порівняно з іншими, що ставлять його в неоднакове становище з іншими особами¹. Переваги можуть виявитися у позачерговому або першочерговому одержанні матеріальних благ, послуг або пільг, які належать особі **за законом**. Предметом підкупу під перевагами розуміють надання окремій особі певних привілеїв стосовно інших; особливі привілеї, що створюють додаткові можливості для конкретних осіб, які вигідно відрізняють їх від інших (зменшення обсягу трудових обов'язків зі збереженням повної оплати праці). **Пільги** – це встановлені законодавством для відповідних категорій осіб блага (соціальні, професійні, податкові), змістом яких є звільнення від виконання певних обов'язків або надання додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру. Предмет неправомірної вигоди становлять пільги як майнові так і немайнові, адже закон не містить жодних винятків чи уточнень із цього приводу. Отже, під пільгами слід розуміти повне або часткове звільнення особи від виконання певних обов'язків, при цьому таке звільнення, як правило, може набувати зовні законного характеру, тобто здійснюватися на підставі певного повноважного правового чи організаційного рішення, утім саме рішення про надання пільг є незаконним, що, власне, і робить такі пільги неправомірною вигодою. У цьому

¹ Джужа О.М., Савченко А.В., Черній В.В. (ред.). (2018). Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер. 1104 с.

контексті слід відрізняти пільги та переваги, оскільки пільги є звільненням особи від виконання нею певних дій (обов'язків) і не співвідносяться прямо з виконанням чи невиконанням дій (обов'язків) іншими особами, а переваги ж передбачають певні привілеї стосовно інших, а отже, стосуються не просто виконання чи невиконання дій (обов'язків) самим адресатом, але й виконання дій (обов'язків) іншими особами **Послуга** – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих (житлово-комунальні; з перевезення пасажирів та вантажів; з технічного сервісу; із працевлаштування; з організації відпочинку; у галузі охорони здоров'я; у сфері громадського харчування; освітні; поштового зв'язку; мобільного зв'язку та доступу до мережі Інтернет; із розроблення, документації та запровадження системи управління; ритуальні; фінансові; соціальні).

Нематеріальні активи – це право власності на результати інтелектуальної діяльності, у тому числі промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об'єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку, в установленому законодавством порядку, у тому числі набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном і майновими правами (пп. 14.1.120 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України)¹. Таким чином, нематеріальні активи це об'єкти права інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті (патент на винахід, корисну модель, ноу-хау, промисловий зразок, права на топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, торгову марку чи комерційне найменування, авторське право), а також право на використання надр чи інших природних ресурсів. У пп. 14.1.40 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України названо ще один вид нематеріального активу – гудвіл (вартість ділової репутації) – і зазначено, що його вартість визначається як різниця між ринковою ціною та балансовою вартістю активів підприємства як цілісного майнового комплексу, що виникає в результаті використання кращих управлінських якостей, домінуючої позиції

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

на ринку товарів, послуг, нових технологій тощо. Ділова репутація – сукупність підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про професійні та управлінські здібності такої особи, її порядність та відповідність її діяльності вимогам закону. Такі фактори спеціально не виділяються і не враховуються, але є реальним джерелом прибутку.

Для розуміння сутності цього поняття необхідно з'ясувати різницю між поняттями «гудвіл» та «ділова репутація». Ділову репутацію, що є особистим немайновим благом, трактують як усталену оцінку фізичної особи, що ґрунтується на наявній інформації про її позитивні та негативні суспільно значущі діяння (поведінку) у певній сфері (професійній, підприємницькій, службовій тощо). Це суспільна думка про особу з погляду моралі певного суспільства чи соціальної групи. У такій інтерпретації поняття ділової репутації наближається до поняття гідності та честі (ст. 297 Цивільного кодексу України), що є підставою для ототожнення цих понять. Чи не єдина суттєва відмінність між ними полягає в тому, що честю (як і гідністю) наділена тільки фізична особа, а ділова репутація як особисте немайнове благо притаманна як фізичним, так і юридичним особам (суб'єктам господарювання). Гудвіл — це грошова оцінка, тобто вартість ділової репутації. Одним з елементів нематеріальних активів є криптовалюта. Віртуальний актив – цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей. Найпоширенішою і найдорожчою криптовалютою є біткоїн (Bitcoin), яка була створена у 2008 р. Відзначимо і те, що 30 травня 2018 р. була прийнята Директива (ЄС) 2018/843 Європейського Парламенту і Ради про внесення змін до Директиви (ЄС) 2015/849 щодо запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей чи фінансування тероризму та внесення змін до Директив 2009/138/ЄС та 2013/36/ЄС, яка спрямована на протидію злочинності у сфері ринку криптовалют та охоплення всіх потенційних можливостей їх використання і Директива чітко закріплює, що криптовалюту можна використовувати як платіжний засіб. Таким чином, віртуальна валюта сьогодні починає виконувати функцію засобу накопичення, виступати засобом збереження активів, своєрідним «цифровим золотом». Її перевагу вбачають у тому, що ані держава, ані будь-хто інший не може

