

ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

ПРАВОВИЙ ВИМІР ТА ОХОРОНА НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

Монографія

*За загальною редакцією
О. О. Кота, А. Б. Гриняка,
Л. Ф. Купіної, В. І. Шакуна*



Київ • Алерта • 2024

УДК 330.524:34](477)(02)

П69

*Рекомендовано до друку на засіданні Вченої ради Інституту
правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
(протокол № 10 від 26 вересня 2024 року)*

Рецензенти:

Бородіна Олена Миколаївна – доктор економічних наук, професор, дійсний член (академік) НАН України, завідувач відділу економіки і політики аграрних перетворень Державної установи «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України»;

Бобровник Світлана Василівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії та історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Чернявський Сергій Сергійович – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, полковник поліції, проректор Національної академії внутрішніх справ.

П69 Правовий вимір та охорона національного багатства України: монографія / за загальною редакцією О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2024. 320 с.

ISBN 978-617-566-870-2

Монографія присвячена актуальним питанням правового виміру та охорони національного багатства України. Колектив авторів, до якого увійшли вчені Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, дослідив теоретико-правові засади визначення національного багатства України, окреслив значення накопичення та розвитку людського капіталу як основи національного багатства України, охарактеризував правові режими активів держави як складових національного багатства України.

Монографія буде корисною для розвитку наукових інтересів учених, викладачів, здобувачів усіх рівнів вищої юридичної освіти, представників органів публічної влади та громадських організацій.

УДК 330.524:34](477)(02)

© Авторський колектив, 2024

© Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, 2024

ISBN 978-617-566-870-2

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації	11
1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження та примноження національного багатства України.....	31
1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного багатства України	64
1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України (філософсько-правовий аналіз).....	87

РОЗДІЛ 2. ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи національного багатства.....	134
2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн – пріоритетне завдання інституційного механізму держави для розвитку людського капіталу України.....	154
2.3. Якісна освіта та інтелектуальний потенціал нації: співвідношення та взаємозалежність з людським капіталом	177

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ РЕЖИМИ АКТИВІВ ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності у складі національного багатства України: теоретико-правовий підхід.....	187
---	-----

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства українського народу.....	203
3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного багатства: теоретичний та практичний аспекти.....	224
3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі національного багатства України	248
3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях стягнення податків як інструменту формування національного багатства.....	274
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ.....	317

ПЕРЕДМОВА

Минуло більше 30 років, відколи Україна набула статусу незалежної держави. На зламі 1991–1992 років когорту українських політичних діячів поглинула ейфорія форсованої лібералізації та «шокової терапії». Послугуючись у своїй діяльності такими загальними категоріями, як «правова держава», «загальнолюдські цінності», «менталітет народу», «ринкові відносини» тощо, вони здебільшого не мали чіткого уявлення про конкретний зміст цих понять й особливості реалізації явищ, ними позначуваних, у специфічних умовах української дійсності. Політичні пристрасті, безладдя, хаос, безконтрольна приватизація тощо поклали початок неконтрольованої втрати національного багатства.

У сфері економіки відбулися глибокі трансформаційні процеси: руйнування комунальної та державної форм власності й становлення приватної, насамперед великого бізнесу. Нині приватизовано майже все майно, що було комунальною чи державною власністю. Унаслідок дії недосконалого законодавства з питань оцінки вартості й непрозорого механізму приватизації об'єктів власності цей процес завершився зосередженням національного багатства в руках нечисленної групи людей.

Нагадаємо, що 16 липня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет, якою, «виражаючи волю народу України», а також «прагнучи створити демократичне суспільство» та «визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України», проголосила державний суверенітет країни як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Згідно з розділом II Декларації громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України; народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної та місцевих рад Української РСР. Декларація закріпила право власності Українського народу: «Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля,

її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони, весь економічний та науково-технічний потенціал на території України є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки, які використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян».

Розпочинаючи приватизацію об'єктів майже всіх сфер власності, влада з невідомих причин не провела оцінку національного багатства. Відомо, що національне багатство є нагромадженим запасом ресурсів і благ, який є пріоритетним показником результатів економічної діяльності й можливостей нації щодо подальшого соціально-економічного розвитку. Воно визначає рівень матеріальної та духовної культури нації та утверджує найвищу цінність людини. У різні періоди історичного розвитку людства увага дослідників до цієї макроекономічної категорії варіювалася від широкої популярності до цілковитого забуття. Національне багатство є відображенням економічного, соціального, екологічного прогресу чи регресу суспільства. Відповідно до зміни пріоритетів і джерел економічного зростання важливого значення набувають тенденції його гуманізації та екологізації. На початку третього десятиліття ХХІ століття фахівці в галузі економіки й статистики спрямували увагу на методологічні проблеми оцінки національного багатства. Актуальність їх розв'язання засвідчують дослідження, здійснені ООН (спеціалістами Статистичної комісії та Світового банку). Саме в межах цієї міжнародної організації узагальнюють світовий досвід таких досліджень, розробляють рекомендації для обчислення відповідних статистичних показників, здійснюють їх експериментальні оцінки. У свою чергу, 2019 року уряд України здійснив спроби оцінити національне багатство України, які, на жаль, виявилися невдалими.

Варто відзначити, що після розпаду СРСР поділ національного багатства відбувався за «територіальною ознакою». Унаслідок цього до Росії перейшло 60% загального обсягу національного багатства Союзу, до України – 16%, у республіках Прибалтики залишилося 3,2%, середньоазіатським республікам дісталось близько 11%, закавказьким республікам – 3,9% «загальносоюзного» національного багатства. Актуалізувалася проблема оцінювання національного багатства та використання його з метою здійснення економічного аналізу й прогнозування. Проте її розв'язанню перешкоджає глибока еконо-

мічна криза, яка донині супроводжується гіперінфляцією, переходом української статистики на систему національного рахівництва.

Більше того, протягом трьох десятиріччів влада так і не спромоглася закріпити в Конституції України правовий статус національного багатства, розробити методологію його оцінювання. Тому й досі національне багатство України в офіційній статистиці відображено не цілком, поза увагою залишено людський фактор, що призвело до «проїдання» та фактичної втрати низки його елементів.

Відсутність єдиної системи оцінювання національного багатства й недосконалість методик його обчислення зумовлює необхідність формувати власний системний підхід, який має бути орієнтований на усунення кримінологічних чинників, що сприяють корупції, правдиве відображення економічних пропорцій і тенденцій розвитку, уніфікацію методології, принципів оцінки національного багатства та його елементів у межах розширеної концепції національного багатства.

Тим часом у розвинутих країнах кожен клаптик землі, кожна спора, кожен верстат, кожен товар відображається в документі про власність, який є видимою верхівкою великого прихованого процесу, що пов'язує всі ці активи з рештою економіки й мінімізує корупційні ризики.

Україна володіє значним земельним потенціалом, який становить 5,7% території Європи; значною частиною світових запасів чорноземів, вартість яких в умовах постійного зростання дефіциту якісного продовольства на глобальному рівні є неоціненною. Із 60,3 млн. гектарів майже 70% становлять саме родючі сільськогосподарські угіддя. Такі показники підтверджують економічний потенціал, водночас потребують упровадження ефективної моделі раціонального використання землі й об'єктивної, неупередженої оцінки земельних ресурсів як складової національного багатства. Виведення землі сільськогосподарського призначення з режиму власності Українського народу призведе до того, що земля слугуватиме не засобом забезпечення конституційної мети й завдань держави, які визначено під час здійснення установчої влади від імені Українського народу, а становитиме безпосередню загрозу відчуження землі на користь іноземного капіталу й фактичного перетворення України на сировинну колонію.

Зауважимо і про таку важливу складову національного багатства, як людський капітал. Успадковане з давніх часів зневажливе ставлення до людини в Україні гальмує її повноцінний поступ. Високороз-

винені країни значно інтенсивніше використовують свій людський капітал, який є основним стратегічним ресурсом держави, визначальним фактором інноваційного розвитку. Крім того, його застосування супроводжується низьким споживанням природних ресурсів (менше ніж 20%). Саме людський капітал зумовлює ефективність і конкурентоспроможність економіки, можливості створення високоякісних товарів та послуг, темпи науково-технічних змін. Нерівномірне розміщення та поступове вичерпання природних запасів призвело до того, що країни з однаковим рівнем розвитку мають майже однакову виробничу й фінансову забезпеченість. Тому державі вкрай необхідно збільшувати витрати на освіту, кваліфікацію, здоров'я, поліпшення житлових умов і рівня життя населення загалом, розширювати «середній клас», що сприятиме примноженню «інвестицій в людину» як на рівні сім'ї, так і в суспільстві. Ці інвестиції забезпечать нагромадження та споживання суспільством певного обсягу «людського капіталу», який стимулюватиме збільшення кількості вироблених товарів і наданих послуг, зростання рівня доходів населення. Адже підготовка і випуск на ринок праці освіченої, творчої, активної робочої сили, забезпечення її кваліфікаційної та територіальної мобільності є однією з першооснов життєдіяльності української економіки.

Нині масштаби втрат національного багатства України від війни набули катастрофічних розмірів. За попередніми урядовими оцінками сума необхідного для відновлення економіки фінансування оцінювалась у 486,2 млрд. дол., що у 2,7 разу перевищує ВВП країни за 2023 р., а пряма завдана війною шкода – у 152,5 млрд. дол. Кількість діючих підприємств у сфері нефінансового бізнесу тільки за перший рік повномасштабного вторгнення зменшилася на 29,4%, тобто було втрачено близько третини виробничого потенціалу країни. Потреби в необхідному фінансуванні значно перевищують потенціал фінансової системи країни. За «нормальної» для України норми нагромадження для фінансування відновлення економіки знадобиться не менше 15 років.

Залишається спірним й до кінця невирішеним питання кумулятивного нагромадження тіншового ліквідного капіталу та його включення як складової частини до національного багатства. Зауважимо, що за різними оцінками, тільки у 1991–2018 рр. з України було виведено капіталу на суму близько 150 млрд. дол., тому є підстави очікувати, що тіншовий ліквідний капітал може відіграти вагомий роль у фінансуванні

ні першочергових потреб у відновленні бізнесу під час війни. На тлі вкрай обмеженого фінансового потенціалу держави і невизначеності з майбутніми обсягами зовнішньої фінансової допомоги залучення тіньових капіталів для підтримки життєздатності й відновлення бізнесу під час війни є актуальним завданням.

Від початку війни обсяги тіньового ліквідного капіталу постійно зростали. У підсумку після 10 років війни (2014–2023 рр.) за межами фінансової системи України було акумульовано достатньо великі обсяги тіньового ліквідного капіталу, які оцінюються в 49,8 млрд. дол., включаючи кошти на рахунках резидентів України в іноземних банках на суму 3,6 млрд. дол. і приховані кошти на рахунках у іноземних банках у розмірі 46,3 млрд. дол.

Такі загрозиливо масштабні виведення ліквідного тіньового капіталу є стратегічно небезпечними для економічної системи країни під час війни. Оскільки часовий горизонт можливої репатріації виведених капіталів є віддаленим через невизначеність щодо тривалості й кінцевих наслідків війни, найімовірнішим, на нашу думку, є сценарій тривалого «заморожування» тіньових ліквідних капіталів, тоді як інструментів і важелів для їх примусової репатріації держава не має. Не виключено, що з часом частина акумульованих тіньових капіталів буде використана на приватне споживання та інвестиції у нерухомість за кордоном.

Також потребує додаткового законодавчого врегулювання питання включення готівки в національній та іноземній валюті в тіньовий ліквідний капітал як складової національного багатства. Підтвердженням цього є зміни в структурі грошової маси. Зокрема, в Україні протягом 2003–2023 рр. частка готівки в національній валюті знизилася з 66 до 38%, охоплюючи при цьому зростаючий тіньовий оборот, який обслуговується криптовалютами, насамперед транскордонними потоками капіталу.

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати на тому, що право невизначеність національного багатства нині є одним з основних чинників корупції та її невичерпним джерелом. Руйнівна дія корупції призводить до ослаблення авторитету влади на всіх рівнях, деформації моральних засад суспільства, втрати поваги громадян до закону, поширення в соціумі настроїв політичної апатії та цинізму, правового нігілізму й індиферентності, зростання рівня злочинності. Зрощення корумпованої частини державних службовців із тіньовими кримі-

нальними колами становить безпосередню загрозу національній безпеці й конституційному ладу, призводить до обмеження потенціалу інститутів громадянського суспільства, порушення прав людини, дискредитує країну на міжнародному рівні. Тому кожна держава намагається протидіяти поширенню цієї соціальної патології, унеможливити корупційне зловживання владою, що призводить до незворотних змін в усіх сферах суспільного життя.

Уперше в Україні науковцями Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України здійснено комплексне дослідження правового статусу національного багатства, окреслено напрями нормативного закріплення його складових з метою створення правових механізмів збереження, примноження, охорони та захисту національного багатства України від внутрішніх і зовнішніх посягань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

Успішна держава не може існувати без державотворчої об'єднаної ідеології та відповідних інститутів, метою яких є відтворення національної ідеї у свідомості як на суспільному, так і на індивідуальному рівнях. В умовах сьогодення для суспільства єдиною ідеологією, здатною забезпечити стабільність держави й належний рівень матеріального та духовного життя індивіда, є система цінностей, заснована на домінуванні принципу верховенства права, політичному плюралізмі, вільній ринковій економіці. Державотворча ідеологія обумовлює державний устрій, а громадянське суспільство повинно бути певним, що він є справедливим. У будь – якій діяльності людина визначає мету. Метою всього народу є ідеологія суспільства, окреслена законом. Без цієї ідеї немає єдності людей, а отже і прогресу в матеріальній і духовній сферах.

Пишучи про ідеології, здебільшого обмежуються обговоренням певних структурних комплексів ідей, установок та переконань, які функціонують у суспільстві й за допомогою основних зацікавлених сторін змагаються за людський розум. Це розуміння українські науковці визначають як макрорішення. В альтернативному до нього мікропідході, навпаки, уникають соціологічної складової та переносяться у більш антропологічний вимір, який бачить у ідеології своєрідну призму, через яку людина дивиться на світ¹.

Явище державотворчої ідеології в автократіях у цілому досліджене детально, однак у випадку з демократичними та гібридними

¹ Сухарина А. Державна та публічна ідеологія: аргументація теоретичного розрізнення. *Політикус*. 2019. № 4. С. 4.

режимами проблема залишається недостатньо вивченою. Приховані державотворчі ідеології, які лише опосередковано, або ж взагалі не зафіксовані в законодавстві, є менш дослідженим питанням і мають більший простір для наукових розвідок.

До категорії «ідеологія» відносяться з певною недовірою. Коріння цього криється в ХХ столітті, коли з цим поняттям асоціювали винятково недемократичні режими і тому, відповідно, сьогодні в суспільстві існує неправильне уявлення та розуміння ідеології. Ґрунтом для цієї категорії є філософія, яка на сьогодні також залишається цією ідейною основою. Одночасно структурним елементом і наступним історичним етапом є релігійна основа ідеології, що трансформувалася з філософської. Вона залишається актуальною, і це не стосується ви теократичних і клерикальних держав, адже релігійні норми є ґрунтом моральних основ суспільства. Поняття ідеології, якщо йдеться про державу, дуже багатогранне і використовується для визначення та характеристики як комплексної категорії, так і для окремих її складових².

Держава не здатна існувати без ідеології. Вона є важливим підґрунтям державотворення. Будь-яка держава завжди мала свою ідеологічну складову, навіть незважаючи на проголошену деідеологізацію. З розвитком правової науки ідеологія повинна бути зарахована до однієї з ключових ознак держави. Сучасним фундаментом будь-якої ідеології є її правові засади, які закріплюють як принципи життєдіяльності держави і суспільства, так одночасно є основним елементом формування правосвідомості. Особливим ідеологічним феноменом є доктрина ідеологічного плюралізму, що здатна замаскувати ідеологічну основу держави³.

Сьогодні також існує термінова потреба в розмежуванні понять «державницька ідеологія» та «публічна ідеологія» (явище, яке існує в системах повноцінної чи обмеженої демократії). Принципова відмінність між державницькою і публічною ідеологією полягає у тому, що державницька ідеологія є імперативною і зобов'язуючою, в той час як публічна ідеологія задає лише певні напрями, з достатньо широким допустимим відхиленням. Таким чином державницька ідеологія – це «владний продукт», який не допускає ревізії знизу,

² Марущак О.А. Щодо сучасного розуміння та значення ідеології. *Форум права*. 2020. № 2. С. 101.

³ Там само. С. 92–101.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

а публічна ідеологія функціонує на обох рівнях одночасно та є взаємопроникною⁴.

При з'ясуванні поняття «державотворча ідеологія» важливого значення заслуговують ціннісні характеристики, що, власне, і визначають реакцію людей на явища дійсності і спрямованість їх дій. У сучасний період важливу роль набувають політико-правові цінності, які покликані гарантувати безпеку індивіда, суспільства, держави, людства.

Тільки мобілізація і цілеспрямоване застосування внутрішніх резервів, природних, духовних, фізичних ресурсів нації здатне створити передумови для здобуття абсолютного авторитету й потужної сили держави. Такі процеси потребують об'єднання зусиль усієї нації для утвердження чинників, які здатні об'єднати націю, а це релігія, мова, історія, культура та ін.

Для позитивної трансформації національної самосвідомості та державної ідеології потрібно сфокусуватися на власній еліті. Якщо еліта, тобто провідники нації ведуть боротьбу за державну незалежність усієї нації, тоді кожен представник цієї нації для них союзник, без якого здобуття незалежності не видається можливим.

І. Бойко слушно підкреслює, що українська національна ідея має три базові компоненти: свободу, справедливість і безпеку, які є важливими складовими національних цінностей. Серед рис українського національного характеру вирізняються свободолобство, релігійність, демократичність, толерантність, працелюбність. Національна ідея визрівала у глибинних пластах суспільної свідомості нації. Вона є об'єднувальною вже тому, що завжди відповідає колективному прагненню національної спільноти⁵.

Національна ідея є підґрунтям для державотворчої ідеології, вона також окреслює теоретичні засади національної свідомості. Монополізація будь-ким української національної ідеї призведе до того, що представники, які належать до протилежної партії чи об'єднання, стануть небезпечними конкурентами, що у значній мірі відобразиться на національних інтересах⁶.

⁴ Сухарина А. Державна та публічна ідеологія: аргументація теоретичного розрізнення. *Політикус*. 2019. № 4. С. 5

⁵ Бойко І. Генеза та сутність української національної ідеї: державно-правовий аспект. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2024. № 78 С. 24.

⁶ Забаревський М. Вячеслав Липинський та його думки про українську націю та державу. Аугсбург, 1946. С. 17.

Національні інтереси є сукупністю загальних для членів певної соціокультурної спільноти інтересів і потреб, задоволення і захист яких служить необхідною умовою її існування й підтримки ідентичності як суб'єкта історії⁷. В умовах пріоритету матеріального над духовним під інтересом найчастіше розуміють матеріальні блага, правові й політичні аспекти життєдіяльності людини. Існує думка, що кінцевою причиною, що породжує національні інтереси, є потреба самозбереження⁸. Відповідно до іншого підходу національні цінності є базою для формування інтересів як особистості, різних соціальних спільнот, держави. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 фундаментальними національними інтересами України є: 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші її напрями⁹.

Національні інтереси – це матеріальні й духовні прагнення людини, стрижнем яких є духовна потреба людини в самореалізації до рівня особистості, формування в людини та у суспільстві особистісного начала. Національний інтерес разом із національною ідеологією є конститутивною засадою розвитку української державності й запорукою національної безпеки. Суб'єктом національного інтересу, державотворчої ідеології та національної безпеки є критична маса особистостей у суспільстві, яка здатна цілісно поєднувати всі аспекти соціального буття¹⁰.

⁷ Дзьобань О. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс: монографія. Харків: Майдан, 2007. С. 77.

⁸ Мала енциклопедія етнодержавознавства / ред. кол.: Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін. Київ: Довіра, Генеза, 1996. С. 116.

⁹ Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.05.2024).

¹⁰ Сабадуха В. О. Національний інтерес та державна ідеологія як умови конституювання української нації. *Актуальні проблеми філософії та соціології: науково-практичний журнал*. 2021. Вип. 30. С. 65.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

Погодимось з думкою П. Гай-Нижника, що сьогодні є потреба у доконалій правовій базі щодо «забезпечення національного суверенітету на триєдності верховенства, контролю й здатності до збалансованої мобілізації суверенітету держави над тріадою ресурсів військового, економічного й культурного суверенітету, які гарантують життєздатність самого інституту держави, своєрідність її національного обличчя (ідентичності), спадкоємність і оригінальність правопорядку»¹¹. Одночасно, формуючи систему національних інтересів, у першу чергу, варто брати до уваги національні цінності, оскільки власне вони закладають ціннісну основу системи національної безпеки держави та ключовий зміст національної ідеї. Учений вважає, що національні інтереси можуть межувати з загальними базовими цінностями, як, наприклад, територіальна цілісність, а окремим можуть протирічити, наприклад, забезпеченню невід’ємних прав і свобод людини¹².

Повномасштабна війна, яку росія розв’язала проти України 24 лютого 2022 року, завдає безпрецедентних втрат українській нації і державі. Сьогодні український народ неухильно та впевнено відстоює право на політичну незалежність, веде завзяту боротьбу за національну державність, вільну від іноземного втручання. В першу чергу йдеться про політико-правові засади нашої держави, які ворог намагається зруйнувати у будь-який спосіб¹³. Так, В. Смолій переконаний, що війна не лише підтвердила стійкість ключових економічних і політичних конструкцій Української держави, а й продемонструвала, що вони користуються повною підтримкою їх головного носія – українського народу¹⁴.

Процес українського державотворення окреслений складними внутрішньополітичними проблемами, більшість з яких пов’язані з недостатнім досвідом державотворення, оскільки український народ, на відміну від інших європейських країн, переживав тривалі періоди

¹¹ Гай-Нижник П. Українська національна ідея: соборні чинники та визначальні засади. URL: <https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2019doc-ukrainian-national-idea.php> (дата звернення: 12.05.2024).

¹² Гай-Нижник П. Українська національна ідея: соборні чинники та визначальні засади. URL: <https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2019doc-ukrainian-national-idea.php> (дата звернення: 12.05.2024).

¹³ Токарчук О.В. Елементи національного багатства у правових поглядах діячів української еміграції 1920–1930 рр. *Нове Українське право*. 2024. Вип.1. С. 93.

¹⁴ Українська державність: історичні ретроспекції, сучасні загрози та виклики (стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 31 серпня 2022 р.). В.А. Смолій. *Вісник НАН України*. 2022. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/186848/07-Smolii.pdf?sequence=1> (дата звернення: 10.09.2024).

«бездержавності». Це ставить на порядок денний історичні та правові напрацювання, в основі яких зазвичай лежить розуміння національної ідеї та її націєтворчих аспектів.

Національне багатство є сукупністю створених працею всіх попередніх поколінь і накопичених матеріальних та нематеріальних активів, що належать країні і перебувають на економічній території цієї країни та за її межами. Національне багатство виокремлюють у двох формах, а саме матеріального, нематеріального багатства. Під нематеріальним багатством розуміють такі елементи, як науковий, освітній, культурний, організаційний потенціал, ідеї, інновації, інтелектуальний рівень суспільства¹⁵.

Досліджуючи побудову світогляду особистості, філософи акцентують увагу на тому, що ідеал є його основним елементом, а суспільний ідеал як складова світогляду людини визначає її ціннісні орієнтації та поведінку. Варто погодитися з Н. Пархоменко, що ідеал визначається як мета, до якої прагне суспільство, відповідно правовий ідеал як складова правового світогляду, що визначає цінності та поведінку, – це також мета, якої бажає досягти державно-орієнтоване суспільство. Правові ідеали формують правові ідеї, а сукупність ідей становить правову ідеологію як основу правотворчості та правової системи загалом¹⁶.

Правові ідеї, здобутки та долі видатних представників української історико-правової думки в еміграції є частиною історії України, хоча багато їхніх праць донині залишаються маловідомими. Дослідження інтелектуального надбання таких громадсько-політичних діячів і правників, як О. Бочковський, С. Дністрянський, О. Ейхельман, В. Липинський, В. Старосольський, С. Томашівський, А. Яковлів та ін., які здійснили вагомий внесок у розвиток юридичної освіти та науки, є не лише вираженням поваги до минулих поколінь, долученням до широкого масиву знань, створених правниками, а й внеском у дослідження проблем нації і правової системи, відповідь на виклики в сучасному українському державотворенні.

В українській науці «національне питання» вже три десятиліття перебуває в центрі активної наукової дискусії. Обговорення зосеред-

¹⁵ Токарчук О.В. Елементи національного багатства у правових поглядах діячів української еміграції 1920–1930 рр. *Нове українське право*. 2024. Вип. 1. С. 94.

¹⁶ Пархоменко Н.М. Парадигма правового регулювання в Україні: змістовно-інструментальні виміри: монографія. Київ: Парламентське видавництво, 2023. С. 230–231.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

жено на з'ясуванні природи самого поняття «нація», його значення та обсягу, часу виникнення, співвідношення між поняттями «нація», «етнос», «народ». Ці терміни часто використовуються як синоніми, хоча між ними є окремі відмінності. Формування нації – складний і довготривалий процес, в основі якого лежить поняття національної ідеї. Саме ж поняття національної ідеї гостро обговорюється в науковому середовищі.

Політико-правова думка в ХХ ст. характеризується виникненням різноманітних концепцій української державності. В українській правовій думці 20-х років сформувалися три основні концепції української державності: народницька, національно-державницька та консервативна. Незважаючи на певні розбіжності в розумінні шляхів і форм утворення української держави, їх об'єднує те, що з наукового та історичного погляду вони доводили невід'ємність права українського народу на власну державність. Цінність цих концепцій полягає в тому, що українські вчені, які перебували в еміграції, мали змогу з різних правових позицій, застосовуючи плюралістичні підходи, не-марксистські наукові методи аналізу, критично осмислювати різні форми української державності¹⁷.

Указом президента України «Про День Української Державності» від 24.08.2021 з метою утвердження спадкоємності понад тисячолітньої історії українського державотворення, спираючись на історію української державності, яка сягає своїм корінням часів заснування міста Києва та розквіту держави за часів князя Київського Володимира Великого – державотворця, який прийняттям у 988 році Християнства засвідчив цивілізаційний вибір Київської Русі, спадкоємцями якої є, зокрема, Галицько-Волинське князівство, Українська козацька держава, Українська Народна Республіка, Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Держава, Карпатська Україна та сучасна Україна, дбаючи про благо Вітчизни та боронячи суверенітет, територіальну цілісність і незалежність України, а також зважаючи на необхідність утвердження історичної справедливості, встановлено, що День Української Державності щорічно відзначатиметься 15 липня – у День Хрещення Київської Русі-України, коли вшановується пам'ять про видатного державотворця, святого рівноапостольного князя Київського Володимира Великого.

¹⁷ Боднар В., Вегеш М., Худанич В. Становлення і розвиток політичної думки в Україні: навчальний посібник. Ужгород, 1995. С. 53.

В основі доктрини державних заходів до цієї дати – тяглість і спадкоємність державотворчих традицій України від Русі до сучасного періоду. День Української Державності дозволяє пам'ятати про тисячолітню історію українського державотворення та вшановувати всі його етапи, а також усіх, хто доклав зусиль, щоб Україна відбулася як держава. Основою державності є свобода до самовизначення, історичний досвід народу, його менталітет і правові традиції. Держава – це спосіб забезпечення і запорука цілісного існування нації. Прикметними характеристиками успішної державності є втілене право нації на незалежність, ефективний державний апарат і дієздатне військо, міжнародне визнання держави. Держава і державність нероздільні як дерево і коріння. Історія дає суспільству усвідомлення зв'язку поколінь та конструювання спільного шляху¹⁸.

Національна свідомість покликана об'єднувати усіх представників нації та витворювати спільноту за будь-яких обставин. Ця свідомість не може бути відібрана в індивідуальній душі жодною насильницькою силою. Можемо констатувати той факт, що допоки існують національно свідомі представники суспільства, доти існує й народ, який неможливо знищити.

Одним із понять «нація» окреслюється її історичний витвір. Нація, підкреслював А. Яковлів, складається не лише з покоління сучасних представників суспільства, пов'язаних між собою об'єктивними національними прикметами та прагненням належати до нації, але й з усіх тих поколінь, що жили в історичному минулому, і тих, хто народяться і житимуть в майбутньому, на зміну своїх батьків, дідів, прадідів. Ця дефініція показує, яке важливе історичне, національне та правове значення має повнота її національної структури, в першу чергу, її минулі покоління, що витворили історію народу, його культуру, мову, державні традиції, всі ті риси, які об'єднують людей в націю та на основі яких живе покоління нації, проявляє волю належати до власної нації, жити незалежним національним і державним життям¹⁹.

Вільна та незалежна нація стала героєм новітньої історії. Батьківщиною нації була Європа, частина світу, де постали й найшвидше сформувалися народи. Сучасна нація є витвором європейської історії,

¹⁸ Цього року Україна вдруге відзначає День Державності: інформаційні матеріали. URL: <https://uinp.gov.ua/pres-centr/novyny/cogo-roku-ukrayina-vdruge-vidznachaye-den-derzhavnosti-informaciyni-materialy> (дата звернення: 15.05.2024).

¹⁹ Яковлів А. Історичні традиції української державності. *Бібліотека журналу «Гуртуй-мося»*. 1937. С. 1.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

європейського суспільно-господарського та культурно-політичного розвитку.

Народ – це позитивна сила. Будь-який народ має право на незалежне від інших народів існування і на вільний розвиток своїх здібностей; це найважливіший чинник природно-людського життя. Розвиток національної свідомості є значним успіхом в історії українського народу. Національна ідея, якщо розуміти її в сенсі політичної справедливості, в ім'я якої обороняються і визволяються слабкі й пригнічені народи, має високе моральне значення та заслуговує великої пошани.

У кінці першого тисячоліття християнської ери в Європі наступив кінець великої мандрівки народів, що гальмувала правильний хід народотворення, зазначав О. Бочковський. Європейське населення, здавна хліборобське, постійно осіло на землі. Почали визначатися батьківщини сучасних європейських народів. Практично тисячу років тривала перша й ключова доба їх творення. Велика французька революція (1789 р.) стала «поворотною точкою в історії народотворчого розвитку Європи». Провідні гасла революції – свобода, рівність, братерство – витворювали суспільно-політичні підвалини для новочасного націогенезу (локально-історичного процесу появи, становлення і розвитку нової нації, її посилення і послаблення, трансформації, а потім і відродження нових націй на ґрунті попередніх), до перетворення «етнографічної сировини», як писав О. Бочковський, яку із себе уявляли здебільшого європейські народи перед французькою революцією 1789 року, в діяльні громадські колективи (гурти), тобто новітні нації²⁰.

До перебудови європейського державного устрою за національно-етнографічним принципом О. Бочковський ставився з певною часткою критики, оскільки для нього залишалось незрозумілим, чи є «національна держава останнім словом історії». Спираючись на праці британського науковця Р. Сігона Вотсона, мислитель розглядав свободу як право людей на об'єднання з метою створення умов для розвитку національної ідентичності. Національний суверенітет «вимагає визнання існуючої спільноти державної в ім'я порядку... він має базуватися на певних позитивних і негативних передумовах. Жодна нація не повинна загрожувати свободі та порядку іншій нації». Мислитель збагнув, що настала криза державності²¹.

²⁰ Бочковський О. Наука про націю та її життя. Нью Йорк, 1958. 80 с.

²¹ Там само.

В. Липинський у своїй політико-правовій доктрині окреслює ставлення до витвореної і сталої державницької ідеології, яку він виводив із старовинних народних звичаїв і традицій, зокрема з державного досвіду гетьмансько-козацьких часів, а також високого культурно-етичного рівня хліборобської громади, вважаючи її рушійною силою майбутнього національного відродження України. Прикметною рисою національного консерватизму В. Липинського була ідея політичної інтеграції як засобу творення незалежної національної держави.

Мислитель зауважував, що націю творить не етнічна маса, не тип, не характер, не мова, не будь-яка територія, а група активних людей, що об'єднують і організовують етнічну масу в націю у відповідності з певними правовими цінностями. Ці люди є кращими організаторами, правителями, провідниками держави в певний історичний момент. В. Липинський відносив їх до національної аристократії. Ознаками національної аристократії уважав матеріальну могутність, моральний авторитет, прагнення до влади.

Процес становлення нації не можна відокремити від процесу розбудови держави. Нація і держава виникають тоді, коли на певній території серед пасивних мас з'являється активна група людей – національна аристократія, що закладає підвалини окремої державної організації і тим самим починає заснування нації. Нація не може існувати без суверенної державної організації, бо держава є синонімом влади власної аристократії.

Відповідно до поглядів В. Липинського влада здобувається народом для здійснення найвищих його прагнень. Такі категорії, як «територія», «народ», «держава», «закон», є основою будь-якої політики, а політика є засобом здобуття та організації влади. Усвідомлення народом наявності власної території та бажання мати окрему владу, державу перетворюють її в активну політичну силу. «З цієї свідомості і цього хотіння родиться патріотизм: любов до своєї землі, до Батьківщини і до всіх, без виїмку, її мешканців. Патріотизм лежить в основі буття і могутності держав», – писав В. Липинський. Якщо розмірковувати про динаміку соціального життя і політичну акцію, то слід виокремлювати всіх людей на окремій території, які не виконують державні функції, не мають безпосередньої змоги застосовувати силу фізичного примусу держави. В. Липинський зараховував до громадянського суспільства як заможні верстви населення, так і бідних. Державу творять завжди політично активні та сильні, ті, що наділені

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

владою, а народ складається з політично слабших, з тих, ким управляють. Завоювання лежить в основі будь-якої держави, зауважував мислитель. Зовнішнє чи внутрішнє, воно буде завжди тим кульмінаційним пунктом політичної боротьби за владу, що ведеться серед народу на окремій території, від якого починається нова держава, збудована на руїнах старої. Без факту завоювання мислитель не уявляв початку держави²².

Проблему існування абсолютної свободи у суспільстві вважав абсурдом В. Старосольський. Якщо надавати цій категорії реально-го, практичного значення, то абсолютно вільною людина може бути тільки поза суспільством. Навіть анархісти, коли проповідують вільний договір як одну основу зобов'язання, не визнають абсолютної свободи. Грунтуючись виключно на договорі, суспільство народжує примус, тобто несвободу. Щодо проблеми суспільно-політичної свободи, то в цьому випадку важливішим від форми є зміст відносин між владою та підлеглими, а також низка розумових, етичних, психологічних моментів, які В. Старосольський вкладав у цей зміст. Глава держави може здійснювати владу в деспотії, що є такою за зовнішніми ознаками, але в цій державі одиниця і група будуть становити єдину нероздільну цілісність. І навпаки, в умовах демократичної організаційної форми на практиці можуть виникати відносини з характером деспотії²³.

Існує два типи держав – це національна держава (органічний тип) й держава національностей (штучний тип). Штучний тип держави не задовольняє елементарних потреб розвитку народу. Вони не можуть забезпечити базових умов суспільної свободи. Створені за допомогою сили, вони повинні застосовувати методи для захисту та підтримки своєї штучної єдності, пригнічуючи будь-який вільний прояв життя, навіть думки. Розвиток свободи їм здається небезпечним тому, що може нагадати насильно об'єднаним народам про їх права. Такі держави існують між страхом перед внутрішньою революцією та жахом нападу зовні. Зміцнення сусідніх держав викликає у них тривожні побоювання. Влада у таких державах перебуватиме здебільшого у лицемірній позиції, постійно відчуваючи підозри щодо власного суспільства та заздрість по відношенню до сусідів. Такий уряд

²² Липинський В. Листи до Братів-Хліборобів: про ідею і організацію українського монархізму. Відень, 1919–1926. 580 с. С. 375.

²³ Старосольський В. Теорія нації. Відень, 1922. С. 127.

не здатен реалізувати високі моральні та економічні завдання, для яких, власне, й призначена держава²⁴.

Державна влада народжується в надрах громадянського суспільства, в умовах, коли відбувається розмежування на групи, інтереси яких непримиренно протилежні. Її призначення згладжувати суспільні конфлікти, установлювати права та обов'язки життєвих потреб для усього суспільства. Державна влада повинна утримувати суспільство в порядку. Безладдя призведе до загибелі держави²⁵.

О. Ейхельман розумів державність як організоване вільне суспільство, коли при рівноправному єднанні державного ладу з суспільством не виникає будь-якої дезорганізації безпечності та добробуту держави. Навпаки, розуміння державності, її реальність стане новою підставою для раціонального перетворення й справедливого гармонійного розподілу впливу окремих щодо змісту й справедливості правових елементів у питаннях організації, підтримки та забезпечення правильної еволюції публічно-правового життя держави. Соціально-політична культура переживає гостру кризу, писав правник, що може бути подолана лише радикальним усуненням «основних причин хвороби з організму, який ще має здатність жити»²⁶.

Наше покоління продовжує боротьбу за Українську державність, тому варто пам'ятати не тільки про славне минуле українського народу, а й те, що наш народ – це велика історична, державна нація, яка тисячу років тому перша на сході Європи створила велику соборну національну державу, що впродовж століть була могутнім культурним і політичним осередком слов'янського сходу й поважним чинником в Європі.

І. Бойко слушно наголошує на історичному значенні відродження Української державності у період визвольних змагань 1917–1921 рр. Під час Української революції українці заявили про себе всьому світові як окрема нація, яка має право на власну державу. Він акцентує увагу на характеристиці причин краху Української державності та визначенні її історичних уроків для сучасності²⁷.

²⁴ Айолло Г. Національна проблема на Сході Європи. Прага-Берлін: Видавництво «Нова Україна», 1924. С. 10.

²⁵ Айолло Г. Національна проблема на Сході Європи. Прага-Берлін: Видавництво «Нова Україна», 1924. С. 7.

²⁶ Ейхельман О. Реформа місцевого самоуправління на підставі демократично-республіканської державності. Прага, 1923. С. 15.

²⁷ Бойко І. Історичне значення відродження Української державності у період визвольних змагань 1917–1921 рр. *Право України*. 2017. Вип. 3. С. 87.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

Століття тому в розумінні феномену нації переважали два підходи – атомістичний, психологічний. За атомістичним підходом нація трактувалася як сукупність певної кількості людських одиниць, що відрізняються від інших сукупностей спільними об'єктивними рисами. На думку В. Старосольського, до таких неупереджених характеристик, які притаманні певній нації, належать: антропологічна спільність; власна мова; свої історичні традиції і боротьба; територія, в межах якої була, є чи може бути своя національна держава; матеріальна та духовна культура, а також спільні культурницькі прагнення²⁸. Щоб певна спільнота стала нацією, вказаних характеристик недостатньо. Теорію нації В. Старосольський побудував на критиці цього підходу. Зокрема, розмірковуючи про місце території у формуванні нації, він зазначав, що будь-яка нація, аби бути нацією, повинна мати свою територію. Однак наводив приклад євреїв, циган, діаспор. Останні з переселенням за межі своєї етнічної території не втрачають національної ідентичності. Власне тому територію вважає тільки додатковою прикметою, яка не сама, але як додаток до інших, становить сутність нації²⁹.

Держава має історичну територію, а нація має власну природну територію, стверджував С. Дністрянський. Державу визначає політичний, а націю етнографічний принцип. Держава повинна мати власну територію. Цей факт був очевидним для правника. З моменту, коли роди чи племена поселилися на окремій території, поставала держава. С. Дністрянський переконаний, що відповідно до теорії про «єдність» в умовах, коли з різноманітності витворюється ідеальна єдність, можемо говорити про реальну наявну ознаку – територію держави. Якщо люди народжуються на окремій території, то відповідно прагнуть до спільного порядку в межах цієї території. Люди й раніше жили спільно, розмірковував С. Дністрянський, творили роди, племена, останні мандрували, завойовували інші племена. Разом вони вирішували зберегти спільну землю для внутрішніх потреб і охорони від зовнішніх ворогів. Таким чином, з погляду правника, витворювалася держава, яка в першу чергу уособлена територією, а вже далі йшли люди, які проживали на цій території. Щоб збе-

²⁸ Терлюк І. Український адвокат і правознавець Володимир Старосольський про націю та національну державу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2020. Випуск 7. № 27. С. 26.

²⁹ Там само. С. 26.

регти загальний соціальний лад, люди витворили «питому державну організацію»³⁰.

Усі сучасні держави так чи інакше стикалися з мовними проблемами під час свого становлення та розвитку. Рано чи пізно вони починали віддавати перевагу офіційній мові, тобто державній. Ця необхідність випливає з самої природи держави, її сутності та призначення. Адже сучасна цивілізована держава зобов'язана не лише захищати народ певної території від зовнішньої агресії та підтримувати внутрішній порядок у країні. Це, можливо, її найважливіша особливість, що врешті-решт, незважаючи часом на суперечливі, індивідуальні, колективні, класові та етнічні інтереси, творить єдине суспільство, злагоджений діючий організм, здатний цілеспрямовано концентрувати свої фізичні й духовні ресурси. Найважливішу роль у консолідації суспільства відіграє мова. Як переконує світовий досвід, насамперед, мова завжди лежала й лежить в основі духовного єднання людей у певну спільноту.

Варто погодитися з М. Костицьким та Н. Кушаковою-Костицькою, що у філософсько-правовому контексті культуру можна розглядати як супроводжуючий кожну цивілізацію феномен, базований на конкретних традиціях. У межах цих традицій формується поняття добра і зла, розуміння права і неправа³¹.

Спільна культура полегшує порозуміння між членами нації (через чинник мови й писемності). До того ж, мова у час для недержавних народів (такими були й українці) фактично ставала синонімом нації, прологом її національного відродження – спочатку виникали мовно-культурні течії, а потім політичні. Більше того, В. Старосольський припускає, що роль культурного чинника для нації дедалі більше зростатиме. Правник розрізняв такі шляхи побудови держави – на ґрунті національної спільності, політичних інтересів, економічних інтересів. Найкращим і єдино прийнятним для України шляхом утвердження державності є утворення держави на основі національної єдності (наприклад, як у Чехії на початку ХХ ст.). Утворення держави на ґрунті політичних інтересів передбачає захоплення політичної влади партією, яка виступає від імені одного соціального класу. Щодо економіч-

³⁰ Ювілейний збірник Наукового товариства ім. Шевченка у Львові в п'ятидесятиліття основання 1873–1923. Львів, 1925. С. 307.

³¹ Костицький М., Кушакова-Костицька Н. Культурологічні детермінанти корупції та цивілізаційні передумови її подолання. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.). Київ, 2019. С. 112.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

них інтересів, то утворення держави відбуватиметься шляхом економічного відокремлення її від метрополії³².

Причина тривалого періоду «бездержавності» українського народу криється, серед іншого, у слабкості національної ідеї та недостатньому усвідомленні українською елітою своїх завдань і спільних цінностей та високих цілей нації. Український рух є унікальним і має базуватися на власному політичному та правовому досвіді, українських звичаях і традиціях, не заперечуючи історичних уроків, світової політичної ситуації. Коли країна втрачає інтелектуальне багатство внаслідок еміграції найкращих науковців і експертів, як це було століття тому й сьогодні спостерігається в Україні, вона втрачає можливість накопичувати більше національного багатства. Те ж саме спостерігається при зниженні інтелектуального рівня нації, особливо при зниженні якості освіти та скороченні фінансування науки та освіти.

В. Липинський уважав, що українська держава, яку очолить монарх, зможе гарантувати й забезпечити свободу, широку децентралізацію в межах держави. Варто зауважити, що йшлося не про повернення до монархічної форми правління, де панували б старі, віджилі порядки, які не відповідають сучасним умовам і формам життя. Застаріла поміщицька і бюрократична монархія є останнім слідом старого феодалізму, який не повернеться ніколи, писав В. Липинський. Нова ж монархія, переконаний мислитель, буде зовсім іншого типу, власне вона повинна бути пристосована до нових форм життя і від старого монархічного принципу збереже лише те, що в ньому є корисне, а все застаріле буде відкинуте.

Він наголошував на перевазі для України принципу монархічної організації влади. Уважав, що представники республіканської виборної влади не здатні знайти й залучити до державотворчої роботи кращих організаторів, оскільки в умовах цієї форми правління враховуються не таланти людини, а її партійна належність. Будь-яка виборна тимчасова влада використовує час свого правління лише для забезпечення власних інтересів. В історії не відомі випадки, коли виборні кабінети міністрів і президенти намагалися полегшити роботу й забезпечити славу своїм більш успішним конкурентам і наступникам³³.

³² Терлюк І. Український адвокат і правознавець Володимир Старосольський про націю та національну державу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2020. Випуск 7. № 27. С. 28.

³³ Забаревський М. Вячеслав Липинський та його думки про українську націю та державу. Аугсбург, 1946. С. 21.

Першочерговим завданням для України є формування міцної та авторитетної групи, довкола якої могла б національно об'єднатися і політично зорганізуватися українська нація. Власне, від об'єднання та організації українського хліборобського класу (на погляд В. Липинського, це група родин, які мешкають на власній землі і своєю працею на цій землі продукують хліб) залежить об'єднання і організація української нації³⁴.

Щоб усунути антагонізм між бідним і багатим хліборобом, мислитель окреслив засади, відповідно до яких слід планувати та проводити аграрну політику.

1. «Посідання» землею є не тільки право, але й обов'язок; кожен власник землі повинен довести, що здатний самостійно вести своє господарство, і якщо він прагне утримувати цю землю, то повинен на ній особисто господарювати, особисто впорядковувати своє господарство. Утримувати цю землю особа матиме право стільки, скільки їй відповідно до її індивідуальної сили, здатності й потреби дозволять місцеві хліборобські органи самоврядування (під контролем держави).

2. Окремі спори повинні вирішуватися на місцевому рівні, а не в столиці єдиним уніфікованим для всіх способом, що, у свою чергу, дозволить оздоровити хліборобський клас, позбавити його негативних елементів і спекуляцій. Заможні хлібороби стануть корисними й потрібними громадянами, а не панями-поміщиками, у бідніших хліборобів зникне ненависть до панів, відповідно, зрозумілим буде факт, що чим більшими земельними наділами розпоряджається особа, тим значніші у неї державні, економічні, соціальні обов'язки.

3. Повинно бути проведене планове подрібнення маєтків на невеликі ділянки, призначені для продажу або оренди, щоб збільшити кількість середніх здорових селянських господарств і кількісно утвердити хліборобський клас.

4. Українська держава повинна забезпечити економічне поширення і розвиток хліборобського класу, здобуття ринків для збуту хліба³⁵.

Державотворча ідеологія повинна стати пріоритетною складовою політико-правової і соціально-економічної дискусії, адже вона є важливим елементом майбутніх трансформацій, і повинна дати відповідь

³⁴ Забаревський М. Вячеслав Липинський та його думки про українську націю та державу. Аугсбург, 1946. С. 26.

³⁵ Забаревський М. Вячеслав Липинський та його думки про українську націю та державу. Аугсбург, 1946. С. 27.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

на ключове питання щодо підходів до формування і вибору стратегії розвитку України. Потреба в українській державотворчій ідеології обумовлена впливом таких чинників, як тривалий період бездержавності України та глобалізаційні процеси в сучасному світі.

Так, державотворча ідеологія здатна здійснювати вплив на збереження національної ідентичності. На переконання І. Миклащука, необхідно поставити на порядок денний наступні завдання:

- сконструювати свою правдиву історію;
- сконсолідуватися довкола українства як спільноти у найширшому розумінні цього слова;
- генерувати сенс нашого існування з проєктом майбутнього³⁶.

У цьому контексті Ю. Калиновський та Є. Мануйлов доводять, що реалізація інноваційної, інформаційно-просторової моделі розбудови національної держави та розробка відповідної соціогуманістичної стратегії сталого розвитку диктують потребу опрацювати систему ідеологічного забезпечення державотворення, яка буде ґрунтуватися на загальноукраїнських інтересах, акумульованих пріоритетами української національної ідеї. Україна – держава українська, соборна, гідна людини, нації та людства³⁷.

Коли пишемо про державу українську, то усвідомлюємо потребу формування нових засад і цінностей, на яких варто розбудовувати державу. Це спільні духовно-релігійні цінності, патріотизм, інтелектуальний й культурний код та ідеали українського народу, традиції, норми і правила поведінки, інноваційні засади модернізації національної економіки та політики держави відповідно до нових завдань, економічних укладів, національних інтересів і сучасних викликів.

Соборність – це не тільки географічна, територіальна та просторова ознака, але й спроможність народу ефективно відстоювати та розвивати українську державу шляхом інтеграції сил усіх громадян, які проживають в Україні та за кордоном. Це духовна єдність нації. Тільки таке розуміння соборності допоможе сформувати єдиний національний релігійний, культурно-мовний, економічний, інформаційний та ін. простір, який допоможе всім українцям, незалежно від місця їх проживання, усвідомити себе як соборна нація.

³⁶ Миклашук І. Державотворча ідеологія як чинник демократичного розвитку України. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5. С. 70.

³⁷ Калиновський, Ю. Ю., Мануйлов, С.М. Духовні імперативи вітчизняного державотворення: аксіологічний та безпековий контексти. *Вісник НІОУ імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2020. 1(44). С. 28.

Україна, яка гідна людини, нації, людства, вимагає створення належних соціальних, екологічних, економічних умов для кожного індивіда шляхом не лише підвищення рівня матеріального добробуту, європейських стандартів життя, але й духовно-релігійних основ, можливостей самореалізації, спілкування, національно-творчого середовища. Історія «майданів» в Україні доводить, що неможливо відмежовувати спільні ідеали всіх українців – гідність, свободу людини та нації від європейських і загальнолюдських³⁸.

Окрім бажань і прагнень потрібно мати живу й глибоку віру в правдивість, законність і необхідність власних бажань та вчинків. Ця віра зумовлює такі риси, як завзяття, витривалість, непохитність, що передаються з покоління в покоління і врешті решт зумовлюють досягнення бажаної мети. Лідери, які долучені до справи будівництва України, повинні мати як повагу до себе, так і повагу до своєї ідеї.

На призабуту українцями княжу добу нашої державності заявила права як на свою власну росія. Ці претензії з'явилися у кінці XVIII століття. Російські історики, правники, філологи сформуливали наукову концепцію про спільну добу державності у період князювання Київських князів, пов'язали її з вигадками росіян про династичні права півної династії Романових, поширювали цю теорію не тільки в росії, але й за кордоном. Доктрині про «три ветви єдиного русского народа», про початок московської державності у період княжої доби, про «воссоєдинение отторгнутой прародительской отчини» було надано обов'язковий характер на офіційному рівні. Таким чином розривалася цілісність історичного процесу українського народу. Москва присвоїла собі початковий етап української історії держави і права, штучно продовживши своє історичне існування на території, де її фактично ніколи не було. Ці процеси несприятливо відобразилися на молодому поколінні українського народу, якому доводилося жити, навчатися, діяти під натиском штучно створених, але обов'язкових доктрин. Історична державна традиція потрохи забувалася, відбувався розрив між поколіннями³⁹.

Зусилля М. Грушевського, його учнів та однодумців, які піддавалися критиці зі сторони російських псевдонаукових доктрин, виявилися дещо

³⁸ Вовканич С. Й. Ідеологічні засади державотворення в системі стратегізації регіональної політики, національної економіки та безпеки України. *Регіональна економіка*. 2014. № 4. С. 14–15.

³⁹ Яковлів А. Історичні традиції української державності. Прага, 1937. С. 21.

1.1. Державотворча ідеологія як чинник формування багатства нації

запізнілими, оскільки не встигли поширитися серед загалу української інтелігенції, а також були маловідомі широким верствам населення.

Коли постало питання обґрунтування права українського народу на власне державне існування, то в першу чергу висували принцип В. Вільсона про право націй на самовизначення так, ніби український народ вперше виходив на арену державності, тобто лідери недооцінили значення української історичної традиції.

Відновлення незалежної держави 1918 р., кров, пролита тисячами борців за цю державу в 1918–1921 рр., страждання в окупації більшовиків, поневіряння в еміграції розкрили очі українському народу на історичну правду і з новою силою воскресили в душі народу історичні традиції української державності, надавши їм реального значення. Зазначені слова стали актуальними для українців і в сучасний період, коли продовжується боротьба за українську державність та національну цілісність на різних фронтах – безпосередньо зі зброєю в руках, на волонтерській ниві, в інформаційному полі, у науковій діяльності, в освітній сфері.

Національна державно-правова традиція формується внаслідок важливих, знакових історичних подій в житті народу, які істотно вплинули на його подальший розвиток⁴⁰. В цьому контексті варто підкреслити, що військово-історична проблематика є актуальною і багатоаспектною. Окремі студії щодо перебігу багатоголіткового протиборства, як вказує В. Смолій, зможуть скласти фундаментальне видання, яке на широкій фактологічній базі створить можливість провести аргументований аналіз історико-правової природи і закономірностей нинішніх імперських зазіхань росії на українські території. Українські вчені успішно реалізують актуальний науковий проєкт «Ідеологія та цілі війни: компаративний аналіз у контексті російсько-української війни початку ХХІ ст.», результати якого стануть органічним продовженням попередніх наукових розвідок⁴¹.

С. Томашівський закликав земляків позбутися політичного романтизму наївної віри в дива та спасіння з чиєїсь ласки, щоб оцінювати

⁴⁰ Терлюк І. «Державно-правова традиція» і «(українська) національна державно-правова традиція»: до питання про змістове значення понять. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2021. Вип. 2 (30). С. 32.

⁴¹ Українська державність: історичні ретроспекції, сучасні загрози та виклики (стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 31 серпня 2022 р.). В. А. Смолій. *Вісник НАН України*. 2022. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/186848/07-Smolii.pdf?sequence=1>

події, обставини, сили, майбутні можливості, керуючись не власними симпатіями й бажаннями, а виходячи з реальної дійсності, планувати і розробляти організаційні заходи, власні практичні програми, свою органічну творчу працю⁴².

Державне будівництво, державна творчість, державний провід – це науково обґрунтоване уміння, до якого не варто братися будь-кому, не дбаючи про «державну механіку» та історичний досвід – попередній розвиток, результати праці своїх попередників. Ніхто не відмінив закон про відповідальність національних провідників, політичну, моральну за їхні вчинки, методи і наслідки їхньої діяльності. Обов'язком національних ЗМІ, особливо в період боротьби України до абсолютного незалежного політичного існування, є пробуджувати, розвивати і скріплювати свідомість до адекватної критики своїх лідерів. В українців повинна бути одна мета, єдиний ідеал – захистити існуючу державність.

Еліта України формувалася окремо від російської. До цього спонукала низка причин, однак важливого значення набувало те, що джерелом української інтелігенції було село⁴³.

На сході й заході національна ідеологія дуже різниться. На заході елементи, тісно пов'язані із провінцією, селом, хліборобством, загалом є консервативними елементами достатньо сильними й характеризуються потужним впливом на ідейне, політичне, культурне життя нації. На сході ж переважають ідеї, симпатії і боротьба, витворені в умовах міського життя. С. Томашівський писав з цього приводу: «...порівняйте склад будь-якого англійського чи французького парламенту з сильним квантитативно і квалітативно, заступництвом землі, та одну з колишніх російських дум, де сільські депутати блукали як стадо овець без доброго ідейного проводу, оскільки всі голови були захоплені різними ліберальними, демократичними й соціалістичними програмами; порівняйте англійську літературу з ідеалізуванням провінції, та російську (в останніх часах і українську) з її ідеалізуванням міського босяка і злочинця». На заході в культурному житті між містом і селом значної різниці не існує. Там усі класи громадянського суспільства витворюють єдину органічну національну цілісність, тоді як на сході – між містом і селом – прірва. Якщо уважніше вдуматися в таке привілеювання міста, натомість поневолення села на сході,

⁴² Томашівський С. Під колесами історії. Булава, Нью-Йорк. Видання друге, 1962 р. С. 48.

⁴³ Липа Ю. Призначення України. New York City: Говерля, 1953. С. 239.

то можна зрозуміти духовність нової російської та української інтелігенції, писав століття тому С. Томашівський, її буржуазно-соціалістичний ґрунт, ненависть до села у одних, демагогію за посередництва міських робітничих кличів серед темного мужицтва у других, а також безоглядне використання і руйнування села як одними, так і іншими. Насправді, спасіння східної Європи полягає передусім у відродженні села та його боротьбі з чужим ворожим містом. В Україні не буде доти нормальних умов національного життя, переконаний С. Томашівський, доки не буде досягнуто політичної, економічної, культурної рівноваги між ними⁴⁴.

Отже, щоб державотворча ідеологія була сприйнята суспільством, важливим чинником є витворення такої системи цінностей, яка б відповідала нагальним інтересам і потребам суспільства в конкретний історичний момент, адже зміст цінностей полягає не в них самих, а в інтересах і потребах, які вони обумовлюють. Щоб здобути власну силу, українцям в першу чергу потрібні самоповага, впевненість у собі та почуття національної єдності з високим рівнем національної самосвідомості. Національна ідея – це той чинник, який здатен об'єднати всіх представників українського народу без огляду на державні кордони, на основі усвідомлення ними спільних традицій, культури, мови і дозволить утвердити невід'ємне право народу самостійно вирішувати свою долю.

1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження та примноження національного багатства України

У сучасних умовах забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства є одним із головних завдань держави, що має супроводжуватися формуванням державної політики, яка повинна виходити з того, що забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України є своєрідною мегафункцією держави. Необхідність формування такої політики об'єктивно зумовлена тим, що національне багатство, з одного боку, є показником могутності та по-

⁴⁴ Томашівський С. Під колесами історії. Булава, Нью-Йорк. Видання друге. 1962. С. 44–45.

тенційних можливостей держави, а з другого – основою стало роз-
витку України як демократичної, соціальної, правової держави, в якій
людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека
визнаються найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи ви-
значають зміст і спрямованість її діяльності (статті 1, 3 Конституції
України).

Виходячи із зазначеного вище, виникає потреба у визначенні,
з урахуванням здобутків сучасної юридичної науки та теорії держав-
ного управління, поняття та структури організаційно-правового меха-
нізму формування та реалізації державної політики у сфері викорис-
тання, збереження та примноження національного багатства України,
а також місця та ролі його основних елементів у цьому механізмі. На-
голошуємо на цю обставину тому, що на даний час ці питання поки що
залишаються поза межами комплексних наукових досліджень з боку
юридичної науки. Це, зокрема, відображається в тому, що ці питання
досліджуються здебільшого представниками економічної⁴⁵ та інших
наук неюридичного профілю⁴⁶. В юридичній же науці основна ува-
га зосереджена переважно на дослідженні правового режиму землі
та інших природних ресурсів як складових національного багатства
України. Зокрема, проблеми правової охорони землі як основного
національного багатства в тому чи іншому аспекті досліджувалися
в працях В.І. Андрейцева, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісової, Н.О. Мель-
ник, В.В. Носіка, М.В. Шульги та багатьох інших вчених⁴⁷. Питан-

⁴⁵ Бобух І.М. Національне багатство України як потенціал економічного розвитку : авто-
реф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Київ, 2011. 39 с.; Квак М. Втрати національного багат-
ства України в час війни. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2022. № 47. С. 20–28.;
Кузьменко С.О. Національне багатство та його значення у структурі національної економі-
ки. *Ефективна економіка*. 2009. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&mpz=231> (дата звернення: 01.05.2024); Лутчин Н., Саган Д. Оцінка національного багатства
України та аналіз чинників його зростання. *Економічний часопис Східноєвропейського на-
ціонального університету імені Лесі Українки*. 2020. № 1. С. 38–48. Сілантьєв О.І. Багат-
ство суспільства як потенціал розвитку сучасних макроекономічних систем. : автореф.
дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Полтава, 2019. 21 с.; Шпарик Я.Я. Державне регулюван-
ня відтворення землі як фактора виробництва в Україні: автореф. дис. ... д-ра філософії:
051. Полтава, 2021. 266 с.; Шумська С. Національне багатство України у вимірі показників
СНР. *Фінанси України*. 2012. № 4. С. 27–40.

⁴⁶ Кризина Н. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми форму-
вання та реалізації : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2008. 36 с.;

⁴⁷ Павленко Н.В. Багатство як мета і підґрунтя соціального розвитку: соціально-філософ-
ський аналіз: автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03. Запоріжжя, 2021. 17 с.

⁴⁷ Андрейцев В.І. Конституційно-правові проблеми реалізації захисту землі як основно-
го національного багатства. *Вісн. Київ. нац. ун-ту*. Сер. «Юрид. науки». 2003. Вип. 41.

ня правової охорони національного багатства України розглядалися у працях відомого вченого-правника В. І. Шакуна⁴⁸.

Виходячи зі змісту відповідних положень Конституції України, а також із здобутків теорії держави і права та теорії державного управління, слід зазначити, що у сучасних умовах на структуру організаційно-правового механізму збереження та примноження національного багатства впливає чимало різних за своєю природою чинників. До них, зокрема, належать цілі, завдання та функції держави, принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову владу, система адміністративно-територіального устрою України, відповідно до якої будується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також склад національного багатства України.

Виходячи з принципу залежності організаційної структури суб'єкта управління від структури об'єкта управління, зазначимо, що в контексті порушеної проблеми для цілей дослідження вихідне теоретичне та практичне значення має визначення поняття національного багатства України та його структури, яка визначає структуру організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України.

У зв'язку з цим треба зазначити, що відповідні законодавчі орієнтири для визначення структури організаційно-правового механізму

С. 106–112; Андрейцев В. І. Удосконалення правового режиму землі як основного національного багатства – нагальна потреба сучасного соціально-економічного розвитку України. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*: матер. наук.– практ. конф. (м. Харків, 22 трав. 2020 р.). Харків: Юрайт, 2020. С. 5–10; Андрейцев В. І. Модернізація правового режиму землі, як основного національного багатства – пріоритетний напрям сучасної земельної реформи. *На сторожі земельного ладу: до 20-річчя Земельного кодексу України*: матер. Міжнар. наук.– практ. конф./ за заг. ред. проф. В. М. Єрмоленка. Київ: ФОП Гуляєва В. М., 2021. С. 17–22; Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.; Шульга М., Лісова Т., Мельник Н. Особливості правового режиму землі як основного національного багатства України. *Право і суспільство*. 2023. № 1. С. 164–171.

⁴⁸ Шакун В. Правова охорона національного багатства України: постановка проблеми. *Актуальні проблеми кримінального права*: Матеріали XIII Всеукр. науково-теорет. конф. (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Присвячено пам'яті проф. П. П. Михайленка. Київ, 2022. С. 134–141; Шакун В. Національне багатство України: соціальна обумовленість кримінально-правової охорони. *Матеріали XIV Всеукраїнської науково-теоретичної конференції (Київ, 23 листопада 2023 року)*. Присвячено пам'яті професора П. П. Михайленка. Київ, 2023. С. 254–261.

формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України містились свого часу в Законі України «Про власність» від 07.02.1991 № 697-ХІІ⁴⁹, в якому був визначений склад національного багатства України. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Закону до складу національного багатства України входили: «земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України». При цьому за змістом ч. 2 цієї статті основне призначення національного багатства України полягало в забезпеченні права кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацевдатності та безробіття, а також права працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством.

На сьогодні у законодавстві України відсутнє легальне визначення поняття та структури національного багатства, хоча відповідний термін вживається в Конституції України (ч. 1 ст. 14), Земельному кодексі України (ст. 1), Лісовому кодексі України (ст. 1), Цивільному кодексі України (ст. 373), Господарському кодексі України (ст. 148), законах України «Про охорону земель» (ст. 3), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (ст. 3) та в інших законодавчих актах. Тому сьогодні питання визначення поняття «національне багатство» та його структури вирішуються переважно на доктринальному рівні. Зокрема, в Юридичній енциклопедії це поняття визначено як «сукупність матеріальних і духовних благ суспільства (суспільне багатство), що охоплює основні та оборотні виробничі фонди (будинки, споруди, машини, сировина, паливо тощо) всіх форм власності, резерви й страхові запаси, особисте майно населення, культурні й духовні цінності та інші блага. До складу національного багатства

⁴⁹ Про власність : Закон України від 07.02.1991 № 697-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (дата звернення: 01.05.2024).