забрати цифрові гроші, на кшталт тих, що знаходяться в гаманці, в сейфі вдома, чи на депозиті в банку. Ця ж властивість криптовалюти водночас робить її потенційно вигідним «фінансовим інструментом» в межах корупційної діяльності. Крім того, враховуючи нову форму декларації, що діє з 01 грудня 2021 р., за якою при декларуванні криптовалюти необхідно зазначати її вид, дату набуття, кількість, вартість, постачальника послуг та інформацію про особу, якій належить об'єкт. Ознаками криптовалюти, як предмета корупційного кримінального правопорушення: фізична, економічна, юридична. Фізична ознака характеризує технічні аспекти функціонування криптовалюти, економічну ознаку визначає ціна, яку за неї можуть заплатити зацікавлені особи, а юридична ознака встановлюється на підставі послідовного аналізу передбачених чинним законодавством видів об'єктів цивільних прав. Отже, у контексті кримінально-правового регулювання криптовалюта представляє собою дані в електронному вигляді, що мають ціну та є предметом реалізації права на інформацію. Привабливість криптовалют для злочинного світу пов'язана з тим, що в основі біткойна та інших криптовалют лежить принцип децентралізації та система блокчейн (Blockchain): електронні гроші не мають прив'язки і не контролюються жодним фінансовим органом якої-небудь країни, користувачі системи залишаються анонімними і мають рівні статуси. Таким чином, головною перевагою криптовалюти є її анонімність, оскільки персональні дані власника електронного гаманця зберігаються в таємниці це лише набір символів, по яких неможливо вчислити власника, тому неможливо упізнати ім'я або адресу такого користувача, причому історія транзакцій є відкритою інформацією. Хоча, bitcoin не такий анонімний, як прийнято вважати, оскільки використовує систему blockchain, яка слугує віртуальним записом усіх транзакцій в мережі. Blockchain є загальнодоступним, тобто кожен, хто має достатній рівень комп'ютерної грамотності, може відстежувати цифрові сліди анонімних трейдерів. Вартість криптовалюти нічим не забезпечена, визначаючись ситуативно на підставі попиту та пропозиції, а єдиний орган, що встановлює курс до національних валют, відсутній. Проте корисні властивості криптовалюти (захищеність, конфіденційність, децентралізація, майже миттєвий переказ у будь-яку частину світу) забезпечують стабільний попит на неї. Приклади визначення ціни на криптовалюту

можна побачити на таких майданчиках, як Bitfinex, Bitstamp, Coinbase. Типовий підхід до визначення ціни криптовалюти полягає в тому, що вона дорівнює ціні останньої за часом біржової операції. Також ціна криптовалюти може обчислюватись як середнє арифметичне операцій, проведених за певний період на одному або кількох майданчиках (наприклад, Bitcoin Liquid Index). Таким чином, *крипто валюта* – цифрова система платежів та грошових переказів, засновану на новітніх технологіях за принципами криптографії з метою функціонування як безпечної, анонімної, засновану на децентралізованому зберіганні інформації стану рахунків та транзакцій, застосування криптографічних алгоритмів для забезпечення цілісності, також як нематеріальні активи, які являють собою систему розрахунків із постійно змінною вартістю, відсутність контролю зі сторони центробанків.

Будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру (швидше вирішення питання, порушення конкурсних процедур, надання інсайдерської інформації, публічне схвалення, заохочення) – це такі вигоди, які не можливо виміряти (оцінити) у матеріальному чи грошовому еквіваленті, але які можуть бути формою неправомірної вигоди. Що стосується неправомірності (незаконності, безпідставності) вигоди полягає в тому, що відповідні блага чи інші вигоди пропонуються, обіцяються, надаються або одержуються в розмірі, який не відповідає обсягу виконаної роботи, або з порушенням порядку її правомірної оплати, або з порушенням порядку виконання таких дій, або з порушенням заборони щодо них, або з їх незаконністю; іншими словами – в усіх випадках відсутні необхідні юридичні підстави. Отже, конструкція «без законних на те підстав» означає, що в особи, яка пропонує, обіцяє, надає зазначені вигоди, так само, як і в особи, яка приймає пропозицію, обіцянку їх надати чи одержує їх, немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього у формі прямого дозволу. Це означає, що в особи, яка обіцяє, пропонує чи надає зазначені предмети, так само, як і в особи, яка їх одержує, немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього у формі прямого дозволу. Такий дозвіл міститься, наприклад, у нормах ч. 2 ст. 8 Закону «Про запобігання корупцією», згідно з якими особи, зазначені у п. 1 та підпунктах «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону «Про запобігання корупцією», можуть: а) приймати дарунки від близьких осіб;

б) у певних випадках приймати дарунки від інших осіб; в) одержувати загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси¹.

IV. ВИСНОВКИ

Корупція — багатогранне явище, яке має масове соціальне явище в системі державної влади, окремо це питання стосується корупційних ризиків, які виникають при перетинанні державного кордону, особливо при отриманні неправомірної вигоди. Відповідно до статті 22 Закону України «Про запобігання корупції» посадовим особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. За корупцію існує зокрема дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Коли громадяни скаржаться на корупціонерів і пропонують можливі справедливі покарання для них, то це все зазвичай у межах кримінальної відповідальності та (в більшості випадків) це стосується ст. 368 КК України (щодо випадків прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою).

На теперішній час особливо проблемним є питання, що стосується віртуальних активів, а саме криптовалюти, як одного з видів нематеріальних актів, яке виступає однієї з ознак неправомірної вигоди. У цьому контексті зазначити — запорукою того, що ринок віртуальних активів в Україні буде працювати ефективно, є: запровадження чіткої та однозначної термінології (охоплює суб'єктів та правовідносини, які існують в державах світу); визначення правил взаємодії держави з учасниками ринку віртуальних активів та належний контроль за ними; внесення змін та доповнень до адміністративного та кримінального законодавства України, в частині гарантування реалізації положень чинного законодавства України щодо функціонування системи віртуальних активів; застосування конкретних заходів відповідальності за допущені порушення на ринку віртуальних активів.

Враховуючи завдання оптимізації системи запобігання та протидії корупції забезпеченням дієвого та ефективного її функціонування

¹ Хавронюк М. І. (ред.) (2018). Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Ваіте. 472 с.

відповідно специфіки здійснюваних повноважень функцій органів Державної прикордонної служби України рівнях виступає повне, об'єктивне та всебічне встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню особовим складом Державної прикордонної служби України корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, вивчення обставин, що можуть стати передумовами до їх вчинення. Також, забезпечення доброчесності прикордонників, формування в особового складу нетерпимості до проявів корупції, підвищення рівня правової свідомості.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Джужа О.М., Савченко А.В., Чернєй В.В. (ред.). (2018). Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер. 1104 с.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
3. Хавронюк М. І. (ред.) (2018). Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Ваїте. 472 с.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

REFERENCES

1. Dzhuzha O. M., Savchenko A. V., Chernei V. V. (ed.) (2018). Naukovo-praktychnyy komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrayiny [Scientific and practical commentary on the Criminal Code of Ukraine]. 2nd ed., revision. and added. Kyiv: Yurinkom Inter. 1104 p. [in Ukrainian]
2. Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine of April 5, 2001. No. 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian]
3. Khavroniuk M.I. (ed.) (2018). Naukovo-praktychnyy komentar do Zakonu Ukrayiny "Pro zapobihannya koruptsiyi" [Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine 'On Prevention of Corruption']. Kyiv: Vaite. 472 p. [in Ukrainian]
4. Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine of December 2, 2010. No. 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian]
5. Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine of January 16, 2003. No. 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian]

РОЗШИРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ РЕГУЛЯТОРА У СФЕРІ ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ

ENHANCEMENT OF THE REGULATORY INSTITUTION'S CAPACITY IN THE FIELD OF COMPETITION PROTECTION

Андрій Садюк¹

Національна академія управління

(вул. Ушинського, 15, м. Київ, Україна, 03151)

Andriy Sadyuk

National Academy of Management

(15, Ushynskogo, Kyiv, Ukraine, 03151)

Отримано: 20.02.2024. Затверджено: 11.03.2024

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується процес наближення конкурентного законодавства України до європейських стандартів у контексті її шляху до Європейського Співтовариства. Особлива увага приділяється ролі Антимонопольного комітету України (АМКУ) як органу зі спеціальним статусом, що відіграє ключову роль у забезпеченні балансу інтересів бізнесу та суб'єктів владних повноважень. У статті проводиться аналіз реформування АМКУ, що сприятиме реалізації поставленої мети. Досліджується, як проведення реформ дозволить підвищити ефективність функціонування як самого конкурентного органу, так і зробити ефективним контроль за монополіями та недобросовісною конкуренцією. У запропоновану науковому дослідженні проаналізовано результати діяльності Європейського Союзу щодо накладання штрафів на компанії порушників правил конкуренції на ринках ЄС, фактологічні підстави необхідності проведення реформування АМКУ. Зокрема, існують негативні тенденції між економічним ефектом, який вказується у звіті АМКУ як результат діяльності цього органу, розміром штрафів, які були накладені як адміністративні стягнення органами комітету на порушників

¹ аспірант; orcid 0009-0000-3012-4256; e-mail: lawresearch@trashmail.fr

законодавства, та розміром сплачених штрафів та пені, які було перераховано порушниками законодавства за період, що аналізувався. Визначено правові норми, які існують в межах євроінтеграційного процесу щодо посилення інституційної спроможності регулятора та в межах яких Україна має здійснювати наближення свого законодавства до *acquis* ЄС. Здійснено аналіз норм, які стосуються розширення інституційної спроможності регулятора у сфері конкуренції. Виявлені прогалини та недоліки у існуючому регулюванні, що можуть викликати порушення балансу інтересів учасників розгляду справи, викликати корупційні ризики та порушувати конфіденційність інформації. Дослідження має не лише законотворче спрямування, а й акцентована на інфорсменті конкуренційного законодавства, при досягненні означених у роботі ефектів, коли результатом виступає фінансовий результат у діяльності регулятора у сфері захисту конкуренції.