1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження...

входять природні ресурси країни (розвідані й нерозвідані поклади корисних копалин, земля, ліси, води та ін.), а також виробничий і науково-технічний потенціал населення, його культурно-освітній рівень тощо. Національне багатство – один з головних показників економічного стану країни. Його правовий режим визначається, як правило, на основі конституцій та законів відповідної держави»⁵⁰. Відповідного змісту визначення поняття та структури національного багатства міститься також в Енциклопедії сучасної України⁵¹.

У сучасній економічній літературі поняття «національне багатство» визначається як «сукупність нагромаджених матеріальних і нематеріальних активів, створених працею всіх попередніх поколінь, що належать країні або її резидентам та знаходяться на економічній території даної країни й за її межами, а також розвіданих і включених у економічний оборот природних та інших ресурсів»⁵²; «сукупність матеріальних і нематеріальних благ, нагромаджених запас яких створювався протягом всієї історії існування господарської діяльності певної нації; важливий критерій могутності та потенційних можливостей держави»⁵³; «сукупність створених і накопичених в країні працею всього суспільства матеріальних благ, рівня освіти, виробничого досвіду, майстерності, творчого обдарування населення за всю його історію»⁵⁴.

У спеціальній літературі можна зустріти й інші визначення поняття національного багатства, які в підсумку зводяться до сукупності наявних у державі (чи суспільстві) матеріальних і нематеріальних благ (ресурсів, активів, цінностей), що використовуються або можуть бути використані з метою сталого розвитку суспільства. При цьому, якщо стосовно визначення поняття та сутності національного багатства існує певний консенсус, то стосовно класифікації його елементів (компонентів), що входять до його складу, спостерігаються певні роз-

⁵⁰ Нагребельний В.П. Національне багатство. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: «Укр. Енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 4. 2002. С. 94.

⁵¹ Нагребельний В.П. Національне багатство. *Енциклопедія сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-71050>. (дата звернення: 01.05.2024).

⁵² Шумська С. Національне багатство України у вимірі показників СНР. *Фінанси України*. 2012. № 4. С. 27–28.

⁵³ Квак М. Теоретичний аналіз структуризації національного багатства: проблеми та завдання. *Вісник Львівського університету. Серія економічна*. 2007. № 37. С. 525.

⁵⁴ Лутчин Н., Саган Д. Оцінка національного багатства України та аналіз чинників його зростання. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2020. № 1. С. 38–48.

біжності. Зокрема, І. М. Бобух, В. О. Луцков у структурі національного багатства виділяють такі основні блоки (компоненти): 1) природно-ресурсний потенціал (до складу входять земельні, водні, лісові, мінерально-сировинні та паливно-енергетичні ресурси й екологічна місткість довкілля); 2) людський потенціал; 3) основний капітал (який включає основні засоби підприємств, організацій і населення, нематеріальні активи), об'єкти незавершеного капітального будівництва та оборотні кошти в запасах товарно-матеріальних цінностей (ТМЦ); 4) елементи фінансового капіталу, які впливають на обсяг національного багатства (що включають чисті іноземні активи депозитарних корпорацій (Національного банку України та інших депозитарних корпорацій) і зовнішній борг інших секторів економіки)⁵⁵.

На думку ж М. В. Квак, національне багатство включає чотири блоки елементів: 1) людський потенціал, до якого вона відносить робочу силу, людський капітал та людський інтелектуальний потенціал; 2) природно-ресурсний потенціал, до якого віднесені всі види природних ресурсів (земельні, паливно-енергетичні, мінерально-сировинні, водні, лісові тощо); 3) нематеріальний або неречовий потенціал, який включає науково-технічний, культурний, освітній потенціали, інформаційні ресурси та потенціал здоров'я нації; 4) матеріально-речовий потенціал виробничої, невиробничої, воєнної сфер і цивільної оборони, золото, дорогоцінні метали, коштовне каміння, об'єкти власності за кордоном, особисте майно населення⁵⁶.

Більш детально підійшли до класифікації об'єктів національного багатства України автори колективної монографії «Національне багатство України». Вони виділили в його структурі дев'ять блоків: 1) природно-ресурсний потенціал (мінерально-сировинні, паливно-енергетичні, земельні, водні, лісові, рослинні, фауністичні, рекреаційні ресурси); 2) матеріально-речовий потенціал виробничої сфери (промисловість, сільське і лісове господарство, транспорт, зв'язок, будівництво, торгівля і громадське харчування, матеріально-технічне постачання, заготівлі, інші галузі матеріального виробництва); 3) матеріально-речовий потенціал невиробничої сфери (житлове і комунальне господарство, побутове обслуговування, охорона здоров'я, фі-

⁵⁵ Бобух І. М., Луцков В. О. Визначення взаємозалежності компонентів національного багатства. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 5. С. 70–71.

⁵⁶ Квак М. Теоретичний аналіз структуризації національного багатства: проблеми та завдання. *Вісник Львівського університету. Серія економічна*. 2007. № 37. С. 528.

зична культура, соціальне забезпечення, освіта, культура, мистецтво, наука і наукове обслуговування, інші невиробничі галузі); 4) матеріально-речовий потенціал воєнної сфери і цивільної оборони (основні фонди і обігові засоби воєнно-промислового комплексу); 5) золото й інші дорогоцінні метали, коштовне каміння та валютні запаси (державні валютні фонди, дорогоцінні метали, каміння); 6) об'єкти власності за кордоном (будівлі, споруди, обладнання посольств, представництв України, а також об'єкти приватної власності українських громадян за кордоном та їх інвалютні вклади в зарубіжних банках); 7) особисте майно громадян (предмети культурно-побутового і господарського призначення); 8) нематеріальні елементи (демографічний, інформаційний, освітній потенціал, інтелектуальна власність, сукупна робоча сила, пам'ятки історії та культури, заклади культу); 9) сальдо платіжного балансу (різниця між вартістю експортних товарів, послуг, капіталів і таких же імпорتنих надходжень)⁵⁷.

З огляду на таку складну структуру національного багатства України є підстави вважати, що забезпечення його раціонального використання, збереження та примноження є своєрідною метафункцією держави, практична реалізація якої повинна пов'язуватися зі здійсненням всіх функцій сучасної держави, під якими в юридичній літературі, як правило, розуміють основні напрями (види) діяльності держави, в яких відображаються її сутність, соціальне призначення, цілі та завдання⁵⁸. Поняття «функції держави» дає відповідь на питання, для чого створюється держава, яку роль вона виконує в суспільстві. При цьому в спеціальній літературі такі функції держави з огляду на те, що в процесі їх здійснення забезпечується реалізація відповідних цілей і завдань держави, називають функціями-цілями, функціями-завданнями або об'єктивними функціями.

Стосовно конкретного переліку функцій держави та їх класифікації слід зазначити, що переважна більшість учених, незважаючи

⁵⁷ Національне багатство України: монографія / за ред. С. Дорогунцова. Київ: РВПС України, 2005. 124 с.

⁵⁸ Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком-Інтер, 2000. С. 71; Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 89; Теорія держави і права: навч. посіб. / С.К. Бостан та ін. Київ : ВЦ «Акад.», 2013. С. 100; Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров та ін. Київ: НАВС., Освіта України, 2017. С. 63; Теорія держави та права України: підручник / за заг. ред. О. Бандурки. Харків: МВС України., Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 98; Тополевський Р.Б., Федіна Н.В. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 42.

на певні розбіжності, в принципі відзначають наявність у сучасної демократичної, соціально орієнтованої держави практично одних і тих самих функцій, які хоч інколи й називаються по-різному, проте в цілому відображають одні й ті ж самі напрями діяльності держави. Так, за соціальною значущістю тих чи інших напрямів її діяльності функції держави поділяються на основні і неосновні (додаткові). До перших відносять функції держави, що характеризують сутність держави та її соціальне призначення, а до других – функції, які є складовими основних функцій держави, але безпосередньо не розкривають її сутності.

За спрямованістю цілей і завдань функції держави традиційно поділяються на внутрішні і зовнішні. Найчастіше до внутрішніх функцій держави, які традиційно розрізняються за сферами суспільного життя, відносяться політична, економічна, соціальна, культурна (духовна), екологічна, правоохоронна та інші функції. Крім того, деякі автори до числа внутрішніх функцій держави відносять функції державного контролю, оподаткування, охорони прав і свобод громадян, охорони всіх форм власності, охорони правопорядку тощо. До основних зовнішніх функцій, які опосередковують здійснення зовнішньої політики держави, відносяться насамперед такі її функції, як оборона країни, підтримання миру і міжнародного порядку, економічного співробітництва тощо. За засобами діяльності держави деякі автори виокремлюють законодавчу, виконавчу (управлінську), судову, правоохоронну та інформаційну функції.

Практична реалізація зазначених вище функцій держави відбувається в процесі реалізації комплексу функцій державного управління, які представляють собою відносно відокремлені різновиди змісту управлінської діяльності держави як суб'єкта державного управління. Вони дають відповідь на питання як саме, в який спосіб держава забезпечує реалізацію об'єктних функцій держави, у зв'язку з чим деякі автори називають їх функціями-методами або технологічними функціями, що відображають способи здійснення функцій держави.

Таким чином, доводиться констатувати, що державі притаманні два типи функцій: 1) функції, через які розкривається її сутність та основні сторони її соціально-політичного призначення в суспільстві, які кваліфікуються як об'єктні функції; 2) функції державного управління, які характеризують державу як суб'єкта державного управління. Між зазначеними типами державних функцій існує не-

розривний взаємозв'язок, який полягає в тому, що кожна об'єктна функція держави реалізується за допомогою всієї системи функцій державного управління, до яких належать функції інформації, прогнозування, планування, організації, регулювання, розпорядництва, координації та контролю.

Залишаючи поза межами докладного аналізу зміст відповідних функцій держави, зазначимо лише, що раціональне використання, збереження та примноження національного багатства України забезпечується у процесі здійснення всіх функцій сучасної держави. Наприклад, раціональне використання, збереження та примноження національного багатства у формі: матеріально-речового потенціалу виробничої сфери забезпечується в процесі реалізації економічної функції держави; людського потенціалу – соціальної функції держави, природно-ресурсного потенціалу – екологічної функції. Правова охорона національного багатства у цілому забезпечується в процесі здійснення правоохоронної функції держави.

Крім того, на забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства спрямована реалізація функцій державного управління. Так, наприклад, у процесі здійснення функції державного регулювання, складовою якої є законодавча функція, визначається правовий режим національного багатства, а в процесі здійснення функції державного контролю – облік та оцінка національного багатства.

Для з'ясування поняття та структури організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства значний методологічний потенціал має таке поняття, як «механізм держави», під яким у широкому сенсі розуміють систему державних організацій, через які держава забезпечує здійснення своїх завдань і функцій. У такому значенні поняття «механізм держави» було чи не вперше сформульоване та включено в середині 60-х років ХХ ст. до категорій юридичної науки відомим українським ученим-правником проф. В.В. Копейчиковим⁵⁹. Обґрунтовані ним теоретичні підходи до розуміння поняття механізму держави використовуються і в сучасній юридичній літературі, де це поняття традиційно визначається як цілісна ієрархічна система (або як сукупність) усіх державних організацій

⁵⁹ Копейчиков В.В. Механизм советского государства. Юридическая литература. 1968. С. 30.

(державних органів, державних підприємств та установ), через які держава забезпечує здійснення своїх завдань і функцій⁶⁰.

У структурному відношенні механізм держави поділяється на відповідні складові частини, яким також властивий системний характер. Основу механізму держави становить підсистема державних органів, яка в літературі позначається терміном «апарат держави» або «державний апарат», хоча в юридичній літературі ці поняття іноді вживаються як синоніми⁶¹. Другу складову частину механізму держави становлять державні підприємства та установи (заклади), які здійснюють завдання і функції держави в господарській (економічній), соціально-культурній та інших сферах суспільного життя в процесі безпосереднього виробництва матеріальних цінностей та надання громадянам культурно-освітніх, медичних та інших соціальних послуг. Крім того, деякі автори до механізму держави відносять також Збройні Сили України та інші військові формування.

Характерною особливістю існуючих підходів до визначення поняття «механізм держави» є те, що його складу відносяться виключно державні організації – державні органи, державні підприємства та державні установи. Що ж стосується органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, то вони чомусь взагалі не згадуються як елементи механізму держави, що, на нашу думку, зумовлено нерозумінням справжньої природи місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державної влади, яке органічно вписується в механізм здійснення одних і тих самих завдань і функцій держави, що й органи державної влади.

Тому, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 5 Конституції України, згідно з яким «народ здійснює владу ... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», до механізму держави, на нашу думку, повинні бути включені також органи місцевого самоврядування, які беруть участь у реалізації одних і тих самих завдань і функцій

⁶⁰ Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком-Інтер, 2000. С. 85; Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид. Київ : Атіка, 2001. С. 58; Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 124; Теорія держави і права: навч. посіб. / С. К. Бостан та ін. Київ: ВЦ «Акад.», 2013. С. 119; Теорія держави та права України: підручник / за заг. ред. О. Бандурки. Харків: МВС України, 2018. С. 89–90; Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 64.

⁶¹ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 21.

держави, що й органи державної влади. Проте це питання залишається поки що дискусійним через наявність в юридичній науці розбіжностей щодо оцінки природи явища місцевого самоврядування. Зокрема, це відображається в тому, що багато дослідників, розглядаючи місцеве самоврядування як таку собі самостійну форму здійснення муніципальної влади, заперечують віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму держави⁶², хоча такі оцінки не узгоджуються із сучасними реаліями державно-правового життя⁶³.

Адже той факт, що Конституція України зафіксувала існування в механізмі здійснення публічної влади, джерелом якої є народ, підсистеми органів державної влади та підсистеми органів місцевого самоврядування, зовсім не означає виключення останніх із механізму держави, через який вона здійснює свої завдання і функції. На наш погляд, положення ч. 2 ст. 5 Конституції, згідно з яким «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» у системному взаємозв'язку з положенням ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з яким «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», свідчать лише про відносну самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, віднесених до їх відання, від органів державної влади, а не про їх виключення з механізму держави. Інакше кажучи, у відповідних конституційних положеннях йдеться про відносне організаційне, а не функціональне відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, зокрема, від органів виконавчої влади.

Про віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму держави, отже до механізму забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України, свідчить положення Конституції України, згідно з якими: 1) органи місцевого самоврядування в єдиному контексті з органами державної влади здійснюють у межах, визначених Конституцією, від імені Укра-

⁶² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 66; Тодька Ю. Основи конституційного строя України. Харьков: Факт, 1999. 320 с.

⁶³ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ, 2007. С. 269; Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 53.

їнського народу права власника на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13); 2) органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143). Що ж стосується комунальних установ (закладів), то про їх віднесеність до механізму держави свідчать положення статей 46, 47, 49, 53 Конституції, де йдеться про безоплатне надання ними громадянам України медичних, освітніх, культурних та інших соціальних послуг.

Крім того, про участь органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств, установ (закладів) у здійсненні завдань і функцій держави, отже про їх віднесеність до механізму держави свідчать чимало положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶⁴ від 21.05.1997 № 280/97-ВР та інших законодавчих актів.

Тому, на нашу думку, є достатні підстави вважати, що в сучасних умовах механізм держави включає дві відносно відокремлені підсистеми органів: підсистему органів державної влади та підсистему органів місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що органи місцевого самоврядування «обираються для здійснення повноважень, які первісно визначені в Конституції і законах України, а це означає, що держава розглядає їх як компонент цілісного державного механізму, основне соціально-політичне призначення якого полягає у здійсненні її завдань і функцій на місцях»⁶⁵. У такому контексті поняття «механізм держави» залежно від цілей дослідження може розглядатися у вузькому і широкому значеннях. У першому випадку – це поняття включає лише систему органів держави, а в другому – систему всіх органів публічної влади, які формуються на всіх рівнях територіальної організації держави⁶⁶.

Для цілей визначення поняття та структури організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері

⁶⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 01.05.2024).

⁶⁵ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парлам. вид-во, 2007. С. 269; Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 269.

⁶⁶ Там само. С. 268.

використання, збереження та примноження національного багатства важливе методологічне значення має також поняття «механізм державного управління». Це поняття, на відміну від поняття «механізм держави», відображає динаміку реалізації завдань і функцій держави, тобто дає відповідь на питання, в який спосіб органи державної (публічної) влади забезпечують їх реалізацію.

Проте на сьогодні також не вироблено єдиного підходу щодо розуміння поняття механізму державного управління та його структури, внаслідок чого в літературі існує чимало його визначень. Не вдаючись у докладний їх аналіз, відзначимо лише, що в спеціальній літературі з державного управління виділяються два основних підходи до визначення цього поняття: 1) структурно-організаційний; 2) структурно-функціональний. У першому випадку механізм державного управління характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а в другому – увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні⁶⁷.

Прикладом структурно-організаційного підходу може слугувати дефініція механізму державного управління як сукупності «відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення». Звідси складовими елементами зазначеного механізму вважаються: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку⁶⁸.

Виходячи з того, що використання, збереження та примноження національного багатства забезпечується в процесі практичного здійснення всіх основних функцій держави, слід відзначити, що організаційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства не має принципових відмінностей від механізму держави чи механізму державного управління. Тобто йдеться про те, що в процесі

⁶⁷ Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ: Вища школа, 1983. С 57.

⁶⁸ Державне управління в Україні. навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. С. 39.

формування та реалізації державної політики у відповідній сфері повинні брати участь у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, практично всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

В організаційному відношенні організаційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України представляє собою багаторівневу систему органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інших державних органів, які формально не віднесені до жодної з названих «гілок» державної влади, але беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у вказаній вище сфері в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. До таких державних органів належать, зокрема, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Національний банк України, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у зазначеній сфері в межах Конституції і законів України.

Серед цих органів ключова роль у механізмі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України належить парламенту – Верховній Раді України, яка в Конституції України визначена єдиним органом законодавчої влади в Україні. Її основне функціональне призначення полягає у визначенні засад внутрішньої і зовнішньої політики практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України шляхом здійснення законодавчої та інших парламентських функцій, до яких у сучасній доктрині конституційного права відносять представницьку, контрольну, установчу (організаційну), бюджетну та інші функції⁶⁹. При цьому зміст цих функцій Верховної Ради України відображається в її повноваженнях, що визначаються виключно в Конституції України. Як орган державної влади загальної компетенції, Верховна Рада здійснює відповідні функції в усіх сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України.

⁶⁹ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ: Парлам. вид-во, 2007. С. 269; Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 327.

Головною функцією Верховної Ради є законодавча функція, зміст якої складають її повноваження щодо прийняття законів України (п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції). Сюди ж з певними застереженням слід віднести повноваження парламенту щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції (п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції). Таке застереження викликане тим, що за своєю природою Конституція України, яка хоч і визначена в її преамбулі Основним Законом України, є актом установчої влади народу, а не Верховної Ради як органу законодавчої влади. Проте це не порушує природи Конституції України як нормативно-правового акту.

Перелік об'єктів законодавчого регулювання, які асоціюються з питаннями забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України, встановлений у ст. 92 Конституції України. Зокрема, відповідно до ч. 1 цієї статті виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (п. 1); засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку (п. 5); основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (п. 6); засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності (п. 7); правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п. 8); засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9); засади регулювання демографічних та міграційних процесів (п. 10); основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17); правовий режим державного кордону (п. 18); правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19).

Крім того, до основних напрямів участі парламенту у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства слід також віднести: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження відповідних загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не під-

лягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності (пункти 5, 6, 36 ч. 1 ст. 85).

Зміст контрольної функції Верховної Ради України у сфері використання, збереження та примноження національного багатства відображається в її повноваженнях щодо: контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом (пункти 4, 13, 33 ч. 1 ст. 85).

Зміст установчої (організаційної) функції парламенту у сфері використання, збереження та примноження національного багатства відображається, зокрема, в його повноваженнях щодо формування (чи участі у формуванні) Кабінету Міністрів України та інших державних органів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері.

За Конституцією України провідна роль у механізмі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства належить Президенту України, який може брати участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері в межах повноважень, визначених виключно Конституцією України.

Зокрема, згідно з Конституцією до основних напрямів участі Президента України у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства слід віднести: 1) право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93); 2) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 5 ч. 1 ст. 106); 3) скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106) та рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (ч. 8 ст. 118); 4) здійснення права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту (п. 30 ч. 1 ст. 106); 5) видання на основі та на виконання Конституції і законів України указів і розпоряджень у межах повноважень, визначених Конституцією (ч. 3 ст. 106); 6) звер-

1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження...

нення з конституційними поданнями до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК та офіційного тлумачення Конституції України (ст. 137, 150).

Відповідно до принципу поділу державної влади ключова роль у механізмі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства належить органам виконавчої влади, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні Конституції і законів України. В організаційному відношенні система органів виконавчої влади включає: Кабінет Міністрів України (далі – Уряд) як вищий орган у системі органів виконавчої влади; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади: місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центрального органів виконавчої влади.

При цьому провідна роль у системі органів виконавчої влади належить Уряду, який повинен забезпечувати формування та проведення державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Він як орган загальної компетенції повинен забезпечувати проведення такої політики практично у всіх сферах (галузях) суспільного життя. Основні завдання Уряду, які сполучені з питаннями забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України, визначені в Конституції (ст. 116) та в Законі України «Про Кабінет Міністрів України»⁷⁰ від 27.02.2014 № 794-VII (далі – Закон № 794-VII), а також в інших законодавчих актах.

За змістом ст. 2 Закону № 794-VII до основних завдань Уряду належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) життя заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортиза-

⁷⁰ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

ційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. Основні повноваження Уряду, які спрямовані на виконання перелічених вище завдань, визначені в ст. 20 Закону № 794-VII.

До другого рівня органів виконавчої влади, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства, належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, комісії, бюро), які утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України (п. 9¹ ст. 116 Конституції). За змістом відповідних положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI (далі – Закон № 3166-VI) міністерства є центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а інші центральні органи виконавчої влади забезпечують виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро (ст. ст. 1, 6, 16)⁷¹.

На сьогодні система центральних органів виконавчої влади включає 19 міністерств та 33 інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів

⁷¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження...

України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України⁷². Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є органами спеціальної компетенції, які забезпечують у межах повноважень, визначених законом, формування та реалізують державну політику щодо використання, збереження та примноження національного багатства України в тих сферах (галузях) державного управління, що віднесені до їх відання. Наприклад, формування та реалізацію державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження національного багатства у формі:

- природно-ресурсного потенціалу, забезпечують Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через відповідного міністра;
- людського потенціалу (капіталу) – міністерства України культури та інформаційної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, соціальної політики, у справах ветеранів, молоді та спорту та інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через відповідних міністрів;
- матеріально-речового потенціалу – міністерства України економіки, енергетики, розвитку громад, територій та інфраструктури, з питань стратегічних галузей промисловості, аграрної політики та продовольства та інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через відповідних міністрів;
- матеріально-речового потенціалу воєнної сфери і цивільної оборони – міністерства України внутрішніх справ та оборони.

Утім, такий поділ є дещо умовним, оскільки у формуванні та реалізації державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження відповідних потенціалів національного багатства реально беруть участь усі центральні органи виконавчої влади. Проте діяльність одних центральних органів може бути прямо пов'язана із формуванням та збереженням того чи іншого потенціалу національного багатства, а інших – опосередковано. Зазначене застереження стосується, наприклад, потенціалу воєнної сфери, збережен-

⁷² Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

ня та примноження якого не може бути завданням лише Міноборони України. При цьому ключова роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження усіх видів національного багатства об'єктивно належить міністерствам економіки, фінансів та юстиції як функціональним центральним органам виконавчої влади.

Крім того, у процесі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства беруть участь центральні органи виконавчої влади, які визначаються в ст. 24 Закону № 3166-VI як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, що відображається в особливостях їх утворення, організації та діяльності. До таких органів належать: Антимонопольний комітет України⁷³; Фонд державного майна України⁷⁴; Державний комітет телебачення і радіомовлення України⁷⁵; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг⁷⁶; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку⁷⁷; Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей⁷⁸; Національне агентство з питань запобігання корупції, яке забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику⁷⁹; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від

⁷³ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

⁷⁴ Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

⁷⁵ Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

⁷⁶ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

⁷⁷ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16.12.2021 № 1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

⁷⁸ Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>

⁷⁹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

корупційних та інших злочинів⁸⁰; Національне антикорупційне бюро України⁸¹; Бюро економічної безпеки України⁸².

До організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства входять також інші державні органи, які не «вписуються» у традиційну схему розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, адже «зміст державної влади не обмежується змістом повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади, хоча самі ці повноваження становлять її основу»⁸³.

Наприклад, до таких органів належить Національний банк України, який визначений у ст. 2 Закону України «Про Національний банк України»⁸⁴ від 20.05.1999 № 679-XIV «центральним банком України, особливим центральним органом державного управління». Він формує та реалізує державну політику в сфері використання, збереження та примноження національного багатства в процесі здійснення його основної функції, якою відповідно до ч. 2 ст. 99 Конституції України є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Зокрема, відповідно п. 15 ст. 7 цього Закону Національний банк України «забезпечує накопичення та зберігання золотовалютного резерву та здійснення операцій із золотовалютним резервом та банківськими металами», хоча цим його роль у механізмі збереження та примноження національного багатства не вичерпується.

Особлива роль у механізмі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства відведена прокуратурі України, а також іншим правоохоронним державним органам.

В організаційному відношенні прокуратура становить єдину систему, що включає: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокура-

⁸⁰ Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

⁸¹ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

⁸² Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

⁸³ Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. С. 6

⁸⁴ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

туру. Відповідно до ст. 131⁻¹ Конституції та ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»⁸⁵ від 14.10.2014 № 1697-VII прокуратура бере участь у реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства в процесі здійснення таких функцій, як підтримання публічного обвинувачення в суді та представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

До числа правоохоронних органів, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства, належить Державне бюро розслідувань, яке у Законі України «Про Державне бюро розслідувань»⁸⁶ від 12.11.2015 № 794-VIII (далі – Закон № 794-VIII) визначене державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Сюди треба також віднести Бюро економічної безпеки України, яке в Законі України «Про Бюро економічної безпеки України»⁸⁷ від 28.01.2021 № 1150-IX (далі – Закон № 1150-IX) визначене центральним органом виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Вказані органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, в тому числі у сфері використання, збереження та примноження національного багатства, відповідно до покладених на них завдань у межах їх повноважень, визначених законами. Наприклад, Державне бюро розслідувань відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону № 794-VIII вживає заходів щодо: відшкодування завданих державі збитків і шкоди, забезпечує можливості для конфіскації коштів та іншого майна, одержаного внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, у порядку, визначеному законодавством (п. 8); щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості у порядку та в межах компетенції, визначених законодавством (п. 8⁻¹); для повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна,

⁸⁵ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>. (дата звернення: 19.05.2024).

⁸⁶ Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 19.05.2024).

⁸⁷ Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 19.05.2024).

одержаних внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань (п. 9).

Відповідно до ст. 4 Закону № 1150-IX основними завданнями Бюро економічної безпеки України у сфері кримінально-правової охорони національного багатства зокрема є: збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому (п. 5); планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесених законом до його підслідності (п. 6); виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги (п. 7); складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки (п. 8).

Крім згаданих вище органів, до числа правоохоронних органів, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження національного багатства, слід також віднести Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне антикорупційне бюро України, які проте в ст. 24 Закону № 3166-VI некоректно визначені як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції України до місцевих органів виконавчої влади, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства, належать місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Їх основні завдання визначені в ст. 119 Конституції та ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁸⁸ від 09.04.1999 № 586-XIV (далі – Закон № 586-XIV), згідно з якими місцеві державні адміністрації в межах відповідних адміністративно-територіальних забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм

⁸⁸ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 19.05.2024).

соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм утвердження української національної та громадянської ідентичності, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Як місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції місцеві державні адміністрації забезпечують в областях і районах, містах Києві та Севастополі раціональне використання, збереження та примноження національного багатства практично у всіх сферах суспільного життя, що дістало відображення в ст. 13 Закону № 586-XIV. Згідно з ч. 1 цієї статті до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільсько-го господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати; 11) реалізації державної регіональної політики та розвитку міжнародного територіального співробітництва.

Перелік основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій, які асоціюються з питаннями раціонального використання, збереження та примноження національного багатства, визначений у главі 2 розділу III Закону № 586-XIV. Зокрема, вони поділяються на повноваження у галузі: соціально-економічного розвитку (ст. 17); бюджету та фінансів (ст. 18); управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики (ст. 19); містобудування, житлово-комуналь-

ного господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку (ст. 20); використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля (ст. 21); науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (ст. 22); соціального забезпечення та соціального захисту населення (ст. 23); зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст. 24); забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст. 25); міжнародних та зовнішньоекономічних відносин (ст. 26); оборони (ст. 27). При цьому аналіз змісту зазначених вище повноважень засвідчує їх зв'язок зі структурою національного багатства.

До організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства входять, як зазначалося вище, органи місцевого самоврядування, які у функціональному відношенні найтісніше поєднані зі сферою виконавчої влади. Відповідно до Конституції України (ч. 3 та ч. 4 ст. 140) до органів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вони забезпечують раціональне використання, збереження та примноження національного багатства при вирішенні переважної більшості питань, віднесених Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування.

Обсяг їхніх повноважень, пов'язаних із раціональним використанням, збереженням та примноженням національного багатства на муніципальному рівні, визначений у відповідних положеннях Конституції (ст. 143) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 26, 27–38, 43) та багатьох інших законодавчих актів. Так, на забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства у формі:

- матеріально-речового потенціалу спрямовані повноваження органів місцевого самоврядування у галузях (сферах) соціально-економічного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва;

- людського потенціалу (капіталу) – повноваження у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; соціального захисту населення;
- природно-ресурсного потенціалу – повноваження у сфері регулювання земельних, лісових, водних, гірничих відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- матеріально-речового потенціалу воєнної сфери та цивільної оборони – повноваження в галузі оборонної роботи та щодо організації та забезпечення цивільного захисту.

При цьому обов'язок органів місцевого самоврядування ефективно користуватися і розпоряджатися об'єктами права комунальної власності, що становлять матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, встановлений у ч. 7 ст. 60 Закону № 280/97-ВР, згідно з якою майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, скорочувати обсяги доходів місцевих бюджетів, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Відповідно до Конституції України складовими компонентами організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства є органи судової влади, до яких належать суди загальної юрисдикції (ст. 124) та Конституційний Суд України (ст. 147). Якщо суди загальної юрисдикції беруть участь у реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства у процесі здійснення правосуддя, зміст якого полягає в розгляді та вирішенні в судових засіданнях адміністративних, цивільних, господарських, кримінальних та інших справ, то Конституційний Суд України – у процесі вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України.

Таким чином, організаційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України включає розгалужену систему всіх державних органів та органів місцевого самовря-

дування, які беруть участь в її формування та реалізації в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Нормативно-правова складова організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України включає розгалужену систему нормативно-правових актів, до яких належать Конституція та закони України, а також нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що приймаються (видаються) ними в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. У такому контексті в системі нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства можна виділити три рівні: конституційний, законодавчий, підзаконний.

У системі нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України провідна роль належить Конституції України, яка в її преамбулі визначена Основним Законом України, що, як наголошує В.М. Шаповал, «означає акцентування на її основоположності відносно держави та системи права»⁸⁹. Зокрема, властивості Конституції України як основи національної системи права відображені в ч. 2 ст. 8 Основного Закону, згідно з якою: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Це означає, що формування державної політики у сфері використання, збереження та примноження (відновлення) національного багатства України має відбуватися на основі конституційних норм. Зокрема, до таких норм належать передусім норми розділу I «Загальні засади», що визначають основи конституційного ладу в Україні. Це зумовлено тим, що більшість норм цього розділу сформульована у вигляді норм-принципів, котрі виконують «роль нормативної бази»⁹⁰ для правового регулювання відповідних суспільних відносин не лише на законодавчому, а й на конституційному рівні, зокрема у тих випадках, коли йдеться про внесення змін до інших розділів Консти-

⁸⁹ Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 27.; Шаповал В.М. Сутнісні характеристики Конституції як Основного Закону держави. *Право України*. 2008. № 8. С. 6.

⁹⁰ Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 50.

туції України. Наприклад, до таких норм-принципів, які підлягають обов'язковому врахуванню в процесі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України у формі людського потенціалу (капіталу), слід віднести ті положення цього розділу I, які проголошують Україну демократичною, соціальною, правовою державою, де людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. ст. 1, 3), а у формі природно-ресурсного потенціалу – положення, згідно з якими земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією (ч. 1 ст. 13); земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується, це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (ст. 14); забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16).

Вихідні концептуальні положення, на яких має базуватися формування та реалізація державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження національного багатства, містять також статті 10, 11, 17, 18 розділу I «Загальні засади» Конституції України.

Крім того, відповідні орієнтири формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження людського потенціалу (капіталу) національного багатства містять норми розділу II «Права і свободи людини і громадянина» Конституції України, в якому закріплена система прав і свобод людини і громадянина та їх гарантії.

Законодавчий рівень нормативно-правового забезпечення використання, збереження та примноження національного багатства України з огляду на його складну структуру включає розгалужену систему законодавчих актів (кодексів та законів), які регулюють суспільні від-

1.2. Організаційно-правовий механізм використання, збереження...

носини практично у всіх сферах суспільного життя. В цій системі, виходячи зі структури національного багатства України, можна, зокрема, умовно виокремити підсистеми законодавчих актів, що визначають правові засади раціонального використання, збереження та примноження (відновлення): природно-ресурсного потенціалу, людського потенціалу (капіталу), матеріально-речового потенціалу виробничої сфери, матеріально-речового потенціалу невиробничої сфери, матеріально-речового потенціалу воєнної сфери і цивільної оборони, нематеріальних цінностей та інших елементів, що входять до складу національного багатства України.

Підзаконний рівень нормативно-правового забезпечення використання, збереження та примноження національного багатства України охоплює систему відповідних нормативно-правових актів, що видаються (приймаються) в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, підбиваючи певні підсумки, можна констатувати, що нормативно-правова складова організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України включає багаторівневу систему нормативно-правових актів, в яких визначаються правові засади державної політики у відповідній сфері, повноваження органів державної (публічної) влади, а також форми та методи її здійснення тощо. Саме тому механізм формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України кваліфікується як організаційно-правовий.

Практична реалізація державної політики у сфері формування, використання, збереження та примноження національного багатства України передбачає вчинення відповідними органами державної (публічної) влади різних за своїм характером і призначенням активних дій, спрямованих на досягнення її цілей. Такі дії потребують зовнішнього виразу у відповідних формах, в яких відображається зміст управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁹¹. Тому для з'ясування поняття та структури органі-

⁹¹ Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 336.

заційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України важливе методологічне значення має також така категорія теорії держави і права, як «форми здійснення функцій держави»⁹². В науці державного управління та адміністративного права відповідна категорія має назву «форми державного управління»⁹³.

При цьому в літературі традиційно розрізняються правові і не-правові (організаційні) форми здійснення завдань і функцій держави. Основними правовими формами здійснення функцій держави вважаються правотворча та правореалізаційна (правозастосовна). Суть же організаційних форм полягає в діяльності органів публічної влади, яка безпосередньо не породжує юридичних наслідків, але здійснюється на основі норм права⁹⁴.

Відповідні форми використовуються і в процесі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України. Зокрема, формами здійснення правотворчої діяльності органами державної (публічної) влади у відповідній сфері є прийняття (видання) ними законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України, а правозастосовної – відповідних індивідуальних правових актів. Крім того, до правових форм слід віднести укладення органами публічної влади публічно-правових та цивільно-правових договорів, а також вчинення інших юридично значущих дій.

До організаційних форм діяльності органів державної (публічної) влади належать будь-які дії, що спрямовані на організацію виконання прийнятих правових актів із питань використання, збереження та при-

⁹² Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком-Інтер, 2000. С. 72; Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 396; Теорія держави і права: навч. посіб. / С.К. Бостан та ін. Київ: ВЦ «Акад.», 2013. С. 110–114;

⁹³ Адміністративне право України: акад. курс: підручник. У 2-х т. / редкол. В. Авер'янов та інші. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. С. 272–296.

⁹⁴ Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком-Інтер, 2000. С. 72; Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 400; Теорія держави і права: навч. посіб. / С.К. Бостан та ін. Київ: ВЦ «Акад.», 2013. С. 111–112; Теорія держави та права України: підручник / за заг. ред. О. Бандурки. Харків: МВС України, 2018. С. 104.

множення національного багатства України. Такі форми не пов'язані з виданням правових актів і безпосередньо не породжують юридичних наслідків, хоча і вчиняються на підставі та в межах визначених законом повноважень. Поняття «форми здійснення функцій держави» та «форми державного управління» відображають динаміку реалізації функцій і завдань держави та охоплюють практично всі юридичні засоби, що становлять основу будь-якого правового механізму.

І, нарешті, з погляду функціонального підходу до структури організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України слід також віднести методи, які в теорії держави і права прийнято називати методами здійснення функцій держави, а в теорії державного управління – методами державного управління. Під методами здійснення державних функцій розуміють способи та засоби діяльності державних і недержавних органів та організацій, що спрямовані на вирішення завдань, що постають перед державою на певному етапі її розвитку⁹⁵. Зміст методів також відображається у відповідних правових і організаційних формах.

Відповідна система методів використовується і в процесі формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України. При цьому вони також можуть поділятися за певними критеріями на різні види: методи переконання і примусу, методи прямого і опосередкованого впливу тощо.

Таким чином, викладене вище дає підстави визначити поняття «організаційно-правовий механізм раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України» як систему різноманітних юридичних засобів (способів) та інших правових явищ, за допомогою яких забезпечується практична реалізація визначених у Конституції та законах України цілей і завдань державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України.

Виходячи із здобутків загальної теорії держави та права, теорії державного управління, слід зазначити, що головними складовими компонентами організаційно-правового механізму раціонального використання, збереження та примноження національного багатства

⁹⁵ Теорія держави та права: навч. посіб. / за заг. ред. С. Гусарєва, О. Тихомирова. Київ: НАВС, 2017. С. 70.

України є: 1) система органів публічної влади, уповноважених забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України; 2) система нормативно-правових актів, що визначають правові засади державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України; 3) форми та методи реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України. Між зазначеними компонентами організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики щодо використання, збереження та примноження національного багатства України існують відповідні взаємозв'язки, завдяки яким вони утворюють цілісну систему організаційно-правових засобів (інструментів), об'єднаних єдністю цілей і завдань державної політики щодо формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України, що визначені в Конституції та законах України.

В організаційному відношенні механізм формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України – це багаторівнева система органів публічної влади, яка включає підсистему органів державної влади, до яких належать Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої та судової влади, а також підсистему органів місцевого самоврядування, до яких належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Зазначені органи публічної влади беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

У правовому відношенні організаційно-правовий механізм використання, збереження та примноження національного багатства України включає багаторівневу систему нормативно-правових актів, до яких належать Конституція та закони України, а також нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що приймаються (видаються) ними в межах повноважень,

визначених Конституцією і законами України. У такому контексті в системі нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства можна виділити три рівні: конституційний, законодавчий, підзаконний.

У функціональному відношенні організаційно-правовий механізм використання, збереження та примноження національного багатства України представляє сукупність форм та методів, які використовуються відповідними органами публічної влади з метою реалізації цілей і завдань державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України. До основних форм реалізації державної політики у відповідній сфері належать прийняття (видання) відповідними органами публічної влади правових актів (як нормативно-правових, так і індивідуальної дії) та вчинення різноманітних організаційних дій, а до методів – різноманітні способи (засоби) прямого і непрямого (опосередкованого) впливу, які використовуються органами публічної влади з метою реалізації цілей і завдань державної політики у сфері раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України.

Сформульовані вище теоретико-методологічні підходи до визначення поняття та структури організаційно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері використання, збереження та примноження національного багатства України можуть бути використані у подальших дослідженнях організаційно-правового забезпечення раціонального використання, збереження та примноження національного багатства України з метою розробки практичних рекомендацій, спрямованих на мінімізацію його втрат у сучасних умовах. Зокрема, є суспільна потреба в дослідженні місця та ролі відповідних державної влади, зокрема, Верховної Ради України, Президента України, Фонду державного майна у механізмі формування державної політики у сфері раціонального використання та збереження національного багатства України. Спеціального дослідження потребують питання правового забезпечення збереження природно-ресурсного та людського потенціалів національного багатства України.

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного багатства України

Війна в Україні, спричинена російською військовою агресією, породила безпрецедентні виклики і загрози, що вимагає формування нової моделі розвитку соціально-економічного устрою.

Усе це суттєво змінює основоположні суспільні структури, способи мислення, поведінку економічних суб'єктів, співвідношення глобальних і локальних процесів, міжнародні відносини тощо. Розгортання цих тенденцій започатковує зміни у світовому порядку, спричиняє фундаментальні суспільні зрушення. Сучасний світ перебуває в процесі формування нового світового порядку як системи формальних і неформальних правил і норм міжнародних відносин, яка становить собою складну мережу станів динамічної рівноваги інтересів і сил ключових світових суб'єктів. Найбільш фундаментальною основою рівноваги є співвідношення економічних сил, які залежать від природних умов і населення, технічного прогресу і рівня суспільного розвитку країн. На цьому підґрунті формується воєнний, політичний та ідейний потенціали суб'єктів міжнародних відносин.

Економічний розвиток країн з різних причин, але закономірно відбувається нерівномірно, що призводить до змін у співвідношенні сил і нагромадження суперечностей, які у певній мірі вирішуються шляхом реформування і осучаснення договірних відносин або мовчазного прийняття змін. Але з часом приховані фундаментальні геоекономічні зрушення, пов'язані з нерівномірністю економічного розвитку, руйнують рівновагу і спричиняють переформатування світового порядку відповідно до нового співвідношення сил. У цей час геополітика виходить на перший план, продовжується у воєнному протистоянні та війнах, у яких практично вимірюється інтегративна (економічна, воєнна, політична, дипломатична, ідеологічна, цивілізаційна тощо) сила, і на полі бою досягається нова рівновага шляхом перемоги над супротивником та його капітуляцією, або на основі обоюдної виснаженості сил і нездатності кардинально змінити ситуацію воєнними діями. Тоді настає час для мирних переговорів і закріплення нового порядку в мирних угодах.

За цих умов будь-які капітали можуть миттєво змінювати свою просторово-часову локалізацію шляхом переведення грошей з країни в кра-

їну, з однієї валюти в іншу, змінюючи в такий спосіб щільність різних складових економічного простору і породжуючи напруження, кризові ситуації чи, навпаки, сприяючи рівновазі й рятуючи від банкрутств.

Тим часом війна в Україні поглибила і без того складні довоєнні проблеми в економіці. Тільки у 2022 р. падіння ВВП склало, за попередніми оцінками, більше як 29,0%; зруйновано понад 350 тисяч об'єктів та мільйони квадратних метрів житлової, освітньої, медичної, спортивної інфраструктури, пошкоджено тисячі кілометрів автомобільних і залізничних шляхів, аеропорти, порти тощо⁹⁶.

Пошук реальних можливостей для відновлення України слід розпочинати якомога раніше, ще під час війни; їх використання сприятиме відродженню інституцій, ринків і підприємств, реконструкції інфраструктури, відновленню довіри і адекватних очікувань до державних інститутів. Взаємодія держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства в умовах соціо-економічного відродження повоєнної України має будуватися на основі оцінки національного багатства України.

Дослідження цієї теми в умовах перебування України у стані війни з російською федерацією (далі – рф), є вкрай актуальною та фундаментальною, адже кожної хвилини, години та дня ресурси нашої країни, що є її національним багатством, розкрадаються, руйнуються або повністю знищуються не тільки зовнішнім ворогом – країною-агресором – росією, але й внутрішнім ворогом – чиновниками-корупціонерами⁹⁷. У цьому контексті постає необхідність в оцінці вартості таких втрат та напрацюванні механізмів, способів та методів їх відшкодування. Так, за спільною оцінкою Кабінету Міністрів України, Світового банку, Європейської комісії та ООН, завдана Україні шкода в період з 24 лютого 2022 р. по 31 грудня 2023 р. становить 153 млрд. доларів США, а потреби у відновленні довоєнної економіки – 486 млрд. доларів США⁹⁸.

⁹⁶ Черенько Л.М., Полякова С.В. та інш. Якість життя населення України та перші наслідки війни. URLЮ: https://idss.org.ua/arhiv/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F_%D1%8F%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

⁹⁷ Шакун В.І. Несправедлива справедливість. Громадянське суспільство та права держави: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2023. С. 31–57.

⁹⁸ Богдан І. Економічне падіння та відновлення України. *Дзеркало тижня*. Україна. URL: <https://zn.ua/ukr/macroeconomics/ekonomichne-padinnja-ta-vidnovlennja-ukrajini.html> (дата звернення: 01.06.2024).

Прем'єр-міністр Денис Шмигаль під час спільного з президентом Єврокомісії Урсулою фон дер Ляйєн брифінгу заявив, що станом на початок 2023 року у результаті повномасштабної війни РФ завдала Україні збитків та руйнувань на 600–750 млрд. доларів США⁹⁹.

За даними Київської школи економіки, яка у рамках проекту «росія заплатить» обрахувала річні збитки України, що становлять майже 144 млрд. доларів США: сума збитків від руйнувань житлового фонду становить 53,6 млрд. доларів США (пошкоджено чи зруйновано понад 150 тис. житлових будинків); у сфері інфраструктури – 36,2 млрд. доларів США; лісам України – 4,5 млрд. доларів США; у сфері освіти – до 8,9 млрд. доларів США; енергетиці України – 8,1 доларів США; агропромислому комплексу та земельним ресурсам – 8,7 млрд. доларів США¹⁰⁰. Внаслідок війни зруйновано або пошкоджено 223,4 тис. автомобілів на суму 3,1 млрд. доларів США. Збитки торгівлі становлять 2,6 млрд. доларів США, медичній галузі завдано руйнування інфраструктури на 1,8 млрд. доларів США¹⁰¹. Державна екологічна інспекція України підрахувала наступні розміри збитків нашій екології з 24 лютого 2022 р. по 3 березня 2023 р., що становить понад 52 млрд. доларів США¹⁰². Член делегації у ПАРЕ Леся Василенко під час дебатів наголошувала, що збитки, завдані навколишньому середовищу в Україні внаслідок війни росії, оцінюють у близько 46 млрд. доларів США, зокрема сума збитків забруднення ґрунтів та засмічення земель становить понад 688 млрд. грн; атмосферне повітря зазнало збитків на 998 млрд. грн, а водні ресурси – на понад 56 млрд. грн.¹⁰³ Такі дані свідчать, що Україна не має чітких

⁹⁹ Росія завдала Україні збитків та руйнувань на 600–750 млрд. – Шмигаль. *Слово і Діло*. 2 лютого 2023. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/02/02/novyna/polityka/rosiya-zavdala-ukrayini-zbytktiv-ta-rujnuvan-600-750-mlrd-shmyhal> (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰⁰ У KSE назвали суму збитків інфраструктурі України за рік повномасштабної війни. *Слово і Діло*. 27 березня 2023 р. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/03/22/novyna/ekonomika/kse-nazvaly-sumu-zbytktiv-infrastrukturi-ukrayiny-rik-povnomasshtabnoyi-vijny> (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰¹ Там само.

¹⁰² Оперативним штабом при Держекоінспекції було розраховано збитки завдані докілью внаслідок збройної агресії РФ на загальну суму майже \$52 млрд. Державна екологічна інспекція України. 06.03.2023. URL: <https://dei.gov.ua/post/operativnim-shtabom-pri-derzhekoinspektii-bulo-rozrakhovano-zbitki-zavdani> (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰³ ПАРЕ ухвалила резолюцію, що запроваджує поняття екоциду. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3659333-pare-uhvalila-rezoluciu-so-zaprovadzue-ponatta-ekocidu.html#:~:text=\(дата звернення: 01.06.2024\).](https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3659333-pare-uhvalila-rezoluciu-so-zaprovadzue-ponatta-ekocidu.html#:~:text=(дата звернення: 01.06.2024).)

параметрів розрахунку заподіяної шкоди національному багатству внаслідок російської агресії.

Також є доволі актуальним питання щодо передумов, які в подальшому стануть фундаментом для оцінки соціально-економічної складової ресурсної бази національного багатства та напрацювання кримінально-правової моделі захисту, механізмів, методів і способів забезпечення в майбутньому повернення усіх завданих країною-агресором збитків та упущеної вигоди економіці, майну, українцям та державі в цілому. Безумовним є те, що з приходом війни на територію нашої держави країна була відкинута у розвитку на десятиліття.

Забігаючи на початок незалежності України у 1991 році, після розпаду СРСР, наша держава залишилась із тими ресурсами, що були їй розподілені за Договором про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. (далі – Договір), який стосувався правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу й активів Союзу РСР. Цей договір був підписаний між 16 республіками колишнього СРСР, у тому числі і Україною. Відповідно до пункту «б» частини першої статті 1 Договору для цілей цього Договору активи СРСР – це нерухома й рухома державна власність СРСР за межами його території, золотовалютні фонди та резерви СРСР, інвестиції за кордоном, будь-які фінансові зобов'язання стосовно СРСР іншої держави, міжнародної організації чи будь-якого іншого іноземного дебітора¹⁰⁴. За змістом статті 4 Договору сторони погодились на те, що частки суб'єктів колишнього Союзу РСР у загальній сумі Боргу й Активах, визначені на основі єдиного агрегованого показника, складають для України 16,37%, що фактично є другим показником після частки росії у 61,34%¹⁰⁵.

У подальшому, а саме 6 липня 1992 р., було укладено Угоду про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР за кордоном (далі – Угода), яка визначала, що її предметом є рухома і нерухома власність колишнього Союзу РСР за межами його території й інвестиції, що знаходяться за кордоном, які були на момент правонаступництва у володінні, користуванні і розпорядженні колишнього Союзу РСР, його

¹⁰⁴ Договір про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_155#Text (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰⁵ Договір про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_155#Text (дата звернення: 01.06.2024).

державних органів та інших структур загальносоюзного значення, що знаходились під його юрисдикцією або контролем¹⁰⁶.

Звідси можемо дійти висновку, що із набранням чинності цими правочинами і почав формуватися склад національного багатства України після розпаду СРСР.

Поряд з цим, згадка про національне багатство міститься й у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ, за змістом якої народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України¹⁰⁷. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян¹⁰⁸. Українська РСР має право на свою частку в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, яка створена завдяки зусиллям народу Республіки. Вирішення питань загальносоюзної власності (спільної власності всіх республік) здійснюється на договірній основі між республіками – суб'єктами цієї власності¹⁰⁹.

Слід пригадати, що в першій половині 1990-х років Україна втратила майже весь морський і річковий флот, більшу частину повітряних суден цивільної авіації, значну частину військового майна. За непрозорим порядком відбулася приватизація обласних енергорозподільчих компаній, газових й електричних мереж¹¹⁰. Фактично отримані у спадок від радянського союзу активи були належним чином не збережені і втрачені, що, в свою чергу, знизило військово-морський по-

¹⁰⁶ Угода про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР за кордоном від 6 липня 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_022#Text (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰⁷ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰⁸ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

¹⁰⁹ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

¹¹⁰ Шакун В.І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права*: матер. ХІІ Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П.П. Михайленка. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 136.

тенціал нашої держави та її економічний потенціал на світовій арені. При цьому приватизація відбулася щодо обласних енергорозподільчих компаній, газових й електричних мереж, які мали б підсилювати та зміцнювати силу, міць та велич нашої держави, а натомість були віддані у приватні руки, які їх використовували для власного збагачення, і тим самим для контролю відповідних державних структур. Це проявлялося у нерівному розподілі доходів, а завищені статки і багатства підштовхнули певні групи з високими доходами до втручання у політику і державне управління. Це пояснюється тим, що значна концентрація ресурсів і доходів дає змогу спрямовувати певну їх частину на неправомірну вигоду високопосадовцям і використовувати їхні можливості у власних економічних інтересах. Таке зрощування багатства з владою, вочевидь, не сприяє ні гармонійному розвитку суспільства, ні високим темпам економічного зростання, оскільки дає преференції окремим складовим економіки за рахунок інших. Преференції можуть надаватися або через безпосереднє бюджетне фінансування, або через різноманітні податкові привілеї та гарантії.

Далі, а це уже із початком становлення України як суверенної та демократичної держави, але ще за крок до проголошення її незалежності, законодавчим органом влади – Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. (був чинним з 7 лютого 1991 р. по 20 червня 2007 р.). Положення цього Закону були спрямовані на реалізацію Декларації про державний суверенітет України. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. національне багатство України: «земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України»¹¹¹. Національне багатство України забезпечує право кожного громадянина на одер-

¹¹¹ Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (втратив чинність 20.06.2007), (дата звернення: 01.06.2024).

жання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацездатності та безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством.

Це визначення було єдиним з моменту згадки про національне багатство у Декларації про державний суверенітет України, пізніше у 1996 році у Конституції України, та в подальшому в деяких законах України про те, що відповідні об'єкти є частиною національного багатства або надбання України.

Отже доходимо висновку, що передумови щодо складу національного багатства в Україні закладені в основоположних актах держави, проте сьогодні законодавцю бракує, в першу чергу, визначення національного багатства як такого, адже у ньому якраз і будуть міститись усі об'єкти, що входять у національне багатство, що в подальшому створить умови на законодавчому рівні вибудувати чіткий алгоритм дії щодо оцінки, охорони та захисту національного багатства України.

Крім того, потрібно зазначити, що згадане визначення національного багатства у Законі 1991 року безумовно не було повним, бо містило в собі не усі його складові, зокрема такі, як людський капітал, що є складовою та одним із основних об'єктів національного багатства.

В.Л. Осецький та Є.М. Кириченко у своїй статті «Людський капітал в структурі національного багатства країни» розглянули теоретичні та практичні аспекти взаємозв'язку національного багатства та людського капіталу. Науковці встановили, що людський капітал є головною цінністю сучасного суспільства, основною складовою національного багатства, та означає не тільки вроджені здібності людини, запас знань, навичок та досвіду, але й здатність, а також надану державою можливість безперервно навчатися та вдосконалюватися в тій чи іншій професійній сфері¹¹². У результаті економіко-статистичного аналізу складових та динаміки зростання національного багатства різних груп країн автори дійшли висновку, що рівень інвестування в людський капітал залежить від типу економічного розвитку країни та її стратегічних економічних пріоритетів¹¹³.

Людський капітал у своєму розвитку є однією із вирішальних складових в економіці будь-якої держави, адже інвестування в людину є найефективнішим капіталовкладенням, адже людина спочатку

¹¹² Осецький В.Л., Кириченко Є.М. Людський капітал в структурі національного багатства країни. *Економічна теорія*. 2019. № 3. С. 29–44.

¹¹³ Там само.

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

навчається, накопичує, а потім на основі цього розвиває свої практичні навички, які в подальшому нею реалізуються в практичній роботі, що і забезпечує частку у створенні нових технологій, які формують національне багатство держави, тобто людина є основною рушійною силою суспільного та економічного прогресу суспільства. Сучасна російсько-українська війна доводить, що перемогу не можна одержати без технологічно нових систем озброєнь. Незважаючи на постійну важливу воєнну допомогу від західних партнерів, слід констатувати на необхідності більш ефективного залучення вітчизняних висококваліфікованих фахівців для розробки новітніх систем засобів ураження ворога, починаючи від безпілотників та закінчуючи ракетними комплексами.

Звичайно, на сьогодні потенціал у розвитку людського капіталу саме в Україні дещо знизився, бо наша держава, інакше кажучи, опинилась у чорній дірі, якою є війна, що висмоктує з неї її рушійні сили – людей, адже замість того, щоб кожна з тих осіб, які перебувають на війні, розвивали власні навички, що в подальшому дали б змогу внести свою частку у національне багатство загалом, а це сприяло б економічному зростанню та могутності держави. Наслідками втрати людського капіталу України є: демографічні та міграційні втрати, пов'язані з російсько-українською війною (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців повідомляє, що станом на початок 2023 року на території Європи залишаються близько 4 млн. 823 тис. українських біженців)¹¹⁴, невідповідність освіти та кваліфікації працівників вимогам часу, низькі продуктивність праці та інноваційність економіки ведуть до катастрофи. За найоптимістичнішими прогнозами, які не врахували наявний воєнний конфлікт, вже через 10 років кількість працездатного населення в Україні зменшиться на 5,5%, а українська економіка фізично не зможе зростати швидше за 2,5% на рік; наднизька продуктивність праці в Україні продовжить знижуватися, хоча вже тепер один український працівник за рік виробляє стільки ж продукції, скільки німець за 17 днів. Не можна оминати проблему депортації громадян України в рф: за офіційною статистикою, станом на 13 березня 2023 року 366 дітей вважаються зниклими безвісти, 16226 – депортовані на територію рф. Точну кількість постраждалих дітей встановити

¹¹⁴ Скільки українських біженців ще залишаються в Європі: дані ООН. *UNIAN.NET*, 1998–2023. URL: <https://www.unian.ua/world/kitaysku-povitryanu-kulya-shpiguna-pomitilnad-pivdennoyu-amerikoju-12132468.html> (дата звернення: 10.06.2024).

неможливо через активні бойові дії та тимчасову окупацію частини території України. За даними, озвученими росією у відкритих джерелах, депортованих дітей значно більше – 733 000¹¹⁵.

Людський капітал визнаний одним із ключових елементів національного багатства, що забезпечує довгострокове зростання економіки. Це пояснюється тим, що за визначенням національне багатство складається з трьох головних компонентів – національного людського капіталу, виробничих активів і природних ресурсів, в якому національний людський капітал займає від 50% до 70%, то перш за все необхідно розвивати ту частину, яка є найбільшою, тобто національний людський капітал, і саме від нього залежить основний приріст національного багатства, відповідно і його розмір.

Отже, ресурси нації необхідно розподіляти насамперед на розвиток національного людського капіталу, а вже потім на розвиток матеріальних активів та освоєння природних ресурсів¹¹⁶.

Спроб надати визначення національному багатству серед наукової спільноти було безліч, з основних можемо виокремити наступні.

Так, у 1990 р. під керівництвом Світового банку було сформовано групу експертів, яка просувала нову розширену концепцію національного багатства та були сформульовані методологічні принципи розрахунку різних елементів національного багатства. На думку цих експертів, національне багатство – це «вартісна оцінка сукупності створених і накопичених видів капіталу: людського, природного та фізичного (останнім часом додається також фінансовий капітал)»¹¹⁷. Назви складових національного багатства не є усталеними та неодноразово змінювалися. У звіті за результатами 2005 р. згідно з розширеною концепцією трактування й оцінки національного багатства (total wealth) у його складі виділяються три види капіталів: вироблений (або виробничий) капітал (produced capital) – машини, обладнання, інфраструктура, міська земля; природний капітал (natural capital) – земля, корисні копалини, біоресурси; неречовий (або нематеріальний)

¹¹⁵ Луцьова А. Навіщо Росія викрадає українських дітей та що робити постраждалим? URL: <https://zmina.ua/media/navishho-rosiya-vykradaye-ukrayinskyh-ditej-ta-shho-robyty-postrazhdalym/> (дата звернення: 11.06.2024).

¹¹⁶ Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Центр Разумкова. Заповіт. 2018. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf (дата звернення: 11.06.2024).

¹¹⁷ Бенько Н. М. Методологічні засади оцінювання людського капіталу. *Наукові перспективи*. 2021. № 2 (8). С. 318.

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

капітал (intangible capital) – людський, соціальний, інституціональний капітали та чисті іноземні активи¹¹⁸.

Методологічні пояснення Державної служби статистики України дають таке визначення національному багатству – макроекономічний показник, представлений у грошовому виразі як сукупність активів, що створено та накопичено суспільством, і які мають ринкову цінність і можуть обмінюватися на гроші або інші блага¹¹⁹. Масштаби, структура і якісний рівень національного багатства визначають економічну могутність країни, потенціал її наступного соціально-економічного розвитку. Національне багатство включає: природні ресурси; виробничі активи (фізичний капітал, матеріальні цінності); людський капітал.

У свою чергу, фахівці Інституту економіки та прогнозування НАН України зазначили, що національне багатство – «це потенціал соціально-економічного розвитку країни, що є сукупністю наявних у державі ресурсів, на які встановлено право власності держави, юридичних і фізичних осіб – резидентів даної країни, що використовуються або можуть бути використані для забезпечення реалізації економічних інтересів фізичних та юридичних осіб з метою суспільного розвитку, за винятком непогашених зовнішніх фінансових зобов'язань»¹²⁰. До нього включають «природно-ресурсний потенціал (у складі якого необхідно розрізняти земельні, водні, біотичні, рекреаційні, мінерально-сировинні та паливно-енергетичні ресурси й екологічну місткість довкілля); людський потенціал; основний капітал (основні засоби підприємств, організацій і населення, нематеріальні активи), об'єкти незавершеного капітального будівництва та оборотні кошти в запасах товарно-матеріальних цінностей; елементи фінансового капіталу, які впливають на обсяг національного багатства (у т.ч. чисті іноземні активи депозитарних корпорацій)»¹²¹.

Отже можемо констатувати, що основну складову національного багатства становить людський капітал, завдяки якому можуть та будуть розвиватись та примножуватись інші складові національного багатства. Люди становлять рушійну силу розвитку економічних про-

¹¹⁸ Бенько Н.М. Методологічні засади оцінювання людського капіталу. *Наукові перспективи*. 2021. № 2 (8). С. 318.

¹¹⁹ Там само.

¹²⁰ Бенько Н.М. Методологічні засади оцінювання людського капіталу. *Наукові перспективи*. 2021. № 2 (8). С. 319.

¹²¹ Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Центр Разумкова. Київ, 2018. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf (дата звернення: 12.06.2024).

цесів, а де розвинута економіка там панує добробут та гармонія в відповідних галузях, а могутність і сила держави зростає.

З огляду на викладене постає питання, як здійснювати оцінку людського капіталу у складі національного багатства, адже не визнавши та не оцінивши його вартість, неможливо охороняти його нормами кримінального законодавства.

Так, єдині методологічні принципи оцінки національного багатства стали використовуватися з початку 1950-х років, коли було започатковано стандартні системи національних рахунків. Міжнародні дослідження здійснюються спеціалізованими установами ООН (Статистична комісія, Програма розвитку ООН, Світовий банк), де узагальнюється досвід та напрацьовуються рекомендації з єдиних принципів обчислювання показників¹²².

Людський капітал містить у собі передусім знання та навички, які уже є механізмом реалізації знань. Ці дві складові дають людині змогу створювати цінність у глобальній економічній системі.

Уже сьогодні на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України міститься публікація щодо розвитку людського капіталу на майбутнє в Україні.

Так, на думку українських урядовців, складовими розвитку людського капіталу в Україні є медична реформа, реформа освіти та науки та гідне пенсійне забезпечення. Саме на цих трьох складових пропонується базувати людський капітал. Зокрема у повідомленні йдеться про те, що створення необхідних базових умов для комфортного та безпечного життя, можливостей для реалізації потенціалу громадян – одна із найважливіших функцій держави. Саме якісний розвиток людського капіталу є основою зростання національної економіки та зміцнення конкурентних позицій України у світі. З цією метою Уряд планує підвищити позиції в індексі людського розвитку, зменшити рівні смертності та бідності населення¹²³.

Ключовим у досягненні пріоритетних цілей для сталого розвитку людського капіталу в Україні Уряд вбачає низку трансформацій у ключових соціальних сферах, таких як:

¹²² Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Центр Разумкова. Київ, 2018. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf (дата звернення: 12.06.2024).

¹²³ Розвиток людського капіталу. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu> (дата звернення: 12.06.2024).