Ключові слова: конкуренційне право; антимонопольне законодавство; регулювання конкуренції; захист конкуренції; конкуренція.

ABSTRACT

In this article, the process of aligning Ukraine's competition law with European standards in the context of its path to the European community is examined. Special attention is given to the role of the Antimonopoly Committee of Ukraine (AMCU) as an agency with a special status, which plays a key role in balancing the interests of business and governmental authorities. The article conducts an analysis of the AMCU reform, which will facilitate the realization of the set goal. It investigates how the implementation of reforms will enhance the efficiency of the competition authority itself and make the control over monopolies and unfair competition effective. In particular, there are negative trends between the economic effect indicated in the AMCU report as a result of this body's activities, the size of the fines imposed as administrative penalties by the committee bodies on law violators, and the size of the paid fines and penalties that were transferred by law violators for the period under review. Legal norms have been identified that exist within the framework of the European integration process to strengthen the institutional capacity of the regulator and within which Ukraine must bring its legislation closer to the EU *acquis*. An analysis of norms related to the expansion of the institutional capacity of the regulator in the field of competition has been carried out. Gaps and shortcomings have been identified in existing regulation that can disrupt the balance of interests of case participants, pose corruption risks, and violate confidentiality of information. The study not only has a legislative direction, but also focuses on the enforcement of competition law, when achieving the effects specified in the work, when the result is a financial result in the regulator's activities in the field of competition protection.

Key words: competition law; antitrust legislation; competition regulation; competition protection; competition.

I. ВСТУП

На шляху до Європейського Співтовариства Україна має слідувати принципам сталого розвитку та створення ефективних органів державного управління. Реформа публічного управління може дозволити створити динамічну модель економічного розвитку держави,

яка задовольняє потреби та захищає інтереси суспільства, а також створює та підтримує державу в цілому.

Розширена система публічних органів вимагає комплексного підходу до управління державою, щоб уникнути дублювання повноважень, розподілу повноважень між різними органами тощо.

Конкуренція на товарних ринках є основною рушійною силою економічного розвитку, яка сприяє зростанню добробуту та стимулюванню інноваційного розвитку. Ці вимоги не мають сталого характеру, а змінюються з розвитком суспільства та інтеграцією держави в світове співтовариство.

Відповідно, майже в кожній державі в системі публічних органів є конкурентне відомство або система конкурентних відомств, як-от Антимонопольний комітет України в Україні, який відповідає за контроль за економічною конкуренцією та запобігання обмеженню, спотворенню чи усунення конкуренції на ринку.

Співпраця з міжнародними організаціями та союзами держав посилює важливість функціонування цих органів. З моменту підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало обов'язковим дотримуватися відповідних вимог у торгівлі, а також держава взяла на себе зобов'язання гарантувати вільну та добросовісну конкуренцію в торговельних відносинах.

У таких умовах функціонування Антимонопольного комітету України стає все більш важливим. Його завдання полягає в тому, щоб сприяти конкуренції в місцях, де вона відсутня, і захищати конкуренцію в місцях, де їй завдається потенційної або реальної шкоди. Окремої уваги потребує розмежування повноважень між контрольно-наглядовими та регуляційними органами, особливо щодо природних монополій, щоб забезпечити прозорість прийняття регуляційних рішень. Підвищення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України дасть змогу, з одного боку, підвищити ефективність функціонування органу у сфері конкуренції зі спеціальним статусом, а, з іншого, наблизити Україну на шляху до інтеграції у ЄС.

Низка аспектів щодо реформування конкурентційних органів досліджувалися такими науковцями, як: О. Бакалінська¹, В. Ков-

¹ Бакалінська О. (2021). Правове забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції. *Право України*. № 11. С. 115–127. URL: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-11-115>

тун¹, Н. Михальчишин², С. Нанівський, М. Сус³, В. Шатіло⁴ та деякими іншими. Проте більшість положень наукових праць мають фрагментарний характер, а дослідження проблеми реформування конкурентних органів виходячи із фактологічних і доктринальних умов практично відсутні.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Метою цієї статті є дослідження можливостей для розширення інституційної спроможності регулятора у сфері захисту конкуренції, діяльність якого відповідно до законодавства України полягає у забезпеченні захисту конкуренції під час підприємницької діяльності суб'єктами господарювання та у сфері закупівель. Ми спробуємо визначити, які конкретні кроки можуть бути зроблені для досягнення цієї мети. Для досягнення означеної мети будуть використовуватися загальнонаукові та спеціальні методи. Зокрема, системно-функціональний метод застосовується для аналізу структури процесуальних прав суб'єктів господарювання та органів регулятора у сфері конкуренції. Наукове дослідження також базується на такому філософському методі пізнання, як діалектичний метод.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Під час здійснення своєї діяльності будь-яким державним органом велике значення відіграє результат такої діяльності або іншими словами ефект, який справляє діяльність певного органу на ринки, економіку та державу загалом.