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

- забезпечення рівного доступу громадян до якісних медичних послуг шляхом створення нової організації системи охорони здоров'я, що базується на засадах медичного страхування, реформування та вдосконалення медичної допомоги;
- перетворення української освіти на інноваційне середовище, в якому учні й студенти набуватимуть ключових компетентностей, необхідних для успішного життя у сучасному світі, а науковці матимуть усі необхідні можливості та ресурси для своєї роботи;
- запровадження чесних та справедливих пенсійних виплат, де значний розрив між спеціальними та звичайними пенсіями усунуто, а громадяни, які протягом свого трудового життя сплачували внески, не приховуючи доходів, отримують гідні компенсації;
- поліпшення ефективності соціальної підтримки населення, що дасть можливість надавати допомогу тим, хто потребує її найбільше, захистити малозабезпечені верстви населення та підтримати їх у процесі соціальної інтеграції¹²⁴.

Серед зазначеного не йдеться про захист і охорону уже наявного людського капіталу, адже такий (людський капітал) постійно розвивається, збагачується та примножується, і в світлі перебування України у стані війни з росією дієвим та ефективним має стати не тільки його примноження і розвиток, але й кримінально-правова охорона уже існуючого, з метою його збереження. Очевидно, що людина, а у нашому випадку саме громадянин України є основною цінністю держави, тому слід забезпечувати збереження його життя та здоров'я, підвищувати його рівень освіти та ефективної фінансової підтримки науковців, розвиток та підвищення соціального захисту населення та соціальних гарантій.

Україна сьогодні у складній ситуації, тому є очевидним та безумовним, що потрібно робити інвестиції в людський капітал, бо вони є цілеспрямованими витратами на розвиток людини в грошовій або іншій формі (на освіту, охорону здоров'я, належні та достойні умови проживання у старості, мобільність), які сприяють удосконаленню та розвитку інтелектуального та професійного зростання людини, під-

¹²⁴ Розвиток людського капіталу. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu> (дата звернення: 13.06.2024).

вищенню продуктивних здібностей, що приносить дохід такій людині та і суспільству в цілому, а держава від цього багатіє, розвивається та виростає в соціально-економічному плані.

З огляду на це можемо виділити такі види інвестицій в людський капітал:

- витрати на освіту, які потрібно вкладати з моменту походу дитини в дошкільний заклад, адже саме там розпочинається шлях в освіті, далі витрати на здобуття загальної і спеціальної, формальної та неформальної освіти та підготовку за місцем роботи. Ці інвестиції є одним із найнеобхідніших, бо мають на меті покращити якість, підвищити рівень і запас знань людини, тим самим збільшують обсяг і якість людського капіталу. Ключовим у цьому напрямі є інвестиції у вищу освіту, які сприяють формуванню висококваліфікованих фахівців, завдяки праці яких відбувається вплив на темпи економічного зростання в державі;
- охорона здоров'я включає в себе витрати на профілактику захворювань, медичне обслуговування, здорове, правильне та дієтичне харчування, покращення житлових умов, що, в свою чергу, збільшує продуктивність людини. Тут доречним буде згадати такий вислів: «*Mens sana in corpore sano*» (лат. «У здоровому тілі – здоровий дух») – відомий крилатий латинський вираз, який традиційно розуміють так: зберігаючи тіло здоровим, людина зберігає в собі і душевне здоров'я. А коли буде фізичне і духовне здоров'я продуктивність людини буде на високому рівні, що сприятиме розвитку та збагаченню людського капіталу та процвітанню сильної та могутньої держави.

Отже, можна дійти висновку, що вкладаючи інвестиції в освіту і охорону здоров'я, людський капітал однозначно зростатиме, а від нього і буде зростати вартість національного багатства, що, в свою чергу, буде прогресивним економічно-соціальним вектором розвитку держави, адже пам'ятаємо, що основу національного багатства держави складає людський капітал.

Поряд з цим, людський капітал, який вимірюється як вартість доходів людини протягом життя, є найважливішою складовою багатства в усьому світі. Багатство людського капіталу на душу населення зазвичай зростає в країнах із низьким і середнім рівнем доходу. У деяких країнах із рівнем доходу вищим за середній та високим рівнем

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

доходу старіння та стабільна заробітна плата зменшують частку людського капіталу в загальному капіталі¹²⁵.

Рівень економічного розвитку країни тісно пов'язаний зі складом її національного багатства. Природний капітал є найбільшим компонентом багатства в країнах з низьким рівнем доходу (47% у 2014 р.) і становить більше однієї чверті багатства в країнах з рівнем доходу нижче середнього¹²⁶.

Як же оцінювати людський капітал? Так, академічними установами України, а саме вченими Інституту економіки та прогнозування України здійснюються економічні оцінки та підрахунки вартості людського капіталу, зокрема було розмежовано поточну та нагромаджену частини людського капіталу¹²⁷. Обчислюючи поточні затрати, науковці обрали такі показники:

- соціальні видатки державного бюджету;
- видатки домогосподарств, спрямовані на розвиток людського капіталу;
- видатки фонду сприяння зайнятості;
- видатки фонду соціального страхування.

Станом на 2006 р. вчені оцінили людський капітал України у 4,62 трлн. грн (46,7% загального обсягу національного багатства), причому вартість його, за даними науковців, постійно зростає (протягом 2000–2006 рр. – на 0,73 трлн. грн).

За дослідженням учених Інституту економіки та прогнозування, на кінець 2005 року національне багатство України оцінювалося в 9,9 трлн. грн або \$2 трлн. Згідно з експериментальними оцінками науковців станом на початок ХХІ ст., людський капітал України «як сума сукупних витрат держави, сімей, підприємців та різних фондів на підготовку працівників до трудової діяльності у віці 18–20 років» становив \$4,5 трлн. (53,1% загального обсягу національного багатства), в інших пострадянських країнах відсоткове співвідношення були як і більшим, так і меншим. Очевидно, що така різниця в оцінках є свідченням використання різної методології. Методологія, використувана вченими Інституту економіки та прогнозування, передбача-

¹²⁵ Report «The Changing Wealth of Nations 2018» (Доповідь «Зміна багатства націй 2018»). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/8ffebac9-de82-52fd-a362-a2ef1446598f/content> (дата звернення: 14.06.2024).

¹²⁶ Там само.

¹²⁷ Близнюк В.В. Людський капітал. Капіталізація економіки України / за ред. В.М. Гейця, А.А. Гриценка. Київ: Ін-т екон. та прогноз., 2007. С. 70–73.

ла включення до складу національного багатства таких складових, як людський капітал, фінансовий капітал, резервні активи (монетарні активи тощо)¹²⁸. Протягом трьох десятиріччів влада так і не спромоглася закріпити в Конституції України правовий статус національного багатства, розробити методологію його оцінювання¹²⁹.

Можна відміти, що за майже 33 роки незалежності в Україні проведена значна робота з формування нового, ліберально-демократичного правового простору для відтворення і розвитку окремих складових людського капіталу. Проте, у цьому процесі наявні недоліки, які гальмують відтворення і прогресивні зміни людського капіталу на сучасному етапі.

По-перше, в Україні тільки у 2021 році почали робити перші кроки з розроблення національної стратегії розвитку людського капіталу. Жоден із ухвалених законодавчих документів не розглядає проблеми формування і нагромадження людського вітчизняного капіталу.

По-друге, існують випадки недотримання суб'єктами економічних відносин норм чинного законодавства.

По-третє, простежується неповна і достатня адаптованість вітчизняного законодавства до чинних міжнародних норм.

По-четверте, в окремих випадках існує невідповідність законодавчо визначених прав і гарантій громадян на освіту, охорону здоров'я, культуру тощо можливостям їх реалізації. Конституція України гарантує усім громадянам право на безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я, проте це практично мертва норма, адже останні нововведення фактично ліквідують практику безоплатної медицини¹³⁰.

Національний добробут і дохід ґрунтуються на багатстві держави, які вимірюються всебічно, включаючи вироблений капітал, природний капітал, людський капітал і чисті іноземні активи. Стійке довгострокове економічне зростання вимагає інвестицій та управління

¹²⁸ Шумська С. Національне багатство України у вимірі показників СНР. *Фінанси України*. 2012. № 4. С. 27–40.

¹²⁹ Шакун В.І. Сучасний кримінально-правовий вимір національної безпеки України. Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія / ред.: В.А. Журавель, Н.С. Кузнецова, О.М. Бандурка та ін. Харків: Право, 2023. С. 710.

¹³⁰ Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Центр Разумкова. Київ: Заповіт, 2018. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf (дата звернення: 16.06.2024).

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

цим широким портфелем активів. Хоча такий макроекономічний показник, як внутрішній валовий продукт (далі – ВВП), забезпечує важливий показник економічного прогресу, він вимірює лише дохід і виробництво і не відображає зміни в базовій базі активів. Використання ВВП самого по собі може давати оманливі результати про стан економіки. Він не відображає амортизацію та витрати активів чи надходження інвестицій та накопичення багатства.

Лауреат Нобелівської премії з економіки Джозеф Стігліц зауважив, що бізнес завжди оцінюється як за його звітом про прибутки та збитки, так і за його балансом (активи та пасиви, або багатство). Подібним чином потенційний власник житла може отримати іпотеку, лише продемонструвавши свій дохід і чисті активи – дохід у будь-якому конкретному році завжди можна зробити хорошим, розпродавши активи, але ліквідація активів підриває здатність отримувати дохід у майбутньому. Реальна картина економічного здоров'я вимагає розгляду як доходу, так і багатства. Однак економічні показники країн оцінюються лише на основі національного доходу, багатство зазвичай ігнорується.

Багатство за своєю природою стосується майбутнього потоку доходу, який кожен актив може принести протягом свого існування. Вимірювання змін у багатстві дозволяє відстежувати стійкість розвитку, що є актуальною проблемою сьогодні для всіх країн, у тому числі і для України, і критичним показником, який ще не визначено для цілей сталого розвитку. Багатство вказує на перспективи збереження доходу та його зростання в довгостроковій перспективі¹³¹.

З наведеного можемо дійти висновку про те, що людський капітал здатний сформувати близько 70% національного багатства у розвинутих країнах, а 30% формують інші складові національного багатства.

Не можемо забувати про те, що сьогодні Україна втрачає своє національне багатство у зв'язку із ведення війни, яку розпочала 20 лютого 2014 року росія, почавши окупацію АР Крим, чим порушила територіальну цілісність України та норми усіх можливих міжнародних інституцій. Також не можна забути того, що одним із негативних наслідків та колосальних втрат для багатства нашої країни є підірвана росією 6 червня 2023 року гребля Каховської ГЕС.

¹³¹ Report «The Changing Wealth of Nations 2018» (Доповідь «Зміна багатства націй 2018»). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf> (дата звернення: 16.06.2024).

Оцінка потреб після катастрофи на Каховській ГЕС, проведена Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй в Україні за технічної допомоги з боку організацій системи ООН та експертів Київської школи економіки, що відповідає методології ООН, Європейського Союзу та Світового Банку.

Оцінка зосереджується на районах, що постраждали від катастрофи, та забезпечує аналіз пошкодження фізичних активів, непрямого впливу на економічну діяльність та додаткових витрат, спричинених руйнуванням, нагальних потреб у відбудові та відновленні, а також соціальних та економічних потреб постраждалих громад нашої держави. Оцінка потреб після катастрофи на Каховській ГЕС, наслідки та втрати виробництва склали 290 млрд. доларів США¹³².

Такі дані, представлені в оцінці потреб після катастрофи, доповнюють висновки швидких оцінок завданої шкоди та потреб на відновлення № 1 і № 2, складених станом на 1 червня 2022 року та лютий 2023 року відповідно. Згідно з швидкою оцінкою завданої шкоди та потреб на відновлення № 2 після одного року конфлікту розмір прямої шкоди перевищив 135 млрд. доларів США¹³³. Ця цифра не відображає у повній мірі величезні людські втрати, включаючи скорочення людського потенціалу та нагальні виклики, пов'язані з поведінням з токсичними залишками від боєприпасів і боєприпасами, що не розірвалися, розосередженими у міських і сільських районах, а також на критично важливих сільськогосподарських угіддях. Станом на лютий 2023 року поточна оцінка потреб у відбудові та відновленні становить 411 млрд. доларів США¹³⁴.

Руйнування греблі Каховської ГЕС призвело до затоплення населених пунктів, розташованих нижче за течією, що вимагало термінової евакуації та надання гуманітарної допомоги. Каховське водосховище відіграло ключову роль у забезпеченні електроенергії, питної води, зрошення та роботи річкового транспорту у південних областях України, а також забезпечувало водою підприємства у м. Кривий Ріг, м. Нікополь та м. Марганець, а також в інших містах і районах¹³⁵.

¹³² Оцінка потреб після катастрофи (PDNA). Катастрофа на Каховській ГЕС 2023 року, Україна. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/150334/248860> (дата звернення: 16.06.2024).

¹³³ Оцінка потреб після катастрофи (PDNA). Катастрофа на Каховській ГЕС 2023 року, Україна. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/150334/248860> (дата звернення: 16.06.2024).

¹³⁴ Там само.

¹³⁵ Там само.

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

Крім того, гребля Каховської ГЕС і Каховське водосховище відігравали значну роль у соціально-економічному розвитку України, оскільки уможливили будівництво Каховського, Північно-Кримського та Олександрійського каналів, а також каналів «Дніпро-Донбас», «Дніпро-Інгулець», «Дніпро-Кривий Ріг», які відігравали ключову роль у забезпеченні безперебійного питного водопостачання низки областей, зокрема Херсонської, Миколаївської, Дніпропетровської, Донецької та Запорізької. Крім того, ці канали забезпечували водою зрошувальні системи півдня та південного сходу України.

Різкий викид понад 18 кубічних км води протягом 3–4 днів спричинило завдання збитків близько 80 населеним пунктам у Херсонській та Миколаївській областях, що безпосередньо торкнулось близько 100 тис. жителів. Внаслідок цього близько мільйона людей втратили доступ до питної води, 140 тис. були позбавлені електроенергії, а докільню на природоохоронних територіях та лісових угіддях було завдано масштабної шкоди, а також була знищена або значно пошкоджена безцінна культурна спадщина¹³⁶.

Отже підлив греблі Каховської ГЕС завдав непоправної шкоди об'єктам національного багатства України, зокрема землі, природним ресурсам, флорі та фауні, об'єктам інфраструктури, атмосферному повітрю, будівлям та спорудам, які були розташовані на території, що була вражена наслідками прориву води з греблі Каховської ГЕС, що також спричинило екологічну катастрофу, в результаті якої було затоплено 620 км² суші, постраждало 333 тис. га природоохоронних територій і 11 294 га лісових угідь, змінилась морфологія річки, спричинивши хімічне забруднення та руйнування середовищ існування¹³⁷. Ці дані є жахливим показником втрачених ресурсів нашого національного багатства. Все це та багато чого іншого, що зазнало руйнувань, так само і руйнація людського капіталу на цій території (620 км²), адже люди були позбавлені реалізації своїх умінь та навичок, перестали там працювати, що відповідно зупинило зростання людського капіталу та його розвиток.

За даними оцінки потреб після катастрофи, втрати екосистемних послуг оцінюються у понад 6,4 млрд. доларів США (58% від усіх

¹³⁶ Оцінка потреб після катастрофи (PDNA). Катастрофа на Каховській ГЕС 2023 року, Україна. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/150334/248860> (дата звернення: 16.06.2024).

¹³⁷ Там само.

збитків) через вплив на природоохоронні території та ліси. Потреби у відновленні довкілля становлять 59,5 млн. доларів США, пріоритетними напрямками яких є розмінування, очищення, обстеження та оцінка забруднених територій¹³⁸. Звідси майже у десять раз більше коштів потрібно на відновлення тільки екосистеми на території, що зазнала руйнувань.

Другим після екосистеми постраждала енергетична інфраструктура (1,26 млрд. доларів США), далі – недотримання доходів ПрАТ «Укргідроенерго» у розмірі 138 млн. доларів США та Запорізькою атомною електростанцією НАЕК «Енергоатом», яке оцінюється у понад 3,6 млрд. доларів США.

Також постраждав житловий сектор, а це більше 37 тис. будинків – переважно приватних у приміських районах і сільській місцевості – постраждали від повені, а 15% були пошкоджені так, що не підлягають відновленню, що загалом спричинило шкоду у розмірі 1,1 млрд. доларів США. Збитки в житловому секторі оцінюються у 66 млн. доларів США, що відображає переважно витрати на демонтаж конструкцій та вивезення відходів руйнування та одноразову грошову виплату Уряду. Оцінка збитків не відображає банківські втрати, неплатежі за іпотекою, тимчасову оренду та недоотримання доходів від оренди¹³⁹. До цього слід додати об'єкти охорони здоров'я (64,6 млн. доларів США) та об'єкти освіти (62,37 млн. доларів США), а також інші як державні та комунальні служби.

Звичайно, викладені цифри просто «космічні», і однозначно їх потрібно відшкодовувати за рахунок країни-агресора – росії, щоб кожний із її громадян був впевнений у тому, що за діями їх країни та її армії стоїть розруха, знищення, біль, страждання та смерті тисячі невинних людей, і саме громадяни цієї держави на щонайменше сто років у майбутньому це все будуть відшкодовувати нашій державі та її громадянам, а ми, у свою чергу, докладемо для цього якнайбільше зусиль та праці, щоб так і було, а не інакше та передамо цю ініціативу наступним поколінням українців – Україна була, є та буде незалежною та сильною державою, а її людський капітал у структу-

¹³⁸ Оцінка потреб після катастрофи (PDNA). Катастрофа на Каховській ГЕС 2023 року, Україна. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/150334/248860> (дата звернення: 16.06.2024).

¹³⁹ Оцінка потреб після катастрофи (PDNA). Катастрофа на Каховській ГЕС 2023 року, Україна. URL: <https://ukraine.un.org/uk/download/150334/248860> (дата звернення: 16.06.2024).

рі національного багатства є домінуючим та таким, що розвивається, не тільки на її території, а й у всьому світі.

Крім того, за змістом оцінки потреб після катастрофи на Каховській ГЕС 2023 року експертами було запропоновано програму відновлення, яка розділена на три етапи: нагальне/короткострокове (2023–2024 рр.), середньострокове (2025–2030 рр.) та довгострокове (до 2033 р.) відновлення. Значною проблемою є обмежений доступ до непідконтрольних уряду територій на лівому березі річки Дніпро, що впливає на оцінку розмірів шкоди та комплексне відновлення. Відновлення повинно бути інтегровано в широкомасштабну стратегію відновлення України після вторгнення та узгоджуватись із керівними принципами Декларації Луганно та звітами швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення.

Також на формування національного багатства впливала й державна політика. За 24 роки незалежності нашої держави 19 урядів країни, чотири Президента України розпочинали свою роботу з «чистого аркуша»; на державному рівні затверджували та намагалися реалізувати свою стратегію, своє розуміння парадигми розвитку країни. Звідси й такий сумний результат соціально-економічного розвитку країни, за який розплачується все наше суспільство і конкретний громадянин. Також не можна забувати про постійний процес поглинання країни транснаціональним капіталом, коли держава втрачає основну частину свого суверенітету – економічну, перетворюючись із суб'єкта на об'єкт міжнародних відносин. Україна стала своєрідним лакмусом негативних наслідків невирішених світових проблем. Сьогодні зі стовідсотковою впевненістю можна констатувати, що економіка України повністю інтегрована і в європейську, і у світову економіку як деградуючий сировинний додаток. Важко усвідомлювати цей факт, але такими є результати «реформування» економіки протягом останніх 24 років. Країна втягнулася в системну економічну кризу, що характеризується тотальним розбалансуванням, а інколи і розпадом системи виробництва та споживання, фінансово-бюджетної та банківської систем, системи державного регулювання та управління соціально-економічними процесами, систем забезпечення життєдіяльності населення. Більше того, суспільство, незважаючи на всі гасла влади, втрачає відчуття майбутнього, не бачить жодних перспектив розвитку національного багатства, вирішення різних проблем, починаючи від російсько-української війни та завершуючи економічним розвитком.

Слід згадати, які збитки були завдані державному бюджету та державі в цілому. Щороку, починаючи з 1997 року, Рахункова палата оприлюднює звіти за попередній рік, у яких серед іншого відображаються збитки, що були завдані державному бюджету та державі в цілому.

Так, у 1997 році державному бюджету було завдано збитків на 8 млрд. грн¹⁴⁰. Довідково: курс долара у 1997 році – 1,86 грн, звідси 8 млрд. грн / 1,86 = 430 107 527 доларів США.

Відповідно до річних звітів Рахункової палати з 2000 року по 2009 рік обсяг бюджетних порушень, неефективного використання бюджетних коштів та інших порушень становив: 2,4 млрд грн у 2000 році; 3,5 млрд грн у 2001 році; 5,6 млрд грн у 2002 році; 7,2 млрд грн у 2003 році; 7,5 млрд грн у 2004 році; 8,9 млрд грн у 2005 році; 10,7 млрд грн у 2006 році; 12,2 млрд грн у 2007 році; 19 млрд грн у 2008 році; 36 млрд 226,5 млн. грн у 2009 році¹⁴¹; 51 млрд 968 млн. грн у 2010 році¹⁴²; 23 млрд 456,6 млн. грн у 2010 році¹⁴³; 12 млрд 943,8 млн. грн у 2012 році¹⁴⁴; 17 млрд 874 млн. грн у 2013 році¹⁴⁵; 22 млрд 517 млн. грн у 2014 році¹⁴⁶; 22 млрд 651,8 млн. грн у 2015 році¹⁴⁷; 16 млрд 963,1 млн. грн у 2016 році¹⁴⁸; 23 млрд 32,4 млн. грн у 2017 році¹⁴⁹; 17 млрд 40,3 млн. грн у 2018 році¹⁵⁰;

¹⁴⁰ Звіт Рахункової палати за 1997 рік. URL: http://www.golos.com.ua/edition_archive/1998-02 (дата звернення: 20.06.2024).

¹⁴¹ Звіт Рахункової палати за 2009 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=756> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴² Звіт Рахункової палати за 2010 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=755> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴³ Звіт Рахункової палати за 2011 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=754> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁴ Звіт Рахункової палати за 2012 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=753> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁵ Звіт Рахункової палати за 2013 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=752> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁶ Звіт Рахункової палати за 2014 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=751> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁷ Звіт Рахункової палати за 2015 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=750> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁸ Звіт Рахункової палати за 2016 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=749> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁴⁹ Звіт Рахункової палати за 2017 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=9> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁵⁰ Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=133> (дата звернення: 16.06.2024).

1.3. Соціально-економічні передумови правової охорони національного...

49 млрд 760 млн. грн у 2019 році¹⁵¹; 26 млрд 258,4 млн. грн у 2020 році¹⁵²; 179,9 млрд грн у 2021 році¹⁵³; 58,6 млрд грн у 2022 році¹⁵⁴; майже 60,8 млрд. грн у 2023 році¹⁵⁵.

Таким чином, відповідно до річних звітів Рахункової палати за 1997 рік та з 2000 по 2023 роки обсяг бюджетних порушень, не-ефективного використання бюджетних коштів та інших порушень становлять сотні мільярдів гривень. Звичайно, беручи кожний рік окремо та курс долара США у відповідному році сума у доларах США буде дуже великою. Вказані суми коштів у тих чи інших сферах були закладені на розвиток відповідних напрямів розвитку національного багатства за своїми галузями, однак у зв'язку із відсутністю належної їх охорони були нераціонально використані і, як наслідок, витрачені не за призначенням. Зрозуміло, що якусь частину таких коштів було у той чи інший спосіб повернуто, однак час минув, і ці кошти могли бути використані з розумом та для розвитку об'єктів національного багатства України, які б дали змогу нашій державі успішно розвиватись.

Підсумовуючи зазначене та виходячи з реалій сьогодення, можна дійти висновку, що станом на сьогодні та й взагалі з початку відновлення незалежності України у 1991 році не здійснення обліку національного багатства України ставить під загрозу майбутнє України, а перебуваючи у стані війни цей процес відбувається ще швидше, ніж би міг відбуватись за звичайних умов. Вирішення цієї проблеми, від якої також залежить стійкий соціально-економічний розвиток, ускладнюється і тим, що в країні не функціонує система державного управління. Окремі вузли управління у вигляді низки міністерств, відомств, держслужб діють, а системи немає. Результати роботи антикорупційних органів не вражають. Більше того, немає розуміння у влади, що державне управління – це системне суспільне явище, цілеспрямоване, що організує вплив держави (через систему її орга-

¹⁵¹ Звіт Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁵² Звіт Рахункової палати за 2020 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1083> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁵³ Звіт Рахункової палати за 2021 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1359> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁵⁴ Звіт Рахункової палати за 2022 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530> (дата звернення: 16.06.2024).

¹⁵⁵ Звіт Рахункової палати за 2023 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1898> (дата звернення: 16.06.2024).

нів) на суспільні процеси, забезпечення динамічного розвитку країни. Кожен новий уряд, практично всі нові керівники держструктур починають з того, що стирають, витравлюють інституційну пам'ять про минулу діяльність, проводячи нічим не виправдану масову заміну кадрів. Все починається із чистого листа. На жаль, такий стиль сьогодні переважає у системі держуправління.

Зробити облік об'єктів національного багатства України уже завтра, очевидно, неможливо, однак, якщо це робити поетапно, то це дасть свій результат за кілька років. Поряд з цим, не можна забути і тих збитків, які були спричинені нашій державі у різних галузях, починаючи з 1991 року і понині, які теж потрібно обліковувати і на-працьовувати механізми щодо їх повернення та відшкодування, адже це теж входить у структуру національного багатства України.

Досліджувана тема дає змогу зрозуміти, що сьогодні в Україні, і це без перебільшення, є усі соціально-економічні передумови для закріплення на найвищому конституційному рівні положень щодо правової охорони національного багатства України, а також його визначення як основного капіталу нашої держави. При цьому, основу національного багатства становить людський капітал, природний капітал та інші його складові. Отже проблема, що була піднята у цьому дослідженні, може бути вирішена на основі прийняття низки нормативно-правових актів, демократизації політичної системи, реальної, а не уявної реалізації відповідальності за знищення, розкрадання та псування об'єктів національного багатства. Така державна політика повинна бути імplementована у відповідні нормативно-правові акти та підзаконні нормативно-правові акти, що будуть визначати механізми, методи та способи щодо правової охорони національного багатства, а звідси і забезпечення гідного рівня життя населення, формування правової свідомості громадян, зміцнення ідеалів та принципів правової держави і громадянського суспільства, досягнення високого рівня розвитку держави, що сприятиме її могутності на світовій арені та її економічному прогресу.

Звичайно, що війна відкинула нашу країну в її розвитку на десятиліття назад у порівнянні з іншими розвинутими країнами світу. Але незважаючи на це, Україна має рухатися значно швидше, і не лише протистояти сьогодні ворогу, а й будувати нову економіку відповідно до найкращих та дієвих світових принципів та стандартів. Не дарма кажуть, що будь-яка загроза – це в першу чергу можливість.

В Україні є усі можливості – це надзвичайні та сильні як духом, так і фізично люди, які становлять її людський капітал, та ті, які ставлять її на шлях перспективного відновлення, метою котрого є відбудова, сприяння відкритості, прозорості та фундаментальним світовим цінностям і стандартам, які є рушійною силою в економічному та соціальному прогресі.

Нині концептуально не підлягає сумніву, що багаті люди – це багата держава, які сформовані у складі національного багатства, яке власне і визначає статус та рівень розвитку такої держави у світі.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України (філософсько-правовий аналіз)

Аналіз національного багатства доцільно провести з позицій філософії, економіки і права. Тоді проблема буде досліджена багатосторонньо і повно. Можна звичайно підійти до її розв'язання суто функціонально, по ремісничому: розписати, що на плюс-мінус складає національне багатство і як його зберегти під час війни та відновлювати в післявоєнний період. Такий утилітарний підхід до економічних проблем, зокрема до національного багатства, критикував більше ніж сторіччя тому видатний мислитель, священник та київський професор Сергій Булгаков. Він писав, що на відміну від ортодоксальної політичної економії, яка оперувала традиційними уявленнями про багатство як сукупність матеріальних благ, багатство має моральне виправдання оскільки воно створює широкі передумови духовного життя¹⁵⁶.

Філософський підхід до проблем багатства, зокрема, до фінансів, грошей, продовжив професор Київського національного університету ім. Т. Шевченка Володимир Ільїн. Він стверджує, що в ХХІ ст. припинилися процеси витіснення душі з матеріальної оболонки і встановлюється паритет земного і небесного, матеріального і духовного¹⁵⁷.

Перед тим, як аналізувати правову сторону національного багатства, його захист і особливості правової сторони, його відновлення

¹⁵⁶ Булгаков С. Розмисли. Творча спадщина у контексті ХХІ століття / за ред. В. Д. Базилевича. Київ: Знання, 2006. С. 700–705.

¹⁵⁷ Ільїн В. В. Фінансова цивілізація. Київ: Книга, 2007. С. 6.

в післявоєнний період, необхідно в'яснити його національну структуру, визначити, що є національним багатством.

Доцільно уточнити, що розуміється під багатством. Це вартість матеріальних і фінансових засобів, якими володіє власник (нація, громада, особа, фірма, корпорація) протягом певного часу. Може означати велику кількість чогось. Етимологія походить від індоарійського *bhadah* – маєток, щастя¹⁵⁸.

На думку професора Степана Мочерного¹⁵⁹, національне багатство – це сукупність створених і накопичених в Україні працею всіх членів суспільства:

а) матеріальних благ; б) рівня освіти; в) виробничого досвіду; г) майстерності; д) творчого обдарування населення.

До структури національного багатства входять:

- матеріальні блага;
- природні ресурси.

Зокрема: 1) суспільне, створене працею речиве багатство; 2) природні багатства; 3) нематеріальне багатство: а) освітній; б) кваліфікаційний; в) науковий; г) культурологічний; д) організаційний потенціал.

До речивого багатства вказаний автор відносить створені і накопичені в Україні основні і оборотні фонди. До основних фондів належать засоби праці (машини, верстати, устаткування, будівлі, споруди), які використовуються в кількох виробничих циклах, а також капітальні вкладення в природні ресурси, спрямовані на поліпшення земель (меліорація, іригація), у лісове господарство, геологорозвідувальні роботи тощо. До оборотних фондів належать предмети праці (сировина, матеріали, паливо). Основні невиробничі фонди, які становлять національне багатство, це школи, лікарні, житлові будинки, культурно-освітні і спортивні споруди.

До речивого багатства також відносяться домашнє майно людей, будинки, одяг, підсобні приміщення.

Складовими національного багатства є також товарні запаси готової продукції, резерви і страхові запаси.

На думку С. Мочерного, речиве багатство включає засоби виробництва і предмети споживання, нерухому (канали, залізниці, вокзали,

¹⁵⁸ Етимологічний словник української мови: в 7 т./о.с. Мельничук (гол. ред.). Київ: Наукова думка, 1982. Т. 1. С. 103.

¹⁵⁹ Мочерний С. Багатство національне. Економічна енциклопедія. У 3 т. / за ред. С.В. Мочерного. Київ: Вид. центр «Академія», 2000. Т. 1. С. 58.

станції, пристані) та рухоми (кораблі, літаки, потяги, вантажні автомобілі) частини.

Природне багатство складається із засобів до існування (природні землі, запаси риби у водах, звірини) та засобів праці (придатні для судноплавства і лісосплаву ріки, деревина, метали, нафта, газ). Узагальненим показником нематеріального багатства є рівень освіти і кваліфікації працівників.

В економічній науці попри значну кількість публікацій, присвячених національному багатству, визначення його різними авторами часто є подібним із наведеним вище визначенням, але зміст поняття національного багатства то звужується, то розширюється. Вчені-юристи теж внесли свою частку в цю справу. В четвертому томі шеститомної «Юридичної енциклопедії» теж є стаття під назвою «Національне багатство»¹⁶⁰.

В юриспруденції національне багатство пов'язується із власністю. Так академік Віталій Семчик стверджував, що власність – це економічна категорія, яка проявляється у відносинах між людьми з приводу матеріальних благ¹⁶¹. В той же час деякі економісти вважають, що власність є юридичною категорією і стосується визначення правового статусу окремих елементів національного багатства. Убачається, що не лише економічний і юридичний, але й філософський сенс має категорія власності та пов'язане з нею національне багатство.

Національне багатство безпосередньо пов'язується з виробництвом національного продукту та його відтворенням¹⁶². Національне багатство – це загальний результат постійно повторюваного процесу суспільного виробництва, тобто сукупність нагромаджених матеріальних і духовних благ за всю історію функціонування національної економіки. Масштаби, структура й якісний склад національного багатства визначають економічну могутність нації, потенціал її подальшого соціально-економічного розвитку. Існує два концептуальні підходи до його розуміння і визначення. По-перше, згідно з концепцією балансу народного господарства національне багатство – це сукупність матеріальних благ, якими розпоряджається суспільство та які створені працею людей за попередній період свого розвитку. По-друге, за сис-

¹⁶⁰ Негребельний В. Національне багатство. Юрид. енциклопедія. У 6 т. Київ: Укр. енциклоп., 2002. Т. 4. С. 720.

¹⁶¹ Семчик В.І. Право власності за Конституцією України. Київ: Ін Юре, 1997. С. 5.

¹⁶² Кузьменко О.О. Національне багатство та його значення у структурі національної економіки. *Ефективна економіка*. 2010. № 6.

темою національних рахунків національне багатство визначається як сума чистого власного капіталу всіх господарюючих суб'єктів, тобто в нього включаються, крім матеріальних благ і ресурсів, також не-виробничі матеріальні активи (авторські права, ліцензії тощо), фінансові активи (проте вираховуються фінансові зобов'язання). У практиці до показника національного багатства враховують все те, що так чи інакше опосередковано працею людей і може бути відтворено. Інакше кажучи, національне багатство країни – це сукупність матеріальних і культурних благ, які нагромаджені в країні протягом її історичного розвитку на відповідний момент. Структура національного багатства складається з таких ключових елементів: духовних і культурних цінностей; національного майна; природних ресурсів, які включені за народногосподарського обороту або розвідані й оцінені та можуть бути включені до нього в найближчій перспективі.

Національне майно – найсуттєвіша частина національного багатства, воно виступає як результат відтворення у матеріальному виробництві і за натуральним речовим змістом має складну структуру: основний капітал (основні виробничі фонди); оборотний капітал (оборотні виробничі фонди, що нагромаджуються у незначній кількості, насамперед у запасах сировини, матеріалів); невиробничі фонди, або фонди нематеріального виробництва (школи, лікарні, житло, громадський транспорт, обладнання наукових установ тощо); резерви капітальних благ (законсервовані запаси основних фондів і основних засобів нематеріального виробництва); майно домашніх господарств; запаси і резерви споживчих благ. До національного багатства відносять і природні ресурси країни, котрі залучені до господарського вжитку (земля, надра, вода, ліси, атмосфера). У широкому розумінні слова до національного багатства відносять також нематеріальні цінності – духовні і культурні (нагромаджений виробничий досвід, освітній потенціал нації, досягнення наукової думки, витвори культури і мистецтва, інтелектуальний рівень, навіть національні звичаї, традиції, мораль, етичні норми тощо. Нині людська цивілізація завершує постіндустріальну (епоху) стадію свого розвитку та вступає в епоху знань, яка характеризується, в першу чергу, двома принциповими моментами: високою інформатизацією суспільства та якісним зростанням його добробуту¹⁶³. З економічного погляду інформація –

¹⁶³ Кушакова-Костицька Н. В. Філософсько-правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні. Київ: Логос, 2019. С. 8–15.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

це не просто відомості (знання), а «сировина» і основа для прийняття рішень. Після появи сучасної інформаційної технології стало зрозуміло, що економічна, в тому числі ділова інформація та особливо науково-технічна, стає не лише вирішальним фактором суспільного і господарського розвитку, але й одним з важливих елементів національного багатства. Національне багатство тісно пов'язане з багатством нації, адже нагромаджувана частина останнього поповнює багатство нації; саме ж багатство є підґрунтям зростання національного доходу: чим більше національне багатство, тим більші можливості нарощування доходу нації, а отже її споживання та нагромадження продукту. Національне багатство зростає не лише кількісно, а постійно оновлюється, що є передумовою і змістом економічного і соціального прогресу. Залежно від реальної ролі у процесі відтворення у складі національного багатства виділяють: виробничий фонд і невиробничий фонд. Виробничий фонд служить важливим чинником зростання національного доходу, а також визначає економічний потенціал нації (виробничий фонд разом з кадрами працівників, спеціалістів, учених). Економічний потенціал визначає здатність нації забезпечити відповідний рівень виробництва і добробуту людей. Всебічне використання економічного потенціалу, його постійне нарощування і вдосконалення – один з магістральних напрямів економічного і соціального прогресу.

Національне багатство безпосередньо пов'язане з виробництвом національного продукту і його відтворенням. Воно зростає і збільшується насамперед за рахунок національного продукту, який відтворюється на розширеній основі¹⁶⁴.

Національне багатство – це сукупність матеріальних благ, нагромаджених суспільством за всю його історію. Інакше кажучи, національне багатство – це все те, чим володіє країна сьогодні – все матеріальне багатство суспільства. Таке тлумачення національного багатства дається в сучасній економічній літературі та статистиці. Але дискусії щодо визначення національного багатства і його структури тривають.

Сучасна економічна теорія все частіше критикує тезу про матеріальний зміст багатства і висловлюється за його уточнення і доповнення новими елементами. Це пов'язане з тим, що в наш час у розвинутих країнах відбувається посилення гуманістичних тенденцій у теорії

¹⁶⁴ Болеєва О.О., Кривенко Н.Т. Курс лекцій «Основи економічної науки» / за ред. В.С. Савчука. Київ: КНЕУ, 2010.

і практиці господарювання. Розвиток суспільства розглядається в єдності матеріальних, духовних, етнічних і культурних цінностей.

Якщо раніше розвиток країни визначався ступенем нарощування матеріально-речових обсягів виробництва, то на сучасному етапі вирішальне значення мають ефективні якісні перетворення і структурні зрушення в економіці. Можливість цих зрушень визначається в значно більшій мірі, ніж раніше, станом нематеріальних форм багатства і сфер, які забезпечують розвиток людини. Тому особливої актуальності в сучасних умовах набувають дослідження, формування і розвиток нематеріальних форм багатства, пов'язаних з людиною.

Нематеріальне багатство суспільства – це ті його елементи, що перш за все визначають якість робочої сили – науково-технічний, освітній, культурний потенціал.

Таким чином, *у широкому розумінні національне багатство включає в себе як матеріальне, так і нематеріальне багатство країни.*

Основними елементами матеріальної форми національного багатства насамперед є: виробничий капітал, у структурі якого виділяють основний і оборотний капітал; основний капітал сфери нематеріального виробництва (школи, лікарні, культурно-освітні і спортивні об'єкти, житлові будинки); резерви капітальних благ (законсервовані запаси основного капіталу); майно домашніх господарств (індивідуальне житло, засоби праці і предмети тривалого використання – автомобілі, меблі, побутова техніка тощо), а також запаси і резерви споживчих благ.

До складу національного багатства відносять і природні ресурси країни, котрі залучені до господарського обороту (земля, надра, вода, ліси, атмосфера, клімат). Корисні копалини, які лише розвідані, а тим більше потенційні, до складу національного багатства не входять.

Розрізняють *відтворені і невідтворені природні ресурси*. Так, існують природні ресурси, які не створені працею (наприклад, ліс), але можуть бути відтворені. У той самий час деякі види природних ресурсів (природні копалини) у своїй основній частині не відтворені.

Основними елементами нематеріальної форми національного багатства є духовні і культурні цінності (нагромаджений виробничий досвід, освітній потенціал нації, досягнення науково-технічної думки, інформаційні ресурси, інтелектуальний рівень тощо).

Якщо країна втрачає своє інтелектуальне багатство внаслідок війни чи еміграції провідних учених і спеціалістів, як це нині спостерігається і в Україні, вона безповоротно втрачає певну частину ВВП,

а отже і можливості в нагромадженні більшого національного багатства. Те саме спостерігатиметься і при зниженні інтелектуального рівня нації, а саме у разі погіршення якості навчання, скорочення асигнувань на науку та освіту тощо.

Пандемія Covid-19, а пізніше російсько-українська війна та пов'язані з цим навчання студентів та школярів on-line навряд чи сприяло зростанню якості освіти. В той же час мода на наукові ступені і звання призвела до неймовірного зростання кількості дисертацій та таким же зниження їх якості.

Національне багатство включає в себе також ті елементи, які перебувають у інших країнах, але належать уряду, організаціям та окремим особам. Масштаби, структура та якісний рівень національного багатства не залишаються незмінними. У процесі відтворення воно не тільки постійно зростає, а й безперервно оновлюється. Тому для нарощування національного багатства великого значення набуває раціональне використання виробничого потенціалу, від якого залежать темпи зростання валового внутрішнього продукту і відповідно добробуту нації, фізичний і духовний стан людини.

Важливу роль у зростанні національного багатства відіграють природні ресурси. Винищення природних багатств України призводить до втрати їх значної частини, якою вже ніколи не скористаються прийдешні покоління.

Величина національного багатства, як правило, зростає в нормальних мирних умовах і зменшується під час війн, смут, потрясінь. Під час Другої світової війни СРСР втратив третину національного багатства. Зменшується обсяг національного багатства і в умовах економічної кризи та війни в Україні. Статистика національного багатства потребує його спеціального аналізу – обсягу, структури, динамки національного багатства. Але, на жаль, статистичні щорічники не дають поки що належної інформації.

Національне багатство виступає як важливий показник економічної могутності країни та джерело її соціально-економічного прогресу.

Національне багатство – це сукупність матеріальних благ і духовних цінностей, нагромаджених суспільством за всю його історію, які мають ринкову цінність і можуть обмінюватися на гроші або інші блага.

Багатство нації може бути поділено на два основних види – речове багатство, втілене в фізичних і фінансових активах, яке називається капіталом, і неречове багатство, яке називається людським капіталом.

Важливими складовими елементами речового національного багатства є:

- створений і нагромаджений в країні виробничий капітал (активи), які, в свою чергу, поділяються на основні та оборотні. До основних відносяться засоби праці (споруди, будинки, обладнання, машини, верстати, прилади), які використовуються в кількох виробничих циклах. До оборотних – предмети праці (сировина, матеріали, електроенергія, паливо), які використовуються повністю протягом одного виробничого циклу;
- основний невикористаний капітал (активи), тобто активи, які функціонують у соціальній сфері – житло і будинки, лікарні, школи, культурно-освітні і спортивні установи тощо;
- майно домашніх господарств – житло, предмети домашнього вжитку тривалого використання (меблі, автомобілі, побутова техніка, одяг тощо), засоби праці підсобних господарств, домашні тварини;
- товарні запаси народного господарства (резервні і страхові запаси, запаси готової продукції на складах);
- залучені в процес виробництва природні ресурси (земля, ґрунти, надра, води, ліси, розвідані корисні копалини, атмосфера, клімат).

До неречового багатства нації відносять нагромаджені виробничі, духовні і культурні цінності. До них належать:

- нагромаджений виробничий досвід людей, їх здібності;
- освітній та інтелектуальний потенціал нації;
- творчі здібності;
- мистецькі і літературні твори, досягнення культури;
- національні звичаї, традиції, мораль, етичні норми тощо.

Всі види національного багатства (речові і неречові) мають таку основну властивість, як здатність приносити дохід, який уособлює віддачу від цього багатства.

Головним компонентом багатства країни традиційно вважався фізичний капітал (нагромаджені матеріально-речові фонди). Однак згідно з оцінкою, здійсненою Всесвітнім банком, у 1995 році в 192 країнах частка фізичного капіталу дорівнювала в середньому лише 16% від загального обсягу багатства. Вагоміше значення має людський капітал, що становить 64%.

Значення і якість людського потенціалу особливо очевидні в країнах з високим рівнем розвитку. У деяких з них, таких як Німеччина,

Японія і Швейцарія, його частка досягає 80% від загального обсягу капіталу. Проте в країнах Африки, розміщених на південь від Сахари, де якість людських ресурсів обмежена, більше як половину національного багатства, як і раніше, становлять природні ресурси.

Досліджуючи оцінку національного багатства України та аналізуючи чинники його зростання, Н. Лутчин та Д. Саган підкреслювали, що національне багатство тісно пов'язане із національним доходом, адже саме частина останнього, нагромаджуючись, поповнює багатство нації.

Національне багатство – макроекономічний показник, який характеризує у грошовому виразі сукупність матеріальних благ і духовних цінностей, створених та нагромаджених суспільством за всю його історію, а також природних ресурсів, залучених до господарського обороту. Цей показник використовується для характеристики майнового стану країни у цілому. Адже масштаби, структура та якісний рівень національного багатства визначають економічну могутність країни, потенціал її наступного соціально-економічного розвитку.

Закон України «Про власність» від 1991 року (втратив чинність на підставі Закону № 997–V від 27.04.2007) визначав безпосереднім національним багатством власність українського народу і відносив до нього «землю, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, а також створену завдяки зусиллям народу України частку в загальносоюзному багатстві, зокрема, в загальносоюзному алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами і є власністю народу України».

Виступає національне багатство у двох формах – у формі матеріального багатства та у формі нематеріального багатства.

Матеріальне багатство становлять активи у формі засобів виробництва та предметів споживання, а також природні ресурси. Таким чином, у складі матеріального багатства слід виділяти природне багатство (природні ресурси суспільства) та суспільне багатство, що створюється та накопичується поколіннями. Друга частина багатства

може бути відтворена працею на відміну від першої, яка не створюється та не відтворюється працею.

Нематеріальне багатство – це ті його елементи, що визначають якість робочої сили, тобто йдеться про науково-технічний, освітній, культурний потенціал.

Відмічається вказаними авторами, що склад національного багатства та методи його обчислення змінюють з часом і є різними для різних країн залежно від критеріїв включення до нього тих чи інших елементів.

На сьогоднішній день панівною є концепція, відповідно до якої національне багатство розглядається у широкому трактуванні як сума нефінансових активів країни та її чистих вимог до решти світу (відповідно до міжнародних стандартів національного рахівництва ООН).

У рамках системи національних рахунків оцінка національного багатства розглядається як окремий випадок балансу активів і пасивів, коли баланс складається для країни у цілому і в його структурі виділяють фінансові активи, нефінансові активи.

Фінансові активи і пасиви включають:

- монетарне золото;
- готівкову валюту та депозити;
- цінні папери (окрім акцій);
- акції та інші форми участі у капіталі;
- кредити та позики;
- страхові технічні резерви;
- дебіторську та кредиторську заборгованість.

Нефінансові активи – об'єкти, що знаходяться у володінні господарюючих суб'єктів та приносять їм реальні або потенційні вигоди. Залежно від способу створення нефінансові активи поділяються на дві групи:

1. Вироблені активи – створюються в результаті виробничих процесів (основні фонди, запаси матеріальних оборотних коштів).

2. Невироблені активи – не є результатом процесу виробництва (матеріальні невикористані активи, нематеріальні невикористані активи).

Матеріальні невикористані активи – це земля, водні ресурси, надра.

Нематеріальні невикористані активи – патенти, авторські права тощо.

Згідно з методикою, що застосовується в Україні, до національного багатства входять:

1) фонди виробничого призначення, які охоплюють:

- основні виробничі фонди (виробничі будівлі та споруди, машини, устаткування, транспортні механізми тощо);
- запаси матеріальних оборотних фондів у виробничій сфері (запаси сировини, палива, матеріалів, незавершене будівництво) та готову продукцію виробництва засобів виробництва на складах підприємства, комерційних установ, у дорозі;
- суспільні резерви засобів виробництва (предмети праці, матеріали);
- нагромаджені матеріальні та трудові витрати на поліпшення земель, лісів, інших природних ресурсів;

2) фонди невиробничого призначення, які містять:

- фонд особистого споживання населення (основні невиробничі фонди установ охорони здоров'я, народної освіти, побутових послуг, культурного обслуговування, спорту, житловий фонд; предмети споживання на складах підприємства, у торгівлі, в особистих підсобних господарствах, у дорозі; особисте майно населення – предмети тривалого користування); суспільні резерви предметів споживання;
- фонд суспільного невиробничого споживання (основні фонди наукових установ, установ державного управління, фінансової системи, політичних та громадських організацій, основні фонди воєнних установ та організацій; запаси воєнного майна і резерви.

3) природні ресурси в тій частині, що доступна впливу суспільного виробництва і при певному рівні продуктивних сил безпосередньо може бути джерелом для матеріального виробництва (сільськогосподарські угіддя, ліси, корисні копалини, гідроенергетичні ресурси).

Н. Лутчин і Д. Саган вказують, що облік національного багатства України відбувається за методом прямого підрахунку (до уваги беруться дані інвентаризації, бухгалтерська та статистична звітність). Слід відмітити, що вітчизняна методика не враховує нагромадженого досвіду, знань та кваліфікації робітників, тобто професійного потенціалу.

На думку цих вітчизняних економістів, поняття «потенціал» означає можливості, які в перспективі можуть бути реалізовані. Під економічним потенціалом мається на увазі сукупна здатність наявних економічних ресурсів забезпечити виробництво максимально можли-

вого обсягу продукції, що обумовлює потреби суспільства на певному етапі його розвитку.

Потенціал національної економіки слід розглядати як систему, що складається з підсистем, якими виступають окремі його види. Основними підсистемами економічного потенціалу є: трудовий потенціал, природноресурсний, інвестиційний, науковий, технічний, інформаційний, виробничий та інші.

Трудовим потенціалом вважається сукупна здатність економічно активного населення реалізовувати свої фізичні, інтелектуальні, соціальні, духовні здібності в процесі суспільно-корисної діяльності в умовах досягнутого рівня розвитку науки і техніки.

Трудовий потенціал характеризується кількісною і якісною сторонами. Кількісна сторона трудового потенціалу передбачає дослідження кількості економічно-активного населення країни, якісна – його якості. При цьому досліджується вплив на зазначені показники сукупності факторів: демографічних (тривалості активного періоду життя, чисельності економічно-активного населення, його розподілу за галузями, кількістю незайнятого населення працездатного віку), соціальних (освіта, рівень розвитку соціальної інфраструктури), економічних (доходи населення, рівень інфляції, пропозиції товарів та послуг) та інших.

Тенденції динаміки народонаселення визначають чисельність трудових ресурсів, їх склад, розмір зайнятості, що, в свою чергу, впливає на сукупний попит і пропозицію, споживання і в підсумку на економічне зростання.

Під природно-ресурсним потенціалом мається на увазі сукупність ресурсів (мінерально-сировинних, паливно-енергетичних, земельних, лісних, водних, рекреаційних), що розвідані та перебувають на обліку бути використаним у процесі виробництва.

Інвестиційний потенціал представлено засобами виробництва, створеними працею людини та призначеними для виробництва продукції. Йдеться про основні фонди, запаси та резерви матеріальних цінностей у вигляді предметів праці та предметів споживання тривалого використання.

Науковий потенціал – це сукупна можливість національної наукової системи генерувати необхідні знання, що втілюється в кількісних і якісних характеристиках винаходів та нововведень і визначається чисельністю та професійністю вчених, зайнятих у різних сферах на-

уки. Економічна ж система має трансформувати отримані знання в активи.

Технічний потенціал можна визначити як сукупність можливих та перспективних технічних засобів, що використовуються чи можуть бути використані на виробництві і спрямовані на підвищення продуктивності суспільної праці.

Технологічний потенціал – це сукупність методів залучення засобів праці у виробництво для перетворення предметів праці на продукцію для кінцевого споживача чи для наступного залучення у виробництво.

Інформаційний потенціал – наявні та такі, що можуть бути мобілізовані обсяги інформаційних ресурсів, інформаційної техніки і технологій для створення власних і збирання, накопичення, обробки й використання різноманітних форм інформації для задоволення відповідних потреб суспільства.

У сукупності трудовий, природно-ресурсний, науковий, технічний, інвестиційний потенціали утворюють ресурсну структуру потенціалу національної економіки. В галузевому розрізі виділяють потенціали окремих галузей національної економіки, народногосподарських комплексів. У територіальному розрізі оцінюються економічні потенціали регіонів, економічних районів, окремих адміністративно-територіальних утворень.

Досліджуючи економічний потенціал країни, слід урахувати ступінь залучення елементів економічного потенціалу до господарського обігу. У зв'язку з цим слід розрізняти активну та пасивну складові економічного потенціалу.

Активна складова потенціалу національної економіки представлена ресурсами, які на момент оцінки, обліку задіяні в економічній діяльності та визначають кінцевий результат використання економічного потенціалу. Йдеться про діючі основні фонди, зайняте економічно-активне населення країни, природні ресурси, що задіяні в господарському обігу, тощо. Активна складова потенціалу визначає фактично досягнуті результати національної економіки.

Пасивна складова потенціалу національної економіки представлена ресурсами, які на момент оцінки наявні, знаходяться на обліку, але не задіяні в економічній діяльності. Мова йде про незавершене капітальне будівництво, неустановлене обладнання, незайняту частину трудових ресурсів, розвідані, але не задіяні в господарському обігу

природні ресурси тощо. Пасивна складова потенціалу визначає перспективи, можливості національної економіки у майбутньому.

Поряд з терміном «національне багатство» особливо в суспільних науках вживається термін «суспільне багатство». Сам термін «суспільне багатство» є маловживаним у вітчизняній і зарубіжній науці. Поняття суспільного багатства є невизначеним і у законодавстві. Воно згадується у ст. 95 Конституції України, коли йдеться про бюджетну систему, яка повинна будуватись «на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Попри використання у Основному Законі належного трактування та обґрунтування це поняття в економічній та юридичній науці не знайшли. Економічна теорія оперує переважно поняттям «національне багатство», під яким розуміється загальне надбання нації, що включає у себе як публічні, так і приватні ресурси. Натомість та складова національного багатства, яка становить собою лише спільні ресурси, переважно комплексно не розкривається¹⁶⁵.

А. Дерлиця вказує, що однією із вдалих недавніх спроб широко показати складові суспільного багатства, є робота Д. Деттера і С. Фольстера «The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth». Її назва, на жаль, була перекладена українською мовою як «Державне багатство народів», хоча більш відповідним було б вживання саме терміна «суспільне багатство». Проблеми оцінки масштабів національного багатства та суспільного сектору економіки розкривались у багатьох роботах, зокрема у працях І. Бобух, С. Шумської, О. Носик і О. Тулай. Однак комплексний підхід до виділення складових і оцінки обсягів суспільного багатства в Україні досі не здійснено.

При наявності значного обсягу досліджень національного багатства складові суспільного багатства та його масштаби в Україні детально не досліджені.

У зв'язку з тим, що поняття суспільного багатства є маловживаним, є необхідним виділення цього концепту, розкриття його складових, а також спроби кількісної оцінки стосовно України.

З огляду на те, що суспільне багатство є складовою національного багатства, у першу чергу можна вказати зв'язки та відмінності цих понять. Під національним багатством переважно розуміють сукупність

¹⁶⁵ Дерлиця А. Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 119–209.

ресурсів і благ, нагромаджених суспільством за всю його історію. Його основу безперечно становлять матеріальні цінності, виробничі фонди, особисте майно населення тощо. Оцінка національного багатства в системі національних рахунків «базується на моделі народногосподарського кругообігу, в якому процес функціонування національної економіки зображується у вигляді замкнутих потоків (продукту) й нагромаджених запасів (багатства)». Тобто статистичний підхід враховує лише ті ресурси, які знаходяться в економічному обороті. Однак у теорії цілком закономірно, що до національного багатства нерідко відносять також ресурси, які складно оцінити, або такі, що мають лише потенційний характер: повітря, земля, надра, вода, ліси. Важливо, що однією із складових національного багатства є те, що виходить за рамки сфери матеріального – духовні цінності індивіда, інтелект, здоров'я, знання, трудова етика, якість життя, – все, що прийнято називати людським капіталом.

Вказаний автор стверджує, що складовим власне людського капіталу та однією із його форм є соціальний капітал. Попри відмінності тлумачення цього терміна, то найбільш закономірною ознакою розмежування людського капіталу на складові є саме його поділ на індивідуальний людський капітал окремої особи (який стосується виключно її приватного існування) та соціальний людський капітал (у сфері взаємовідносин між людьми, стосовно питань та процесів, які стосуються колективної взаємодії індивідів, того, що становить громадянське суспільство). Адже життя людини має як приватну, так і публічну сторони. Людина як соціальна істота більшістю своїх дій неминуче прямо або опосередковано впливає на інших членів громади/суспільства. Тому запорукою зростання суспільного багатства є напрацьований досвід міжособистісної взаємодії, здатність сукупності індивідів до оптимальної організації співіснування та здійснення колективної діяльності. Враховуючи ці міркування, соціальний капітал слід розглядати як один із елементів суспільного багатства, адже добробут сучасного суспільства багато в чому базується на колективній діяльності, яка не оплачується та не має ринкової оцінки. Так, спілкування із родичами та сусідами у певній мірі є заміною роботи психолога; співучасть і турбота про тих, хто поруч – заміною соціального працівника; спільні тренування, зайняття спортом – субститут роботи тренера; дружні поради колеги, який є фахівцем із будь-якого питання – замінюють собою платні послуги консультанта. Тобто ми живемо

у світі соціального партнерства та величезної кількості трансакцій, побудованих на безоплатній основі. Коли б існували способи грошової оцінки такої взаємодії в сучасній економіці, то цей сектор склав би досить значну частку від загальних економічних відносин. Для окремих західних держав характерною є доволі інтенсивна участь населення у структурах громадянського суспільства, волонтерстві, публічному житті громади заради вирішення спільних проблем. З часу гібридної, а пізніше і «гарячої» російсько-української війни різко зросла громадська активність, волонтерство, проявилися самостворені громадські фонди і структури, результати діяльності яких мають не тільки матеріальний, але й суспільний ефект.

А. Дерлиця вважає, що найважливішою складовою суспільного багатства є ресурси, які піддаються оцінці, використовуються для ведення господарської діяльності та знаходяться у сфері управління органів державної влади або місцевого самоврядування. Як правило, ця сфера у вітчизняній науці окреслюється термінами державна власність і державний (суспільний) сектор економіки. Необхідність понятійного розмежування державної та комунальної власності сприяє застосуванню семантичних конструкцій саме із прикметником «суспільний», говорячи про «суспільну власність» та «суспільний сектор економіки»¹⁶⁶. Використання поняття «суспільна власність» є більш природним для правової науки, яка акцентує увагу на аспектах володіння, а термін «суспільний сектор» притаманний управлінській науці із акцентом на інституційну організацію та управлінські відносини. Економічній науці більш відповідним є поняття «суспільні активи». Цим забезпечується увага до економічних ефектів, їх економічного змісту, здатності формування фінансових потоків. Адже під активами розуміють ресурси, які володіють ключовими рисами – використовуються, можуть бути оціненими та здатні приносити вигоду. Так, у Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» активи визначено як ресурси, «контрольовані підприємством у результаті минулих подій, використання яких, як очікується, приведе до отримання економічних вигод у майбутньому».

Національній теорії державних фінансів більш близьким є використання термінів «фонди» та «фінансові ресурси». У такий спосіб здійснюється наголос на вартісній оцінці, при веденні мови про що-

¹⁶⁶ Дерлиця А.Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 119–209.

річно формовані бюджети (тобто фінансові потоки) і запаси (наприклад, основні та оборотні фонди державних підприємств). Однак використання понять «фонди» та «фінансові ресурси», з одного боку, знеособлює та позбавляє економічного змісту багатогранні за своєю матеріально-речовою стороною та призначенням види потоків і запасів, а з іншого – не ставить питання про ефективність їх використання. Такий підхід був зрозумілим у радянській фінансовій теорії, де не була ключовою проблема суспільно-економічної віддачі від витрачання державних ресурсів, а на практиці на бюджетні кошти дивились із позиції їх «освоєння». Однак в умовах ринкової економіки усі операції у суспільному секторі повинні оцінюватися через призму їх здатності приносити певну корисність або дохід. Тому пріоритет науковому застосуванню категорії «активи» стосовно сфери суспільного багатства обумовлений саме необхідністю акценту на оцінці вартості джерел ресурсів, ефективності вкладень, генеруванні грошових потоків та формуванні суспільної корисності.

Розгляд складу суспільного багатства не повинен обмежуватись лише тими ресурсами, які знаходяться в економічному обороті та отримали вартісну оцінку. У статті 13 Конституції наведено формулювання: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією». Аналіз цієї норми дозволяє стверджувати, що під власністю Українського народу розуміються саме ті ресурси, які мають спільну для усіх природу. Вони не включають у себе власність окремих суб'єктів, а лише загальносуспільну, народну власність, права власника, щодо якої здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Вникаючи в зміст цієї статті Конституції, можна дійти й іншого важливого висновку – до власності Українського народу віднесено широке коло ресурсів, які виходять за межі державної та комунальної власності – сюди включаються земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси. Таким чином, ресурси, які не знаходяться на балансах певних інституційних одиниць, не експлуатуються та не приносять дохід, як повітря, або ж потенційні, наприклад, неви-

добути із надр ресурси відносяться до спільної власності Українського народу. Співвідношення понять «національне багатство» та «власність Українського народу» простежується також у ст. 14 Конституції, де зафіксовано, що «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Оскільки частина земель може знаходитись у приватній власності, термін «національне багатство», виходячи із змісту Конституції, включає у себе як власність приватних осіб, так і загальносуспільну (власність Українського народу).

Можна стверджувати, що при комплексному дослідженні суспільного багатства необхідне врахування і тих ресурсів, які мають потенційну здатність ставати складовою сфери суспільного сектору. Адже у випадку появи технологічної можливості, зміни організаційних і правових умов для отримання вигоди від такого роду ресурсів вони можуть переходити на баланс певних суб'єктів, відчужуватись, приносити дохід до бюджетів внаслідок експлуатації. Прикладом є нерозроблені запаси природних ресурсів, або ж ресурси, які знаходяться у сфері перспективного використання. Так, відкриття родовищ сланців та дослідження можливості їх використання привели до появи нової технології добування вуглеводнів та до зміни енергетичного ринку у сфері фіскальних процесів.

На думку А. Дерлиці, правовий статус такого роду потенційних ресурсів чітко не визначено¹⁶⁷. У Законі України «Про управління об'єктами державної власності» під управлінням об'єктами державної власності розуміють «здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб». При цьому вказано, що дія Закону не поширюється на управління об'єктами власності Українського народу, визначеними наведеною вище ст. 13 Конституції України.

На основі вище наведеної аргументації вказаний автор пропонує окреслити складові феномену суспільного багатства як тієї частини національного багатства, що знаходиться за межами приватної сфери і складається із ресурсів, цінностей та благ, які спільно належать усьому суспільству:

¹⁶⁷ Дерлиця А. Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 119–209.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

- суспільні активи – майно та цінності, які знаходяться у державній та комунальній власності;
- потенційні суспільні ресурси – власність Українського народу;
- соціальний капітал.

Концептуальне розмежування суспільних активів та потенційних суспільних ресурсів був нами проведений з метою наголосу на принциповій рисі усіх складових суспільного багатства – важливість їх оцінки за ознакою ефективності використання та фактичного, а не потенційного зв'язку із системою суспільних фінансів. Оскільки активом є те, що приносить дохід, то шляхи зростання суспільного багатства лежать, з одного боку, у максимальному залученні в експлуатацію потенційних ресурсів, а з іншого – у забезпеченні ефективного використання самих суспільних активів. Адже значна частина державної та комунальної власності, майна, землі та інших активів використовується вкрай неефективно. Навпаки, суспільні активи при неналежному управлінні та організації здатні замість здійснення внеску в економічний розвиток і формування доданої вартості ставати тягарем для суспільства. Майно, яке вимагає витрат на його утримання та не приносить доходів; суб'єкти господарювання, що потребують дотацій; державні активи, вартість яких зменшується з часом внаслідок об'єктивних причин, або спеціально з метою їх подальшого відчуження – безперечно є пасивом для їх власника, а саме індивіда, фірми чи держави. Тому такого роду суспільна власність може виступати пасивом для бюджетів, повертаючись збитками для держави та місцевого самоврядування, негативно впливаючи на їх фінанси. З таких позицій очевидною є необхідність використання економічною наукою стосовно публічної сфери понять активи/пасиви.