¹ Ковтун В. Ю. (2020). Напрями інституціоналізації конкурентного середовища в Україні. *Причорноморські економічні студії*. Вип. 52-2. С. 17–22. URL: <https://doi.org/10.32843/bses.52-25>

² Михальчишин Н., Нанівський С. (2019). Реформування системи органів Антимонопольного комітету України за європейськими стандартами захисту економічної конкуренції. *World Science*. № 11(51), Vol. 3. С. 26–33. URL: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/30112019/6782

³ Сус М. С. (2023). Конституційне регулювання державного захисту конкуренції в Україні та державах-членах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 3. С. 93–99. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.17>

⁴ Шатіло В. А. (2023). Конституційно-правове забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності в Україні: проблеми теорії та практики. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. № 3(68). С. 126–132. URL: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.68.17983>

Діяльність Антимонопольного комітету України (АМКУ) як державного органу зі спеціальним статусом спрямована на забезпечення захисту конкуренції під час підприємницької діяльності суб'єктами господарювання та у сфері закупівель¹.

Однією із складових у роботі АМКУ під час виконання покладених на цей орган завдань є проведення розслідувань, прийняття рішень, надання висновків щодо кваліфікації відповідних дій, надання обов'язкових для розгляду рекомендацій суб'єктам господарювання та накладення різних видів відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту конкуренції².

Під час накладення штрафів за порушення законодавства у сфері захисту конкуренції важливим є питання щодо ефективності застосування тих, чи інших штрафних санкцій.

З 2001 по 2018 рік Генеральний директорат ЄС з питань конкуренції вживав рішучих заходів з недопущення порушень антимонопольного законодавства, накладаючи величезні штрафи на компанії (див. мал. 1). Ці штрафи, що вимірюються у мільярдах євро, свідчать про серйозність зобов'язань компаній дотримуватися правил конкуренції. Це підкреслює важливість прозорості та справедливості на ринках ЄС, а також роль, яку відіграє Генеральний директорат у забезпеченні цих принципів. За повідомленням, що присвячене результатам діяльності АМКУ за 2022 рік, вказано, що результатом діяльності комітету став «економічний ефект, який склав 5,3 млрд грн», при цьому, зазначено, що такий показник ефекту «на 2% більше за показник 2021 року». В той же час, якщо звернутися безпосередньо до цифр, що представлені у повній версії Звіту АМКУ за 2022 рік, можна переконатися, що розмір штрафів, які були накладені як адміністративні стягнення органами комітету на порушників законодавства у 2022 році складає 557,9 млн грн³. Остаточню ж, до державного бюджету, у якості сплачених штрафів і пені, було перераховано порушниками законодавства за той самий період 330,6 млн грн⁴. Таким чином, у якості резуль-

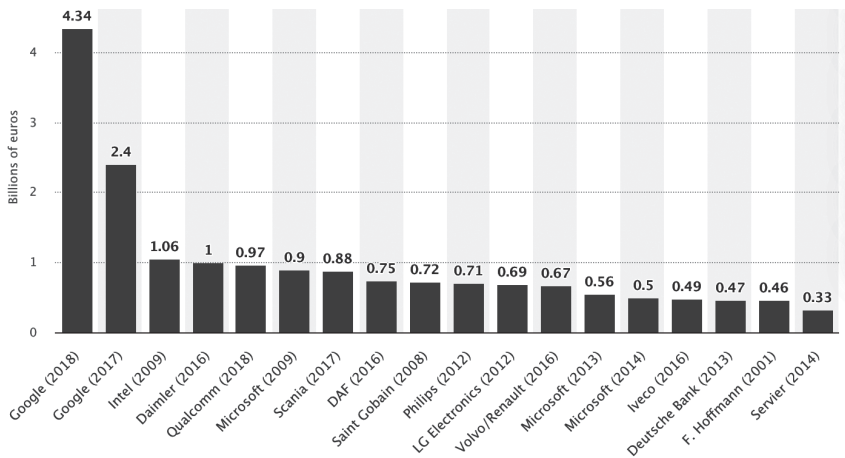
¹ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

² Там само.

³ Звіт Антимонопольного комітету України за 2022 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2022>

⁴ Там само.

тату можна констатувати, що з суми накладених штрафних санкцій до бюджету сплачується значно менша сума від реально накладеної.