Певні зауваження висловлюються вказаним науковцем щодо суспільних активів у комунальній власності. Адже, на перший погляд, вона не має загальносуспільного характеру, оскільки належить окремій громаді та її жителям. Попри це, на його погляд, її також справедливо вважати загальносуспільним надбанням, яке є сегментованим. За своєю природою це спільна власність громадян, сконцентрована на певній території. Громадянин держави, проживаючи у конкретній громаді, причетний лише до визначеної частини такої власності. Однак у випадку переселення, ставши членом іншої громади, він автоматично стає причетним до благ комунальної власності та інфраструктури на новому місці проживання. Таким чином, формально частка

сукупної суспільної власності, яка припадає на окремого громадянина, становить його частку у загальнодержавній власності та частку у комунальній суспільній власності конкретної територіальної громади. Звичайно, такий майновий статус окремого громадянина є потенційним. Його слід відрізняти від фактичного добробуту, від доступу до суспільних благ, який суттєво відрізняється залежно від місця проживання внаслідок забезпеченості об'єктами комунальної форми власності, а також концентрації установ державної форми власності, які територіально розміщено нерівномірно.

А. Дерлиця слушно ставить запитання: якою ж є значущість суспільного багатства та суспільних активів стосовно національного багатства держав загалом? Зарубіжний досвід вказує на суттєві відмінності у міждержавному порівнянні, а також динамічний характер частки державного сектору економіки. Особливо це видно на основі вивчення історії питання. Еволюція масштабів державної власності має хвилеподібну, діалектичну динаміку. З часів зародження державності (тут наші міркування швидше за все не збігаються з позицією вказаного автора), а далі у період середньовіччя, аж до завершення раннього нового часу (XVII ст.), королівська власність (домен), представлений переважно землями, лісами та копальнями, відігравав ключову роль у функціонуванні економіки та утриманні владної вертикалі. Це дозволило науковцям стверджувати, що первинною моделлю формування доходів держави була саме доменіальна, яка передувала системі податкового наповнення скарбниці. Лише у кінці XIX – на початку XX століття роль держави в економіці почала знижуватись. Однак уже після Другої світової війни у більшості європейських країн знову започаткувалась тенденція до націоналізації підприємств, яка особливо посилилася у 70-х роках, оскільки вважалось, що націоналізація прискорить економічне зростання та збільшить зайнятість. Результатом стала ситуація, коли у багатьох країнах «частка національного продукту створеного державними підприємствами, перевищувала частку, створену великими приватними фірмами». Новий виток роздержавлення відбувся лише з реформами М. Тетчер та Р. Рейгана, ознаменувавшись відмовою від державного соціалізму практично по всій Європі на тлі розпаду комуністичного блоку. Внаслідок цього урядами багатьох країн, особливо східноєвропейських, було приватизовано тисячі підприємств. Спроби відродження ідеї державного капіталізму протягом останнього десятиліття не були масштабними

та їх намагались реалізовувати переважно в державах, що розвиваються. Таким чином, історичний досвід свідчить, що західні держави пройшли не одну хвилю зростання/зниження масштабів державної власності. На сьогодні вони знаходяться на етапі низької ролі держави в економічних процесах, що проте не відкидає можливості нових процесів суспільної концентрації власності у майбутньому.

Наявна ситуація обумовлена переважно нижчою ефективністю державних підприємств у порівнянні із ринковими структурами. Неefективність держави як власника переважно пояснюється економічною наукою тим, що керівництво державних підприємств у більшості випадків не має належної мотивації до ефективної роботи, відсутніми є механізми контролю з боку власників (як це має місце у приватних структурах), а також нечіткістю критеріїв оцінки діяльності, оскільки часто йдеться про унікальні підприємства-монополісти. Ситуація дещо покращується у тих випадках, коли державні підприємства функціонують у конкурентному середовищі, або ж якщо у сфері державного сектору застосовують управлінські підходи за аналогією із приватними підприємствами.

Виникає цікава закономірність: оскільки у цілому ефективність суб'єктів господарювання державної форми власності є нижчою від їхніх ринкових аналогів, то виходить, що економіка держави із більшою часткою державного сектору повинна розвиватись з меншими темпами і рівень продуктивності такої економіки нижчий. Такі висновки дійсно підтверджуються низкою досліджень на основі регресійного аналізу. Це відображається також і на стійкості економіки – найбільше постраждали від фінансової кризи 2008–2009 років держави із найбільшою у світі часткою державних підприємств.

Попри це світовий досвід має також і приклади успішних держав із значною часткою держави в економіці. До таких країн відносять Норвегію, Швецію, Німеччину та деякі інші країни. З іншого боку, не в усіх випадках приватизація та роздержавлення закономірно веде до зростання ефективності функціонування суб'єкта та досягнення бажаних економічних і соціальних цілей. Тому погляд на проблему суспільного багатства лише через призму приватизації/націоналізації не дає відповідь на питання про ефективність певної моделі. Звичайно, аспект володіння є важливим, оскільки роздержавлення переважно призводить до позитивного ефекту. Однак це відбувається не завжди. Нерідко приватизаційні трансформації мають наслідком збагачення

вужького кола осіб, зумовлюють зниження ефективності функціонування або навіть ліквідацію суб'єкта у майбутньому. Адже процес приватизації «відкриває спокусливі можливості для швидкого збагачення, тим самим створюючи ризики виникнення кумівського капіталізму, відвертої корупції, контрпродуктивного регулювання та продажу активів за значно зниженими цінами на користь привілейованих кіл із корисними інтересами». Як показує світовий досвід, саме не-ефективна система управління державними активами перешкоджає якісній приватизації. Тому їй повинен передувати етап оптимізації управління об'єктом. І, навпаки, навіть при збереженні активів у державній власності за умови якісного управління вдається забезпечити високу економічну ефективність. Прикладом цього є досвід Швеції, де реалізовано модель активного управління державними активами. Таким чином, у питанні ставлення науки до феномену суспільного багатства ключовим є не аспект володіння, а належного управління.

Ідея активного управління державною власністю набуває поширення саме протягом останніх десятиліть. Ця концепція переносить акцент із приватизації або націоналізації на підходи до управління активами. Однією з перших країн, які пішли цим шляхом, була Швеція. У подальшому її досвід був використаний багатьма країнами у тому числі Великою Британією і Сінгапуром.

Не лише тепер, але й в перспективі, коли постане питання про повоєнну відбудову народного господарства України, важливим буде оцінка суспільного багатства України, яку слід розпочати із найбільш вагомої його складової – суспільних активів, тобто тих ресурсів, які знаходяться у державній та комунальній власності. Їх склад відповідно до інституційних секторів економіки повинен включати активи нефінансових корпорацій (державні та комунальні підприємства), активи фінансових корпорацій (Національний банк України, державні банки тощо), а також активи сектору загального державного управління (активи бюджетних установ). Тобто за своїм складом суспільні активи (СА) включають:

$$СА = АСНК + АСФК + АБУ (1),$$

де АСНК – активи суспільних нефінансових корпорацій, АСФК – активи суспільних фінансових корпорацій, а АБУ – активи бюджетних установ.

У цитованій праці А. Дерлиця стверджує, що питання обліку суспільних нефінансових корпорацій в Україні знаходиться у віданні від-

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

повідних міністерств і відомств, зокрема Фонду державного майна України, а також органів місцевого самоврядування (у частині комунальних підприємств)¹⁶⁸. Загальна вартість активів об'єктів державної власності станом на 01.10.2019 року становила 1507 млрд. грн. При цьому із 3 322 суб'єктів господарювання працюючими були лише 1 545, тобто 46,5%, з яких відповідно прибутковими були лише 65,6%. Як зазначають автори дослідження «Державне багатство народів», загальна цінність портфеля державних комерційних активів в Україні імовірно перевищує 70 мільярдів доларів, тобто більше 60% ВВП, «окрім того, облік компонента нерухомого майна у портфелі країни повністю відсутній із значною мірою не відомий, але до нього входять багато об'єктів комерційної нерухомості України та всі активи лісового господарства».

У секторі АСФК необхідним є врахування активів НБУ та державних банків («Приватбанк», «Укргазбанк», «Укрексімбанк», «Ощадбанк»). Станом на кінець 2019 року валюта балансу Національного банку сягнула 1060 млрд. грн. Основними статтями активів Національного банку є: цінні папери нерезидентів – 505 млрд. грн; цінні папери України – 347 млрд. грн; кошти та депозити в іноземній валюті та банківських металах – 90 млрд. грн; внески в рахунок квоти МВФ – 66 млрд. грн. Власний капітал НБУ на кінець 2019 року становив 83 млрд. грн. Окрім цього, слід врахувати чисті активи державних банків, які на початок 2020 року становили 825 069 млрд. грн.¹⁶⁹ Ці цифри є певним чином застарілі, але вони дають змогу створити хоча б контурну уяву про вартість активів, частина яких в результаті війни була втрачена.

Важливою складовою суспільного багатства у частині суспільних активів, що знаходяться у державній та комунальній власності, є активи бюджетних установ та організацій. Вітчизняна фінансова наука переважно концентрує свою увагу на аналізі доходів і видатків бюджетів, кошторисів бюджетних установ, тобто тих потоків, які формуються протягом бюджетного року і в межах цього періоду повністю закриваються. Питання функціонування майна бюджетних установ, аналіз їх балансу, звітів про власний капітал, рух грошових

¹⁶⁸ Дерлиця А.Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 119–209.

¹⁶⁹ Дерлиця А.Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 205.

коштів, фінансові результати переважно розглядаються у контексті бюджетного обліку. Уявлення про обсяги цих активів можна отримати на основі аналізу консолідованого балансу. Вартість нефінансових активів по мережі розпорядників коштів державного та місцевого бюджетів, а також органів розпорядників державних цільових фондів станом на 01.01.2020 становила 1095 млрд. грн. При цьому власний капітал склав 238 млрд. грн. Враховуючи, що ВВП у 2019 році становив 3974,6 млрд. грн., вартість цих активів є доволі значною та становить 27,5% ВВП.

Підсумовуючи орієнтовну оцінку вартості суспільних активів (СА) за наведеною вище формулою, суспільні активи приблизно можна оцінювати у суму більшу щорічного ВВП України. Наведені розрахунки мають орієнтовний характер, оскільки окремі їх складові стосуються різних років і в окремих випадках їм бракує точності, або ж враховують не лише чисті активи, а загальну вартість активів відповідних суб'єктів. Однак необхідність такої оцінки є важливою для отримання уявлення про колосальні масштаби суспільної власності в Україні, яка не приносить належної віддачі і не завжди знаходиться в якісному управлінні та про колосальну шкоду завдану національному багатству України агресивною російсько-українською війною.

Матеріальне суспільне багатство містить у собі, крім оцінених вище суспільних активів, також і потенційні суспільні ресурси. Їх врахування дозволить повно оцінити феномен суспільного багатства у контексті того, яким обсягом матеріального багатства володіють громадяни держави. Це потребує взяття у розрахунок вартості земель, лісів, доріг, ресурсів, які знаходяться у надрах, тобто усього суспільного багатства, яке не обов'язково є оформленим інституційно у вигляді господарюючих структур і може не мати вартісної оцінки на балансах певних суб'єктів. При цьому слід враховувати, що як і у випадку із іншими активами, вартість природних ресурсів залежить від якості використання та правління ними. Це дає підстави говорити про реальну (real cost) і потенціальну (приховану) (hidden cost) її складові.

У статті А. Дерлиці вказується, що в Україні у державній власності перебуває близько 10 млн. га с/г земель, тобто 25% усіх сільськогосподарських земель. Середня по Україні нормативна грошова оцінка ріллі та перелогів станом на 01.01.2018 становила 27 520 грн за гектар. Однак цей рівень цін за світовими мірками є занадто заниженим. Так, за даними Євростату, найнижчий рівень середньої вар-

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

тості одного гектару ріллі зафіксовано у Румунії – близько 2 тис. євро, а найвищий у Нідерландах – майже 63 тис. євро. У середньому ціна становить близько 4–5 тис. євро за 1 гектар. Тому загальну вартість земель у державній власності мінімально можна оцінити у розмірі 50 млрд. євро, або близько 1,5 трлн. грн.

Україна є однією із найбільш багатих держав і на мінеральні ресурси – природні речовини природного походження, що використовуються у господарстві як сировина, або джерело енергії. На сьогодні в надрах України виявлено понад 20 тис. родовищ із 117 видами мінеральної сировини, з яких 9225 родовищ (у т.ч. 1726 ділянок вод підземних питних та технічних, мінеральних) мають промислове значення і враховуються Державним балансом запасів корисних копалин. Промисловістю освоєно понад 3286 (у т.ч. 835 ділянок вод підземних питних та технічних, мінеральних) родовищ з 100 видів корисних копалин, що містять від 40 до 75% розвіданих запасів різноманітних корисних копалин. Вартість запасів корисних копалин в Україні оцінюється за окремими дослідженнями у межах від 1,3 трлн. дол., до 21 трлн. дол.

Площа лісів в Україні станом на кінець 2018 року становила 10674,9 тис. га, тобто лісистість території становить близько 17,7%. Розподіл загальної площі земель лісового фонду України за відомчою підпорядкованістю є наступним: державні ліси (Державне агентство лісових ресурсів України) – 73%, комунальні – 13%, Міністерство оборони – 1%, не надано у користування – 7%, інші – 6%. У Західній Європі частка лісів, яка належить державі, є значно нижчою і становить 54% у Німеччині, 77% у Греції, 66% в Ірландії, 68% у Швейцарії. У США приватні власники володіють 57% лісів. Запас деревини в лісах оцінюється в межах 2102 млн. куб. м., а загальна середня зміна запасу сягає 35 млн. куб. м. Із цього випливає, що враховуючи середню ціну навіть найдешевших сортів деревини в обсязі 2000 грн. за 1 куб. метр, вартість лише щорічно відновлюваних запасів деревини становить 70 млрд. грн, а загальну вартість лісового запасу мінімально можна оцінити більше 4 трлн. грн.

Водні ресурси України оцінювались фахівцями у розмірі 68 млрд. грн.

Відповідно до Закону України «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 № 2862–IV автомобільні дороги загального користування перебувають у державній власності й не підлягають приватизації, а вулиці й дороги міст та інших населених пунктів перебувають у ві-

данні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю. За даними Міністерства інфраструктури України, мережа автомобільних доріг загального користування України поділяється на дороги державного значення – 52,0 тис. км. і дороги місцевого значення – 117,6 тис. км. У зв'язку з обмеженим фінансуванням біля 90 відсотків автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Відтак автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%), так і за рівністю (51,1%). Окремо потребують уваги штучні споруди та мостові переходи. З 16 191 мосту тільки 7 471 відповідають діючим нормам та стандартам, термінового ж ремонту потребують 1 865 мостових переходів. Попри детальну інформацію про обсяги бюджетних ресурсів, які спрямовуються на фінансування дорожнього господарства, розпорядниками бюджетних коштів не наводиться інформації про грошову оцінку, залишкову вартість цих активів.

У цій статті неодноразово піднімалося питання про землю як складову національного багатства. В цьому плані цікавим є міркування судді Конституційного Суду України у відставці Віктора Шишкіна. Він виходить з того, що земля є об'єктивною реальністю, яка незалежно від бажання людства має природне походження – є результатом багатоміліардного еволюційного космічного розвитку природи¹⁷⁰. Саме тому ставлення до землі не може бути таке ж, як до речей, які виробляє людство для свого життєзабезпечення і які об'єктивно можуть перебувати в товарному обігу. Утилітарний підхід до землі як до товару, який можна купити-продати, що його нам сьогодні нав'язують носії політичної влади в Україні, є злочином проти Творця цієї землі і майбутнього людей.

Земля як природний об'єкт не може бути відокремленою від інших ресурсів чи вилученою з довкілля. Вона становить єдине місце життєдіяльності людей та середовище всіх живих організмів і є частиною екологічної системи планети. Природне середовище, частину якого становить репродуктивна земля, складається із сукупності взаємопов'язаних природних компонентів, зокрема й води. Природні властивості землі як репродуктивного ресурсу поновлення біологічних продуктів людського вжитку обмежені на планеті і на відміну від

¹⁷⁰ Шишкін В. Земля – національне багатство і власність українського народу. *Українські студії стратегічних досліджень*. URL: <https://ussd.org.ua/2020/04/30/zemlya-natsionalne-bogatstvo-i-vlasnist-ukrayinskogo-narodu/> (дата звернення: 20.06.2024).

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

речей (майна), що їх створює в процесі трудової діяльності людство, не можуть безмежно збільшуватися.

Вказана особливість землі, виділена В. Шишкіним, стала підґрунтям й для конституційного регулювання різних аспектів статусу землі – як безпосередньо, так і в ширшому контексті сукупності компонентів навколишнього середовища, якими є природні ресурси.

Визначально-концептуальна основа належності Українському народу природних ресурсів, які є на території Української держави, випливає з об'єктивно-природного і юридично закріпленого стану нашого народу як носія суверенітету (частина друга статті 5 Конституції України). Саме про такий верховний статус Українського народу щодо розпорядження природними ресурсами, зокрема землею, вперто не згадують носії публічної влади під час цитування вказаної конституційної статті, обмежуючись лише згадкою, що народ є джерелом їхньої влади.

Окремі сфери суспільних відносин, пов'язані з землею, вказує В. Шишкін¹⁷¹, становлять юридичний аспект, який регулюється приписами нормативних актів у різних галузях права, а стійка природна неоднорідність землі зумовлює ще й диференціацію її правового режиму залежно від категорійності земель, окремих угідь та інших особливостей. Виходячи з цього, землю як об'єкт правової регламентації, з урахуванням її призначення, специфічної і особливої ролі та функції, виділено із переліку інших природних об'єктів законодавчим шляхом навіть у Конституції України.

Як вже вказувалось вище, відповідно до частини першої статті 13 Конституції України «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу». За тим же концептуальним напрямом уже в частині першій статті 14 Основного Закону України виокремлене і конкретизоване одне з принципів положень, закріплених у зазначеній частині першої статті 13 Конституції України, землю оголошено основним національним багатством, тобто вона є одним зі складників матеріальних і духовних благ всього українського суспільства. У цій же нормі акцентовано, що

¹⁷¹ Шишкін В. Земля – національне багатство і власність українського народу. *Українські студії стратегічних досліджень*. URL: <https://ussd.org.ua/2020/04/30/zemlya-natsionalne-bogatstvo-i-vlasnist-ukrayinskogo-narodu/> (дата звернення: 20.06.2024).

це багатство перебуває під особливою охороною держави, тобто під охороною інституцій державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо), їхні ж посадові та службові особи повинні скерувати всі свої зусилля на охорону цього багатства, а не розбазарювати його або допомагати злодіям у його розкраданні.

Зазначені доктринальні положення Конституції України обумовлюють всю стратегію регулювання наявних земельних відносин, зважаючи на сучасні потреби суспільства і безумовно орієнтуючись на потреби наступних поколінь, тобто закладаючи орієнтири на перспективу.

Визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, як стверджує В. Шишкін, обумовлює розуміння ролі землі щонайменше у трьох аспектах, а саме:

1) як території, на якій народ проживає. Тобто йдеться про державоутворювальну сутність землі – територіальний просторовий ареал виникнення, формування та подальше історичне існування відповідної нації. Зазначена особливість відображає територіальний суверенітет України (стаття 2 Конституції України) і кореспондує з її найважливішою функцією Української держави, спрямованою на захист суверенітету, територіальної цілісності, національної і економічної безпеки всього Українського народу (закладена у частини першої статті 17 Конституції України). У такому аспекті землю у значенні єдиного загальнонаціонального земельного фонду (землі будь-яких відповідних категорій) суспільство і носії публічної влади повинні обов'язково розглядати як особливий об'єкт державно-національного суверенітету і нашої національної безпеки. Земля є територіальною основою Української нації;

2) як природний репродуктивний ресурс – життєзабезпечувальна функція матеріально-біологічного існування нашої нації. Цінність цього об'єкта природи пов'язана з його багатофункціональним призначенням забезпечувати насамперед загальнонародні та загальнодержавні інтереси, зокрема в умовах наростаючої планетарної продовольчої кризи і обмежених ресурсів питної води. Земля є основним засобом виробництва харчових продуктів у сільських, лісових та водних господарствах, де її нічим не замінити. Тому (поряд з роллю природного об'єкта) такий факт обумовлює її економічні, соціальні, політичні та інші функції. В цьому контексті особливого значення на-

бувають землі сільськогосподарського призначення як репродуктивна умова життєздатності і збереження генофонду Українського народу (стаття 16 Конституції України);

3) як засіб безпосередньої виробничої діяльності, пов'язаний з плодючістю землі сільськогосподарського призначення. У процесі взаємодії з родючою землею людство послуговується необхідними для забезпечення свого подальшого життя природними речовинами, отриманими від продуктивності землі. Вказане обумовлює специфіку суспільних відносин щодо права користування (частина друга статті 13 Конституції України) землею вже як об'єктом виробничої діяльності для отримання продуктів щоденного вжитку людини. Підкреслюємо, саме користування, а не володіння.

Найважливішою ознакою землі у порівнянні з іншими нерухомими об'єктами, які можуть бути майном, є її абсолютна нерухомість, оскільки її не можна перенести в інше місце. Вказана особливість землі є підґрунтям для комплексного правового регулювання різних аспектів статусу землі – як безпосередньо, так і в контексті більшої сукупності різних компонентів навколишнього середовища, якими є природні ресурси.

Вказані аспекти розуміння ролі землі обумовлюють, по-перше, специфічний уособлений статус правового режиму землі в порівнянні з іншими матеріальними чи духовними об'єктами національного багатства; по-друге, підпорядкованість правового регулювання режиму інших природних об'єктів правовому статусу землі як основної матеріальної цінності, що належить на праві власності всьому Українському народові та підлягає особливій охороні з боку держави.

Верховна Рада України 13 і 14 листопада 2019 року проголосувала як за основу два законопроекти щодо обігу (фактично товарного ринку) землі та способу розпорядження нею, народні депутати, на думку В. Шишкіна, таким чином стали натхненниками, пропагандистами і проштовхувачами ідеї сумнівного ринку землі, і цим взяли на себе відповідальність за «захоплення землі», тобто за ліквідацію спільного права українців на свою землю як основи і коду Української нації.

Вихідні принципи Конституції України щодо землі як національного багатства і одночасно об'єкта власності всього Українського народу були закладені установчою владою (при прийнятті Конституції) у Розділі I Конституції України. Вони визначають основу нашого конституційного ладу і підвалини суспільних відносин в Україні, тому

є обов'язковими орієнтирами для всього суспільного життя в нашій державі. Зміна цих принципів є зміною конституційного ладу. Носієм суверенітету в Україні є НАРОД, а не органи влади. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно Українському народу як носію суверенітету, і це право не може узурпувати держава, її органи або посадові особи (частина 3 статті 5 Конституції). Узурпація залишається узурпацією незалежно від того, в який спосіб вона відбувається – в авторитарно-силовий чи нібито «законодавчо-лагідний», як тепер. Зміну ж вихідних положень конституційного ладу, що визначені у Розділі I Конституції України, можна здійснити лише одним способом – завершальним рішенням всеукраїнського референдуму (стаття 156 Конституції України).

Підсумовуючи узагальнену оцінку вартості потенційних суспільних ресурсів (зокрема, землі), її можна орієнтовно оцінити як таку, що приблизно в 10 разів перевищує обсяг щорічного ВВП держави. Звичайно ця сума на практиці не може бути досягнутою, оскільки не підлягають повній вирубці ліси та продажу земля – власність українського народу. Окрім цього, експлуатація ресурсів (видобуток корисних копалин, вирубка деревини) потребує значних затрат, що не дозволяє говорити про чистий дохід для суспільних фінансів у випадку задіяння вказаних джерел. Однак цей показник є орієнтиром, який може лежати в основі оцінки експлуатаційних можливостей цієї власності та потенційної віддачі від належного управління такими активами.

Як було зазначено А. Дерлицею, суспільне багатство включає у себе не лише матеріальну складову, але і нематеріальний елемент – соціальний капітал. Його неможливо оцінити у вартісних критеріях, однак саме від етико-моральних, інтелектуальних, трудових та інших нематеріальних аспектів залежить ефективність функціонування суспільних інститутів, що, у свою чергу, обумовлює якість управління суспільними активами¹⁷². Остання діалектично пов'язана із станом політичних інституцій. З одного боку, без прозорих демократичних механізмів неможливо досягнути загальної корисності при експлуатації державної власності. З іншої сторони, відбувається також зворотний вплив державної власності на політичні інституції, стан демократії в країні. Адже корупція, яка може мати місце у цій сфері, негативно впливає на демократичний процес і спричиняє корозію демократич-

¹⁷² Дерлиця А. Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. № 4(40). С. 200

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

них інститутів, оскільки саме завдяки значним обсягам державного сектору з'являються можливості для різноманітних оборудок. Таким чином, суспільне багатство здатне спотворювати демократію через корупцію, клієнтелізм і лобізм. Як свідчить вітчизняний досвід, навколо державних підприємств (особливо в 90-х рр. ХХ ст.) створюються різноманітні сірі схеми, що базуються на побудові таких відносин із постачальниками, підрядниками та покупцями, які збільшують собівартість і підрізають доходи державних суб'єктів господарювання. У результаті цього останні нерідко працюють зі збитками, а причетні до їх діяльності господарські структури завдяки операціям, що передбачають корупційну складову, отримують величезні доходи. Таким чином відбувається перетікання суспільного багатства до приватних рук. Цей процес можна характеризувати як засновану на корупції систему націоналізації збитків та приватизації прибутків наближеними до державних підприємств особами та бізнес структурами.

Концептуальною проблемою вартісної оцінки суспільних активів є те, що цінність державного майна цілком залежить від рівня ефективності управління ним. Адже неналежне управління, штучне доведення до збитковості і банкрутства, використання різноманітних схем вимивання ресурсів із державних підприємств призводить до їхньої низької вартості. За належного рівня управління ринкова ціна таких об'єктів може бути на порядок вищою. Оцінка ж ефективності управління суспільними активами в Україні взагалі не реалізована на належному рівні. Щодо комерційних підприємств суспільного сектору економіки, то єдиної бази обліку таких активів і загальної оцінки ефективності їх використання також не має здійснюватися. Якщо йдеться про бюджетні установи, то доходи від оренди державної власності спрямовуються до спеціального фонду кошторису, включаючись у власні надходження бюджетних установ. При цьому оцінка ефективності формування та аналіз повноти використання можливостей експлуатації майна бюджетних установ в Україні не забезпечується. Поза оцінкою ефективності використання знаходяться й інші важливі суспільні активи: земля, ліси, дороги, мости, національні парки та інші об'єкти, які належать державі та квазідержавним організаціям.

Як вказувалось вище, рівень освіти, знання, кваліфікація є складовою національного багатства. Функціональне та змістовне наповнення концепту «знання» підкреслює його особливу значущість для

соціокультурних процесів сучасності як чинника, що детермінує розвиток практично всіх без виключення сфер соціуму¹⁷³.

Знання в сучасному світі виконують кілька важливих функцій: опис існуючої дійсності та виявлення закономірностей її розвитку; прогнозування майбутнього як природних, так і соціальних систем; інтеграція й систематизація духовних та матеріальних здобутків сучасної цивілізації, які є стрижнем соціокультурного розвитку людства, тощо.

Варто підкреслити, що знання є важливим складником соціально-го та людського капіталу (потенціалу)¹⁷⁴. У цьому сенсі їх трактують як накопичену та перероблену в певний спосіб інформацію. Людський капітал вбирає в себе традиції створення інтелектуального продукту в певній культурі, а також здібності, навички і мотивації окремих особистостей та організованих колективів, які здійснюють пізнавальну діяльність. Ю. Калиновський і С. Жаденко посилаються на С. Дорогунцова та В. Куценка і зауважують, що «цей капітал постійно накопичується. Найсуттєвішими видами інвестицій у людський капітал стають інвестиції в освіту, виховання, підготовку кадрів. Кожна держава зацікавлена в тому, щоб освічених людей у ній було якомога більше. Скажімо, у США, де вищу освіту вже має четверта частина населення та прагне отримати половину випускників шкіл, за рахунок цього фактора виробляється 54% ВВП»¹⁷⁵.

Простежується тенденція до зростання ролі людського капіталу у структурі національного багатства. Так, «людський капітал у національному багатстві світового співтовариства складає 64%, природний капітал – 20%, а фізичний лише 16%. Питома вага людського капіталу в розвинених країнах (Фінляндія, Швейцарія, Німеччина, Японія, США) становить до 80% їхнього національного багатства. Основний приріст національного багатства визначається сьогодні, передусім умовами, створеними для розкриття людського потенціалу. Однією із найважливіших умов такого розкриття, беззаперечно, виступає освіта».

У сучасному світі трансформувались технології набуття знань, розуміння їхньої цінності для духовного розвитку та практичного використання. Людина XXI ст. постійно переосмислює своє ставлення

¹⁷³ Антошкіна Л.І., Висящев В.А. Інтелектуальний потенціал і прогрес. Донецьк: Норд Прес, 2010. 565 с.

¹⁷⁴ Калиновський Ю.Ю., Жаденко С.Б. Трансформація ролі знань в соціокультурних процесах сучасності: аксіологічний та безпековий контекст. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2024. № 1(60). С. 23–29.

¹⁷⁵ Там само.

до знань, виходячи за межі класичних уявлень. Важливо зафіксувати тенденції й дослідити зміни у процесах набуття та засвоєння знань на сучасному етапі розвитку людської цивілізації.

Ю. Калиновський і С. Жаденко, посилаючись на думку Н. Карамишева, вважають, що «ставлення до знань може бути утилітарним, професійним, ціннісним. Утилітарне ставлення фіксує, наскільки набуте знання потрібне, ефективне, надійне в практичних діях; наскільки повно й достовірно забезпечує життєдіяльність людини. Професійне ставлення до знання передбачає свідоме їх набуття задля освоєння відповідної професії, щоб бути компетентним в обраній сфері суспільної діяльності, бути фахівцем. Ціннісне ставлення до знання (знання як цінність) означає жадобу знання, «волю до знання» (Ф. Ніцше, М. Фуко), інтерес до набуття знання. Цей інтерес може бути «чистим» (знання заради знання, жадоба знання без усякої утилітарної мети) або «корисливим» (а раптом знадобиться)»¹⁷⁶.

«Корисливе» ставлення до знань варто, швидше, назвати прагматичним або прикладним. Таке розуміння мотивації для отримання знань цілком логічно вкладається в закономірності буття постіндустріального та інформаційного суспільств, у яких знання є товаром, затребуваним на ринку праці та інтелектуальних послуг.

Аналізуючи природу знань як соціокультурного феномену, слід понятійно та сутнісно зіставляти їх із концептом «інформація». Науковці вважають, що знання становлять результат індивідуальної мисленнєвої діяльності на базі аналізу і синтезу, узагальнення та систематизації певних теоретичних і практичних даних – це інформація, яка переформатована людиною в особисте знання відповідно до мети. Як правило, знання окремої людини фіксуються за допомогою різних знакових систем та на різних носіях для подальшого оприлюднення, набуваючи характеру наукової інформації в той момент, як її починає осмислювати та засвоювати (критикувати) інша людина. Після здійснення інтелектуальної рефлексії на рівні індивіда та людських спільнот наукова інформація для них також може стати знаннями.

Посилаючись на О.В. Пархоменко та В.Д. Пархоменко¹⁷⁷, цитовані автори вважають один і той самий творчий продукт одночасно

¹⁷⁶ Калиновський Ю.Ю., Жаденко С.Б. Трансформація ролі знань в соціокультурних процесах сучасності: аксіологічний та безпековий контекст. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2024. № 1(60). С. 23–29.

¹⁷⁷ Пархоменко О.В., Пархоменко В.Д. Інформація як природна категорія і її зв'язок із знанням. *Наука, технології, інновації*. 2017. Вип. 2. С. 3–9.