Малюнок. 1. Найбільші штрафи, накладені на компанії органами конкурентної політики ЄС у 2001–2018 рр¹.

Як чинники, що призводять до проілюстрованого вище результату, можуть виступати різні явища та причини. Тому можна погодитися з Н. Михальчишин і С. Нанівським, що тут може мати місце «розширення повноважень владних структур» разом із «одночасним підвищенням відповідальності»².

Крім того, в межах процесу Євроінтеграції Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування державних інституцій. Наближення законодавства про конкуренцію та практику застосування до асquis ЄС передбачено ст. 256 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС³. Щодо виконання конкретних кроків щодо наближення законодавства слід вказати, що пунктом 2 Плану заходів щодо запобігання

¹ McEvoy O. (2024). Largest fines given by EU competition policy authorities 2001-2018. URL: <https://www.statista.com/statistics/1338745/competition-policy-eu-antitrust-fines>

² Михальчишин Н., Нанівський С. (2019). Реформування системи органів Антимонопольного комітету України за європейськими стандартами захисту економічної конкуренції. *World Science*. № 11 (51), Vol. 3. С. 26–33. URL: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/30112019/6782

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) передбачено «Посилення інституційної спроможності Антимонопольного комітету»¹. В межах цього завдання Верховною Радою України 09 серпня 2023 року було схвалено Закон України № 3295-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України»². Цим Законом передбачається розширення повноважень АМКУ та низка заходів, спрямованих на підвищення ефективності системи розвитку та захисту економічної конкуренції, в тому числі розширення інституційної спроможності комітету.

Зазначеним Законом, зокрема пропонується дозволити підвищити ефективність захисту економічної конкуренції, зміцнення незалежності діяльності комітету шляхом деталізації процесуальних прав як суб'єктів господарювання так і органів комітету³.

Серед норм закону передбачено⁴:

- вдосконалення процедури регулювання та звільнення від відповідальності;
- запровадження солідарної та субсидіарної відповідальності порушників конкурентного законодавства;
- обмеження строків розгляду справ про порушення законодавства до 5 років;
- деталізація процедури збору доказів по справам;

¹ Про затвердження плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 № 1582-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-p#Text>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 № 3295-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text>

³ Антимонопольний комітет України (2023). Верховна Рада ухвалила законопроект № 5431, що дає початок реформі конкурентного законодавства України. URL: <https://amcu.gov.ua/news/verhovna-rada-uhvalila-zakonoprojekt-5431-shcho-daye-pochatok-reformi-konkurentnogo-zakonodavstva-ukrayini#:~:text=Законопроект%20№%205431%20передбачає%20підвищення,статті%20256%20Угоди%20про%20Асоціацію.>

⁴ Там само.

- удосконалення процедури слухань у справах та порядок доступу до матеріалів справи;
- зміна порядку оприлюднення інформації АМКУ та доступ до баз даних;
- зміну статусу документів АМКУ та ін.

Якщо детальніше розглянути пропонувані зміни, то пропонується доповнити статтю 36 Закону України «Про захист економічної конкуренції» частиною 3, яка надає органам АМКУ право не розпочинати розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, якщо зазначені в заяві ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції не відповідають встановленим АМКУ пріоритетам його діяльності, про що орган АМКУ приймає мотивоване розпорядження¹. Щодо цього положення ще на стадії законопроекту експертами висловлювалася думка, що така норма закону фактично загрожує «позбавленням самої можливості компаній і споживачів захистити свої права від антиконкурентних порушень»². Можна погодитись з думкою експерта, оскільки сам закон не пропонує деталізацію положень хто, коли, яким чином та на який термін у контексті зазначеної норми може визначати «пріоритети діяльності» АМКУ. Не зовсім зрозумілою є і сама норма, що дозволяє певні справи відкривати, а інші не розпочинати, що може бути підставою для неоднаковості застосування антимонопольного впливу та підставою для здійснення корупційних правопорушень.

На противагу початку розгляду справ аналізований законодавчий акт має також і новації щодо запровадження врегулювання у справах (Settlement) та удосконалення порядку та підстав звільнення від відповідальності (Leniency), відшкодування збитків. Запропоновано введення нової процедури, за якою може здійснюватися врегулювання у справах про антиконкурентні узгоджені дії та зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку з метою зменшення

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 № 3295-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text>

² Борис О. (2023). Антимонопольна реформа з багатьма невідомими: що стоїть за законопроектом 5431? *Юридична Газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/antimonopolna-reforma-z-bagatma-nevidomimi-shcho-stoyit-za-zakonoproektom-5431-.html>

навантаження на судові органи та запровадження принципу *Res judicata* (остаточність рішення). Також компаніям надається право врегулювати справу після отримання попередніх висновків шляхом підписання угоди про врегулювання справи (з подальшим затвердженням господарським судом), але при дотриманні деяких умов¹:

а) визнання відповідачем факту вчинення порушення, зазначеного в попередніх висновках;

б) визнання відповідачем розміру штрафу;

в) зменшення на 15 % розміру штрафу, який мав бути накладений у випадку незастосування процедури врегулювання органом АМКУ.

На думку О. Нагорного, одного із авторів першої редакції Закону України «Про захист економічної конкуренції», така процедура щодо врегулювання спорів для потенційного порушника законодавства «не містить цілого комплексу суттєвих інститутів, які перевірені практикою Європейської Комісії та судів ЄС». Зокрема, застереження викликає відсутність щодо обмеження прав порушників, які погодилися на врегулювання та узгодили усі суттєві умови оскарження рішення Комітету до суду. Також відсутнє обмеження для АМКУ на використання як доказів інформацію, що була отримана комітетом при врегулюванні у випадку, коли Комітет може відмовитися від самого врегулювання². Тобто, погоджуючись з експертом, у випадку процедури врегулювання як у особі компанії суб'єкта господарювання, так і у особі представників комітету, може здійснюватися прояв опортуністичної поведінки, а також порушуватися баланс інтересів учасників розгляду справи та потенційно виникати корупційні ризики.

Ще одним дискусійним блоком норм, що пропонуються зазначеним Законом, є блок, що стосується проведення перевірок органами АМКУ. Органам комітету суттєво розширено повноваження щодо здійснення дій у разі наявності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Законодавець надає право АМКУ отримувати безперешкодний доступ до реєстрів, баз даних компанії, що є об'єктом перевірки. Разом із повноваженням перевіряти житло та інше

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 № 3295-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text>

² Борис О. Зазначена праця.

володіння будь-якої фізичної особи та можливістю вилучення її речей є істотним втручанням в права і свободи особи відповідно до позиції О. Вознюка¹. Щодо таких повноважень виникає також питання щодо доцільності отримання працівниками АМКУ доступу до реєстрів, що містять інформацію з обмеженим доступом, а також питання щодо несанкціонованого використання такої інформації. Повертаючись до позиції, що була описана вище, якщо після доступу до інформації із реєстрів розпочинається процедура врегулювання спорів, яка може бути призупинена, яким чином може бути використана отримана раніше інформація тощо.

IV. ВИСНОВКИ

Таким чином, розглянувши аспекти підвищення інституційної спроможності Антимонопольного комітету, що здійснюється на виконання наближення законодавства про конкуренцію та практики застосування до *acquis* ЄС відповідно до зобов'язань у межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також на виконання «Плану заходів щодо запобігання зловживанням... житті (олігархами)», шляхом прийняття Закону України від 09 серпня 2023 р. № 3295-IX можна дійти висновку, що пропоновані зміни у багатьох положеннях щодо повноважень і процедур АМКУ при розслідуванні справ про порушення законодавства про економічну конкуренцію є не врегульованими, норми, що були розглянуті, з одного боку, надають комітету право самому визначити порядок їх застосування, а з іншого, можуть порушувати баланс інтересів та права осіб разом із гарантіями їх дотримання, у своїх формулюваннях дозволяють вільно специфікувати права різних сторін, що приймають участь у розгляді справ порушення законодавства про економічну конкуренцію.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Антимонопольний комітет України (2023). Верховна Рада ухвалила законопроект № 5431, що дає початок реформі конкурентного законодавства України. URL: <https://amcu.gov.ua/news/verhovna-rada-uhvalila-zakonoprojekt-5431-shcho-daye-pochatok-reformi-konkurentnogo-zakonodavstva-ukrayini#:~:text=Законопроект%20№%205431%20передбачає%20підвищення,статті%20256%20Угоди%20про%20Асоціацію>

¹ Там само.

2. Бакалінська О. (2021). Правове забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції. *Право України*. № 11. С. 115–127. URL: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-11-115>
3. Борис О. (2023). Антимонопольна реформа з багатьма невідомими: що стоїть за законопроектом 5431? *Юридична Газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/antimonopolna-reforma-z-bagatma-nevidomimi-shcho-stoyit-za-zakonoproektom-5431-.html>
4. Звіт Антимонопольного комітету України за 2022 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2022>
5. Ковтун В. Ю. (2020). Напрями інституціалізації конкурентного середовища в Україні. *Причорноморські економічні студії*. Вип. 52-2. С. 17–22. URL: <https://doi.org/10.32843/bses.52-25>
6. Михальчишин Н., Нанівський С. (2019). Реформування системи органів Антимонопольного комітету України за європейськими стандартами захисту економічної конкуренції. *World Science*. № 11(51), Vol. 3. С. 26–33. URL: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/30112019/6782
7. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 № 3295-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text>
9. Про затвердження плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 № 1582-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-r#Text>
10. Сус М. С. (2023). Конституційне регулювання державного захисту конкуренції в Україні та державах-членах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Аналітично-порядняльне правознавство*. № 3. С. 93–99. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.17>
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
12. Шатіло В. А. (2023). Конституційно-правове забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності в Україні: проблеми теорії та практики. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. № 3(68). С. 126–132. URL: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.68.17983>
13. McEvoy O. (2024). Largest fines given by EU competition policy authorities 2001-2018. URL: <https://www.statista.com/statistics/1338745/competition-policy-eu-antitrust-fines>

REFERENCES

1. About the Antimonopoly Committee of Ukraine: Law of Ukraine dated November 26, 1993 No. 3659-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> [in Ukrainian]
2. Antimonopoly Committee of Ukraine (2023). Verkhovna Rada ukhvalyla zakonoproekt № 5431, shcho daye pochatok reformi konkurentnoho zakonodavstva Ukrayiny [The Verkhovna Rada adopted draft law No. 5431, which initiates the reform of competition legislation of Ukraine]. URL: <https://amcu.gov.ua/news/verhovna-rada-uhvalila-zakonoproekt-5431-shcho-daye-pochatok-reformi-konkurentnogo-zakonodavstva-ukrayini#:~:text=Законoproект%20№%205431%20передбачає%20підвищення,статті%20256%20Угоди%20про%20Асоціацію> [in Ukrainian]

3. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukrainian]
4. Bakalinska O. (2021). Pravove zabezpechennya zakhystu vid nedobrosovisnoyi konkurentsiiy [Legal provision of protection against unfair competition]. *Ukrainian law*. No. 11. pp. 115–127. URL: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-11-115> [in Ukrainian]
5. Boris O. (2023). Antymonopolna reforma z bahatma nevidomymy: shcho stoyit za zakonoproektom 5431? [Antimonopoly reform with many unknowns: what is behind draft law 5431?]. *Legal Newspaper online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/antimonopolna-reforma-z-bagatma-nevidomimi-shcho-stoyit-za-zakonoproektom-5431-.html> [in Ukrainian]
6. Kovtun V. Yu. (2020). Napryamy instytutsializatsiyi konkurentnoho seredovyscha v Ukrayini [Directions of institutionalization of the competitive environment in Ukraine]. *Black Sea Economic Studies*. Vol. 52-2. pp. 17–22. URL: <https://doi.org/10.32843/bses.52-25> [in Ukrainian]
7. McEvoy O. (2024). Largest fines given by EU competition policy authorities 2001-2018. URL: <https://www.statista.com/statistics/1338745/competition-policy-eu-antitrust-fines>
8. Myhalchyshyn N., Nanivskiy S. (2019). Reformuvannya systemy orhaniv Antymonopolnoho komitetu Ukrayiny za yevropeyskymy standartamy zakhystu ekonomichnoyi konkurentsiiy [Reforming the system of bodies of the Antimonopoly Committee of Ukraine according to European standards for the protection of economic competition]. *World Science*. No. 11(51), Vol. 3. pp. 26–33. URL: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/30112019/6782 [in Ukrainian]
9. On the approval of the plan of measures to prevent the abuse of excessive influence by persons who have significant economic and political weight in public life (oligarchs): Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 24, 2021 No. 1582-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-p#Text> [in Ukrainian]
10. On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding the improvement of the legislation on the protection of economic competition and the activities of the Antimonopoly Committee of Ukraine: Law of Ukraine dated August 9, 2023 No. 3295-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text> [in Ukrainian]
11. Report of the Antimonopoly Committee of Ukraine for 2022. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2022> [in Ukrainian]
12. Shatilo V. A. (2023). Konstytutsiyno-pravove zabezpechennya zakhystu konkurentsiiy u pidpryemnytskiy diyalnosti v Ukrayini: problemy teoriiy ta praktyky [Constitutional and legal protection of competition in business activity in Ukraine: problems of theory and practice]. *Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin «Air and Space Law»*. No. 3(68). pp. 126–132. URL: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.68.17983> [in Ukrainian]
13. Sus M. S. (2023). Konstytutsiynе rehulyuvannya derzhavnoho zakhystu konkurentsiiy v Ukrayini ta derzhavakh-chlenakh Yevropeyskoho Soyuzu: porivnyalnyy analiz [Constitutional regulation of state protection of competition in Ukraine and the member states of the European Union: comparative analysis]. *Analytical and comparative jurisprudence*. No. 3. pp. 93–99. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.17> [in Ukrainian]

EDITORIAL OFFICE ADDRESS

(room 210) 15 Ushinsky St., Kyiv, Ukraine, 03151
tel.: (044) 242-10-84; (044) 242-10-74; e-mail: migrlaw@gmail.com

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ

Україна, 03151, м. Київ, вул. Ушинського, 15, к. 210
тел.: (044) 242-10-84; (044) 242-10-74; e-mail: migrlaw@gmail.com

Підписано до друку 20.04.2024. Замовлення № __. Папір офсетний. Друк офсетний.
Наклад 50 прим. Формат 60x84/16 Віддруковано ВД «Дакор» м. Київ, пр-т Берестейський, 56.
Свід. ДК № 4349 від 05.07.2012