в певних умовах і для одних суб'єктів є знанням, а для інших стає інформацією. Ці дослідники вважають, що інформація і знання функціонують у вигляді діалектичної системи, діяльність якої забезпечується обов'язковою участю людини, а тому вона є основою соціально-економічного розвитку суспільства. Людина перетворює інформацію на знання, яке стає її власністю, саме діалектична система «інформація – людина – знання» є джерелом особистого творчого руху. При цьому інформаційне суспільство, на думку Н. Кушакової-Костицької, становлення якого відбувається в усіх країнах незалежно від рівня економічного і технологічного розвитку, вбачалося як проміжна стадія на шляху до формування ще вищого стану розвитку людської цивілізації – суспільства¹⁷⁸.

Такий контекст розуміння знань демонструє перетворення об'єктивного в суб'єктивне і навпаки, що також важливо для усвідомлення кореляції між знаннями та інформацією. Цілком очевидно, що нові знання мають ґрунтуватись на сучасній науковій інформації, яка об'єктивно відтворює картину буття загалом та в певних її сегментах зокрема.

Характеризуючи співвідношення об'єктивного й суб'єктивного у гносеологічних практиках, Ю. Калиновський і С. Жаденко посилаються на Н. Козаченко та доводять, що говорячи про знання як науку або навіть про повсякденне знання як надбання соціуму, мається на увазі щось інше, ніж властивість індивіда знати. Об'єктивне знання не завжди розглядається і як належне «колективному суб'єктові», хоча заперечувати таку належність навряд чи можливо¹⁷⁹. Очевидно, погляд на об'єктивне знання як таке є погляд на нього як на деяку особливу сутність або субстанцію. Онтологічного «розриву» між об'єктивним і суб'єктивним знанням як окремими сутностями не існує, оскільки об'єктивне знання може бути зрозуміле як знання колективного суб'єкта, що відноситься до індивідуального знання, як можливість до дійсності. Тобто носіями та продуцентами знань може бути широке коло суб'єктів, від якісних характеристик яких залежить методологія утворення та репрезентації знань згідно з об'єктивними критеріями сучасної науки.

¹⁷⁸ Кушакова-Костицька Н.В. Філософсько-правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні. Київ: Логос, 2019. С. 300

¹⁷⁹ Калиновський Ю.Ю., Жаденко С.Б. Трансформація ролі знань в соціокультурних процесах сучасності: аксіологічний та безпековий контекст. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2024. № 1(60). С. 23.

У наш час особливу роль у поширенні знань та інформації відіграють технології віртуальної реальності, які, з одного боку, значно збільшили можливості людини щодо сприйняття нових даних про світ, а з іншого – стали інструментом поширення фейкових інформаційних повідомлень та псевдознань. Сучасній людині стає дедалі складніше критично оцінювати значні обсяги інформації та знань, що відтворюються у віртуальному світі.

Лавиноподібні обсяги інформації та знань (псевдознань), з якими стикається невідготтовлена людина практично щодня, може призводити не тільки до ефекту «перевантаження свідомості», але й до сутнісних трансформацій свідомості – значне зниження критичності при сприйнятті інформації, виникнення проблем з селекцією інформаційних повідомлень на важливі та неважливі, деформація ціннісних та знанневих критеріїв (світоглядних орієнтирів) при сприйнятті контенту певної спрямованості. Напевно правильним є міркування, що «переважну більшість знань суб'єкти отримують не шляхом суворого логічного гегелівського конструювання, а шляхом комунікації – себто з розмови... Знання з розмови, може ставати головною формою, що витісняє інші форми стримання знань».

Ю. Калиновський і С. Жаденко погоджуються із Л. Подолянко, що в підсумку зростає стан невизначеності не лише на рівні оцінки поточної інформації, але й на самому критеріальному рівні, тобто порушуються, «розмиваються» ті основи, завдяки яким можна щось приймати або не приймати, у щось вірити або не вірити, відбувається різке зниження критеріальних (а тим самим і критичних) «регістрів» визначеності. У той же час посилення такого роду децентрації поєднується з посиленням центрації засобів масової комунікації (їх концентрації в руках невеликого числа суб'єктів – індивідуальних або інституціональних)¹⁸⁰.

Вочевидь людина повинна вдосконалювати навички оброблення, оцінювання та засвоєння інформації й знань. Її власні знання мають періодично проходити своєрідну самоверифікацію та органічне оновлення. Важливо навчитись фільтрувати інформаційні потоки та повідомлення, зосереджуючи увагу лише на тих, які є значущими для людини з погляду її професійного, духовного, інтелектуального та особистісного зростання.

¹⁸⁰ Калиновський Ю.Ю., Жаденко С.Б. Трансформація ролі знань в соціокультурних процесах сучасності: аксіологічний та безпековий контекст. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2024. № 1(60). С. 25

Отже, знання як цивілізаційний феномен, на відміну від інформації, є більш об'єктивними, ґрунтовними та системними матрицями сприйняття дійсності, що дозволяє їхнім носіям (суб'єктам та об'єктам інтелектуальної діяльності) забезпечити від негативних наслідків власні світоглядні орієнтири, когнітивні функції, психологічний та емоційний стани тощо. У цьому сенсі знання розглядаються як цивілізаційно-ціннісне надбання, яке кожна людина сприймає індивідуально, але в межах існуючої наукової картини світу.

Оцінюючи роль і місце знань у соціокультурному розвитку країн та світу в цілому, слід урахувувати такі процеси, як «старіння знань» та «старіння інформації», що безпосередньо пов'язані з актуальними дослідженнями сучасної науки, результати якої мають своєчасно інкорпороватись в освітні системи.

Експерти Національного інституту стратегічних досліджень стверджують, що за останні десятиліття кардинально змінилась система генерації й передачі знань, а їхній обсяг багаторазово зріс. Сьогодні не можна за п'ять або шість років підготувати людину до професійної діяльності на все життя, оскільки щорічно оновлюється близько 5% теоретичних і 20% професійних знань. Одиниця виміру старіння знань фахівця, прийнята в США, – період «напіврозпаду» компетентності, тобто її зниження на 50% унаслідок появи нової інформації, показує, що за багатьма професіями цей період настає менш ніж через п'ять років. Стосовно вітчизняної системи вищої освіти це «старіння» може настати раніше, ніж закінчується навчання. Вирішення проблеми полягає в переході до освіти протягом життя, де базова освіта періодично доповнюється програмами додаткової освіти й організується не як кінцева, завершена, а лише як основа, фундамент для майбутніх новітніх освітніх програм. Такий підхід потребує того, щоб випускник закладу вищої освіти, крім отриманих знань щодо майбутньої професії, на студентській лаві розвинув здібності до навчання протягом усього професійного життя, а також сформував навички комунікації, адаптивності, самовдосконалення, організаційної та групової ефективності й низку інших якостей.

Д. Лук'янов, В. Гогунський, О. Колесніков і Т. Олех визначали динаміку «старіння знань» протягом існування людства: у XVIII столітті девальвація 50% знань відбувалась протягом десяти поколінь. У середині минулого століття період «напіврозпаду» знань становив близько дванадцяти років, в 70-ті роки XX століття – вже п'ять років.

Фахівці стверджують, що в динамічних галузях знань (наприклад, інформаційні технології і управління, техніка і технології) оновлення знань відбувається менш ніж за три роки, а період «напіврозпаду» компетенцій становить відповідно півтора роки. Якщо враховувати, що студент навчається на бакалаврській програмі три роки десять місяців, то можна говорити про те, що його знання повністю застарівають ще до отримання диплома. Такі темпи розвитку та оновлення знань докорінно змінили системи освіти багатьох розвинених країн світу.¹⁸¹

Процес «старіння знань» детермінує не тільки трансформацію освітніх систем, але й низку змін у структурі й напрямках наукової діяльності. Як відомо, наука продукує й оновлює відповідний понятійний та теоретичний апарат, сутнісні характеристики якого можуть виходити за межі традиційних уявлень щодо розуміння соціокультурних та природних процесів. Разом із тим створені науковою думкою поняття, категорії, теорії співвідносяться з існуючими процесами соціокультурної дійсності, наповнюючи її новими елементами. У цих процесах ключову роль відіграє і фундаментальне, і прикладне знання. Реалізація останнього є більш помітною для пересічного громадянина, оскільки воно орієнтується на безпосереднє втілення в різні види практики і містить у собі інноваційний потенціал для соціокультурних перетворень. Вплив фундаментального знання на соціокультурну реальність є більш пролонгованим у часі, адже воно в першу чергу є предметом рефлексії й професійної зацікавленості вузького кола професіоналів.

Становлення та розвиток науки, як правило, здійснюється в конкретних соціально-історичних умовах і спричинений у першу чергу інтелектуальною й організаційною діяльністю наукових елітарних груп суспільства. Суспільні завдання та очікування щодо розвитку науки, ступінь розуміння важливості наукових досліджень для поступального суспільного розвитку, а також можливості реалізації результатів наукових відкриттів – усі ці чинники детерміновані наявним етапом суспільного розвитку, характерними для нього соціально-економічними, політико-правовими та духовними відносинами. Прогрес

¹⁸¹ Лук'янов Д., Гогунський В., Колесніков О., Олех Т. «Воронка знань» як інструмент реалізації концепції *lifelong learning*. *Управління якістю освіти та промисловості*: збірник тез доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції пам'яті проф. Петра Столярчука. Львів: Вид-во Львів. Політехніки, 2017. С. 99–100.

у науці, а відповідно й поява нових знань обумовлені також рівнем розвитку перспективних (класичних і некласичних) для конкретного історичного періоду форм й напрямів наукових досліджень, які мають експериментальний та інноваційний характер. Для «прориву» в науці вкрай важливо, щоб наукова діяльність підтримувалась владою, бізнесом, окремими меценатами, а на рівні суспільної думки визнавалась як необхідний складник прогресивного поступу національної спільноти.

Слушним є міркування В. Кохан, що наука як багатогранний соціокультурний феномен у соціологічних дослідженнях виступає у трьох іпостасях як:

- багаторівнева система наукових знань, що динамічно розвивається;
- специфічний вид творчої діяльності, направлений на створення нових ідей, генерування нових знань, що об'єктивно відображають навколишній світ;
- сукупність соціальних взаємодій, що пов'язують один з одним різних учених, наукові спільноти, а також останні з усіма підсистемами єдиної і цілісної системи суспільства – економічною, соціальною, духовною, освітньою тощо¹⁸².

Сучасне знання стає все більш об'ємним, складним та синтетичним, що дещо утруднює його сприйняття пересічними громадянами в усій його глибині та полівимірності.

Інтелектуально-знанневий складник соціокультурного розвитку суспільства містить у собі потужний духовно-ціннісний потенціал. Знання є самі по собі визначальною цінністю людської цивілізації, а також вони є підґрунтям для існування інших цінностей екзистенційного й соціального буття. Зокрема, гуманітарні науки спрямовано на відтворення цілої палітри духовно-моральних, політичних, правових й інших цінностей та принципів. Так, згідно з Державною національною програмою «Освіта (Україна XXI століття)» базовими цінностями національного виховання є громадянськість, патріотизм, гуманізм, совість, працелюбність тощо. В основу сучасного розуміння ідеї громадянськості покладено такі фундаментальні цінності, як людина – найвища цінність; Батьківщина – наріжний камінь того, що єднає тисячі поколінь етносу в єдине ціле; сім'я – природне середови-

¹⁸² Кохан В.В. Наука в соціокультурному вимірі. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 22.00.04. Харків, 2009. С. 9.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

ще розвитку людини, основа її духовності; праця – основа людського життя; знання – багатство особистості, надія народу на виживання; земля – спільний дім, батьківщина всього людства, цілісного і неподільного; мир – головна умова існування землі, Батьківщини, сім'ї, людини як духовно-моральної особистості.

У країнах, що розбудовують демократію, зокрема в Україні, сформувалось двоїсте ставлення до цінності знань – сучасні цінності демократичного спрямування, «суспільства знань» входять у суперечність із традиціями та аксіологічними орієнтирами неопатримоніального суспільства, в якому знання мають вторинний характер і поступаються в ієрархії цінностей родинним та особистим зв'язкам, ступеня наблизеності індивідуума до влади, його здатності використовувати інтелект для обслуговування владних потреб тощо.

Характеризуючи ціннісні та знаннєві потреби громадян України, К. Шелестун підкреслював, що поступово збільшується частка тих, кому не вистачає політичних та науково-технічних знань, але факторами досягнення високого соціального статусу в нашій країні виступають соціальні зв'язки (впливові родичі) та наявність матеріальної бази (заможні батьки). Тоді як у розвинених країнах Заходу факторами досягнення високого соціального статусу є онтологічні ресурси «суспільства знань» (високий інтелект, здібності, добра освіта). Тому ідея побудови «суспільства знань» може успішно реалізуватись тільки за умови створення якісно нових систем, які виробляють наукові знання. Брак знань, прогалини в освіті, нездатність суспільства продукувати і використовувати знання в наростаючих масштабах роблять його неконкурентоспроможним у світовому змаганні¹⁸³.

В умовах глобального інформаційного протиборства, інформаційних та гібридних війн, зокрема, російсько-української війни, знання перетворились на зброю, застосування якої несе не менші збитки для країн, ніж традиційні засоби ураження супротивника. Інформаційно-знаннєва зброя застосовується найбільш ефективно проти держав з низьким рівнем освіти та недостатнім рівнем розвитку науки, оскільки саме знання є основою критичного мислення, адекватної оцінки фактів та подій. Людина з розвиненими аналітичними здібностями здатна ставити під сумнів не тільки інформацію, а й знання як такі.

¹⁸³ Шелестун К.Ю. Інституційно-ціннісний потенціал розвитку суспільства знань. *Український соціум*. 2011. № 2. С. 112.

Для адекватного сприйняття інформації та знань слід з'ясувати джерело контенту, порівнювати різноманітні нарративи, що продукуються в інфопросторі щодо певної події. Напрацювання таких навичок є вкрай актуальним, оскільки у глобальному інформаційному протиборстві застосовується значний спектр технологій створення, розповсюдження, нав'язування, вилучення, підміни, кон'юнктурного оцінювання нарративів.

Загалом глибокі та всебічні знання, навички до їхнього здобуття й засвоєння мають захистити людину та народ від інформаційних атак під час гібридних та класичних війн, інформаційного протиборства різного рівня. І досвід України свідчить про можливість протистояти агресору в інформаційній війні.

Знання мають сприяти розвінчання міфів в індивідуальній та суспільній свідомості, що дозволить зменшити їхній негативний вплив і сформувати в людини адекватну картину дійсності. Знання також виступають важливою передумовою боротьби з фейками, які постійно продукуються суб'єктами інформаційної війни та держави агресора.

При аналізі ролі знань у сучасних соціокультурних процесах виникає слушне запитання: Чому попри існування загальної обов'язкової освіти зростає кількість громадян з вищою освітою, із ростом у нас наукових установ вплив інформаційного деструктиву має значну дієвість?

Цікавим з цього приводу є міркування С. Смольца про те, що має місце падіння якості та престижності освіти, небажання навчатись, розвиватись, викривлення життєво світоглядних орієнтирів, які стали причиною різкого зростання безграмотності населення, попри збільшення кількості осіб, хто отримав диплом про вищу освіту. Відповідно розвивається інертне суспільство з пасивними громадянами. Все це є наслідком тоталітарного минулого нашого суспільства та тих інформаційних впливів на його суспільну свідомість, яких воно зазнавало і продовжує зазнавати. Таким чином, деструктивні установки, закладені в свідомості, спричинили зміни в суспільному бутті, моделях поведінки¹⁸⁴.

У масовій свідомості може сформуватись ілюзорне знання, яке з певних причин стало популярним і може використовуватися

¹⁸⁴ Смольц С.П. Інформаційна війна як чинник формування суспільного буття. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Філософія. Психологія. Педагогіка. 2011. № 3. С. 73.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

суб'єктами інформаційної, гібридної або класичної війни (зокрема російсько-української) для негативного впливу на громадян.

Експерти переконують, що найпоширенішими є псевдознання, які містять рецепти швидкого розв'язання складних проблем. Перевернено прапор – одразу переможемо Росію, вип'єш цю пігулку – без дієти та спорту зменшиться вага. При цьому псевдонаука орієнтує людину на спрощені моделі поведінки та прогнозовані поведінкові й емоційні реакції, виходячи з тези про те, що від самої людини нічого не залежить. Такі світоглядні орієнтири, що містяться у псевдознаннях, є вкрай вигідними для маніпуляторів суспільною свідомістю.

Утверджувати в суспільстві повагу до знань та їхніх носіїв мають як державні, так і недержавні суб'єкти. Духовний спротив псевдонауці та псевдознанням є важливим завданням національних спільнот, які прагнуть зберегти свою цілісність та самобутність, успішно долати виклики різного спрямування у XXI ст.

Отже, знання як соціокультурний феномен не тільки самі перебувають у постійній динаміці, а й детермінують зміни в суспільних системах і підсистемах. Від глибини та своєчасності знань, що їх продукує фундаментальна й прикладна наука, залежить ефективна реакція людства та окремих суспільств на природні, техногенні, соціально-економічні та інші виклики. Аналізуючи сутнісні характеристики знань, маємо враховувати об'єктивні процеси їхнього часткового або повного «старіння» з подальшим корегуванням наукової картини світу, необхідним внесенням змін до навчальних планів та програм на рівні як шкіл, так і закладів вищої освіти.

В умовах зростання рівня глобальної турбулентності й конфліктності знання виконують функцію інтелектуального бар'єру, який захищає духовний простір країни від деградації. Суттєвою загрозою для інформаційної та духовно-ціннісної безпеки держави є поширення псевдонаукових даних та фейкового інформаційного контенту. Людина в Україні у XXI ст. незалежно від рівня освіти та характеру професійної діяльності має постійно працювати над набуттям компетентностей з медіаграмотності та медіагігієни для забезпечення власного духовного світу й ментального здоров'я від агресивних інформаційних впливів.

Проаналізувавши досить широко суть національного багатства, його складових, підійшли до обрахунків вартості нематеріальних і матеріальних складових національного багатства.

Вперше спробу поррахувати вартість «живого багатства», зокрема, рівень професійної підготовки в 20-х рр. ХХ ст. зробили німецький (Г. Лош) і британський (Дж. Стамп) економісти¹⁸⁵.

Враховувалися при цьому витрати на виховання, освіту, підтримання здоров'я, харчі, одяг, житло. За цими розрахунками середня «вартість людини» у 1911 р. становила у США 23,6 тис. франків, у європейській частині Росії – 10,1 тис. франків. На початку 90-х рр. ХХ ст. вартість кваліфікованої робочої сили у США становила до 400 тис. доларів, а науково-технічного працівника – 800 тис. доларів.

Для сфери матеріального виробництва первинною ланкою економічних відносин є підприємства, а у сфері нематеріального виробництва це університети, науково-дослідні установи, дослідницькі організації. У першій групі засобами праці є машини, прилади, інструменти, а в другій – професійна майстерність, професійні знання, вміння і навички, творчі здібності людини, рівень загальної і професійної освіти. В Україні донедавна рівень освіти становив приблизно 9,5 років, тоді як в західних країнах 13–14 років. Можна звичайно говорити про якість освіти, насиченість її предметами з природничої сфери тощо. Але ми переходимо вже на 11–12 річний період середньої освіти і це можливо дасть позитивний результат у майбутньому. За експертними оцінками, частка нематеріального багатства в національному багатстві невисока: на початку 90-х рр. становила 18%, тоді як у розвинутих країнах не менше 50%. Видається, що за більше ніж 30 років незалежності рівень нематеріального багатства виріс. Однак нове випробування – прихована гібридна війна проти України з 2014 р. та повномасштабна агресія з 2022 р. значно підірвали як рівень матеріального, так і нематеріального багатства, зокрема людського ресурсу. За різними оцінками в Україні залишалось від 20 до 30 млн. людей. Це при тому, що в 1991 р. їх було 51 млн.

Змінилася структура та кількісні показники матеріальних багатств. До незалежності УРСР була однією з найбільш індустріальних республік у складі СРСР та однією з економічно найрозвиненіших країн Європи. Основні виробничі фонди в Радянському Союзі становили 60%, в УРСР – 63% (у США – 32%).

Основні невиробничі фонди, які свідчать про забезпеченість і власність у населення в СРСР, складали 43% загального обсягу

¹⁸⁵ Мочерний С. Багатство національне. Економічна енциклопедія: в 3 т. / редкол. С.В. Мочерний. Київ: Вид. центр «Академія», 2000. Т. 1. С. 58.

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

основних виробничих фондів. В УРСР – 33%. (В США – 63%). Частина особистого майна в загальному обсязі матеріального майна становила в УРСР 19,8% (в США – 23%). Зате частка державної власності в 1990 р. становила 92% (після приватизації в 1998 р. – 50%, а тепер набагато менше).

Із здобуттям незалежності України і розпадом СРСР виникла проблема розподілу загальносоюзного майна. Це було майно: 1. військоове; 2. художні, історичні і культурні цінності; 3. золотий запас, коштовні метали і каміння; 4. майно закладів культури; 5. майно за кордоном.

За оцінками експертів, Україні припадало з військового майна на 100 млрд. руб (1990), з централізованого золотого запасу Україні належало 471,5 млн. доларів. Частина України в зарубіжних активах до 33 млрд. доларів. Хоча Україна заявила про своє правонаступництво СРСР, російська федерація вважає себе єдиною і головною спадкоємицею СРСР і Україні та й іншим союзним республікам дісталися лише якісь крихти з загальносоюзного майна. Наприклад, при поділі флоту (чомусь лише Чорноморського) Україні дісталось кілька далеко не нових торпедних і сторожових катерів та сторожових кораблів, один підводний човен без акумуляторів, який так ні разу і не вийшов у море.

Попри це в зв'язку з «добрим» господарюванням «правителями-патріотами», корумпованою і місцевою владою національне багатство України з 1991 р. почало різко зменшуватися. (В 1991 р. – на 3,6%, 1992 р. – на 11,2%, 1993 р. – на 18%, в 1994–98 рр. – більше ніж на 30%). З цим показником, як вважає професор Степан Мочерний, Україна відкинута назад на 30–40 років.

Національне багатство в Україні накопичувалось упродовж століть. Наприклад, т.з. «скіфське золото», тобто прикраси із золота, виготовлені в VI ст. до н.е., а може і раніше. Багато предметів із історичної спадщини знайдених в XVIII–XX ст. умисно чи ненавмисно вважаються такими, що виготовлені в більш пізній час. Такою є «Велесова книга», щодо якої спори про її ідентичність не стихають і по сьогодні. Звичайно до національного багатства належать Свята Софія, золота пектораль з кургану Товста Могила (IV ст. до н.е.), Пересопницьке Євангеліє (XVI ст.), Острозька Біблія (1581 р.).

Національне багатство України особливо збиралося в XX ст. Попри величезні втрати українців в Першій і Другій світових війнах, боротьбі українців у період визвольних змагань 1917–1922 рр., при-

мусової колективізації (а фактично закабалення селян), трьох голодоморів (1921, 1933–34, 1947 рр.), примусових депортацій у період повстансько-партизанської боротьби з 1944 до кінця 50-х рр. XX ст. українці втратили десятки мільйонів людей. За статистичними обліками з 1941 по 1945 рр. населення в Україні зменшилося вдвоє. Та ще й відбувалася тотальна русифікація України.

Українці втерпіли і винесли все це, хоча з колосальними матеріальними втратами (особливо після початку гібридної війни РФ проти України з 2014 р. і повномасштабного неспровокованого вторгнення 2022 р.). Ця остання біда сконсолідувала українців і така єдність є безспірно національним добутком, національним багатством.

Хто ж є творцем національного багатства України?

Експансія проти української нації, його мови, культури, релігії почалася буквально через пару років після Переяславської (1654 р.) угоди України і Росії. Обмеження в духовній сфері, які чинили цар Петро, цариця Катерина II, цар Олександр II, Тимчасовий уряд (1917 р.) і радянська влада в період з 1917 по 1990 рр., негативно вплинули на структуру та розмір національного багатства в Україні. Немаловажну роль у його зменшенні відіграли бездумні, а іноді злочинні дії правителів у центрі та регіонах.

Україна позбулася ядерної зброї, річкового і морського транспорту, фабрик і заводів, колосальної кількості державної власності, більшу частину якої захопили кілька кланів олігархів. Гроші стали проторювати дорогу у владні кабінети, до наукових титулів, до володіння супермаєтками. Катастрофічною болячкою є багатомільярдне вивезення капіталів (фактично вкрадених в українського народу) за кордон, особливо в офшорні зони. Власники цих об'єктів не розуміють, що навіть в офшорах вони можуть в один момент втратити ці гроші. (Як це має місце тепер з російськими олігархами).

Так кого слід розуміти під творцем національного багатства в Україні? Термін «національне» вказує на українську націю як титульну і державотворчу. Але ж чи лише етнічні українці творили і творять національне багатство? Звичайно ні! Такими творцями є представники понад 100 націй і народностей, які живуть в Україні і утворюють єдиний український народ. Тобто термін «національне багатство» в Україні слід розуміти як багатство всього Українського народу. Тому правомірним може бути застосування як синоніму і поняття «народне багатство» України. Тут, правда є певна діалектична

суперечність. Бо коли йдеться про нематеріальну (духовну) складову національного (народного) багатства, то її основу і переважну більшість становить те, що було створено українською нацією впродовж історії (хоча, звичайно і представники інших націй докладали зусиль до творення культурних багатств в Україні).

Вирішення цієї суперечності можливе через формули: творили нематеріальну (духовну) сферу представники різних національностей, але користуватися нею мають право всі незалежно від походження, віри, раси, статі, віку тощо.

Наведені вище зміст, структура національного багатства України в зв'язку з війною росії проти України понесли колосальні втрати. В масмедіа наводяться дані про 499 млрд. доларів США, за оцінкою Кабінету Міністрів України і світового банку на відновлення України протягом наступних десяти років потрібно буде 486 млрд. доларів США. Це станом на 31 грудня 2023 р.¹⁸⁶ Але ж війна продовжується. Напевно, на середину 2024 р. ця шкода виросла ще на десятки млрд. доларів. У цьому контексті постає питання: а як і за який кошт буде відновлюватися повоєнна Україна? Тут є кілька аспектів:

а) відновлення силами України і завдяки зусиллям українців. У Бонні (ФРН) в історичному музеї свого часу демонстрували документальний фільм про відновлення зруйнованої в Другу світову війну Німеччини. Там громадяни у вихідні дні безкоштовно прибирали руїни, відбудовували фабрики заводи, вулиці, транспортні комунікації тощо. Напевно, доведеться використовувати досвід Німеччини, Польщі, Японії, інших країн щодо повоєнної відбудови;

б) відновлення завдяки міжнародній допомозі. Після Другої світової війни в США був прийнятий План допомоги у відбудові Німеччини, Японії і інших 14 країн (т.з. план Маршалла за іменем тодішнього державного секретаря США). План діяв з 1947 по 1951 рр. 16 країнам була надана американська допомога (переважно Німеччині і Японії) 12,5 млрд. дол. Україна отримала величезну допомогу від США, країн Європейського Союзу, особливо від Польщі, Румунії, Болгарії, Прибалтійських держав, Великої Британії і Франції. Однак не зовсім ясна структура цієї допомоги: що отримали по ленд-лізу, що є кредитом, а що субсидією чи безоплатною допомогою. Тому при надії на до-

¹⁸⁶ Сукупні збитки від війни росії в Україні сягнули \$499 млрд. *Новини України. Останні новини дня України та світу.* URL: https://ipress.ua/news/sukupni_zbytky_vid_viyny_rossii_v_ukraini_syagnuly_vzhe_499_mlrld_354131.html (дата звернення: 20.06. 2024).

помогу Україні вказаних країн важливим буде те, на що йтиме така допомога: на сплату процентів по боргах, а чи прямо на відновлення народного господарства;

в) світове і європейське співтовариство вже підтримало Україну в питанні притягнення винних в агресивній російсько-українській війні, зокрема російських керівників різних рівнів до відповідальності (в т.ч. і кримінальної) та росії як держави агресора до матеріальної та майнової. Швидше за все такі дії агресора мали б розглядатися європейськими судами чи судами на підставі Римського статуту або спеціально створеним Трибуналом по аналогії з трибуналами, які були створені після Другої світової війни. При цьому видається, що Україна в таких органах юстиції могла б вимагати від російської держави багатомільярдних репарацій і контрибуцій.

Важливим питанням є те, чи чинні державні органи України повинні планувати і керувати повоєнним відновленням України, а чи це повинні робити трансформовані чи новостворені органи. На нашу думку, це мали бути спеціально створені державою і громадянським суспільством органи. В їх утворенні мали б активну роль відіграти Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів. Від громадянського суспільства до них повинні увійти ввійти представники політичних партій і рухів (і не тільки тих, які тепер представлені в Парламенті), громадських самоврядних структур, волонтерських організацій, місцевого самоуправління, представники науки. Вказаною інституцією могла б бути Всеукраїнська комісія (чи комітет) по повоєнному відновленню України, яка за погодженням з Президентом і Урядом могла б бути створена Верховною Радою як орган із спеціально визначеними функціями і повноваженнями. Така Комісія (чи комітет) повинна розробити Стратегічний план відновлення України з передбаченням в ньому блоків планів по відновленню: 1. житлово-комунального сектору; 2. транспортної системи; 3. індустрії; 4. аграрної сфери; 5. енергетики; 6. освіти і науки; 7. охорони здоров'я і соціального захисту; 8. розмінування та знищення залишених агресором вибуховим пристроїв.

Всі міністерства і відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування мали б спочатку провести облік втраченого майна, активів і пасивів. Також за допомогою експертів слід було підрахувати і немайнові втрати, втрати в духовній сфері. Пізніше комісія (чи комітет) узагальнений документ повинна була б представити

1.4. Правові трансформації у захисті національного багатства України...

Президенту, Уряду, Парламенту. І останній міг би прийняти Закон про матеріальні і нематеріальні втрати в Україні як результат російсько-української війни проти України. І з таким документом Україна через дипломатичні структури, представництва світових і європейських інституцій в Україні, через Президента України звернулася б до відповідних структур і органів світового і Європейського співтовариства для ініціювання пропонованих вище дій.

Видається, що хоча війна ще не закінчилася, пропоновані заходи можна б починати зараз та нарощувати зусилля з їх реалізації.

Важливим аспектом діяльності по повоєнному відновленню України є залучення інвестицій іноземних приватних структур та фінансових і бізнесових суб'єктів, для чого могли б створюватися спільні українсько-іноземні фонди, суб'єкти підприємництва, представництва, що діяли б на пільгових податкових і митних умовах (у цьому випадку без вивозу капіталу за кордон).

РОЗДІЛ 2

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи національного багатства

Одним із найважливіших джерел багатства є людський капітал, оскільки знання, освіта та навички зазвичай визначають дохід людини. Також він є головним національним багатством. За даними Світового банку, людський капітал є найбільшим компонентом багатства кожної країни, окрім країн із низькими доходами, де вартість природного капіталу перевищує вартість людського капіталу. Він прямо пов'язаний з процвітанням будь-якої нації, оскільки дозволяє економіці країни розвиватися. Коли людський капітал зростає в таких сферах, як, наприклад, наука, освіта та менеджмент, це приводить до зростання соціального добробуту, підвищення продуктивності, розвитку інновацій, підвищення рівня інвестицій, що сприяє загальному економічному зростанню.

Людський капітал є складником сукупного капіталу суспільства. У формуванні та розвитку людського капіталу беззаперечно головну роль відіграє держава. Тому основним інвестором у людський капітал має виступати саме держава. Водночас у період повоєнного відновлення України роль недержавних та міжнародних фондів і організацій є неоціненною, оскільки інвестиційний період у людський капітал становить 10–20 років (на відміну від фізичного капіталу, який може становити 1–2 роки) та потребує значно більших за обсягами інвестицій. При цьому інвестиції в людський капітал є довгостроковими інвестиціями в економіку держави.

Метою комплексного впливу інвестицій в людський капітал є досягнення ефекту синергії (від грец. *synergos* – той, що діє разом), тоб-

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

то таких стратегічних переваг, які виникають при поєднанні двох або більше факторів, посилюючи ефект їх взаємодії, що у підсумку суттєво перевищує просту суму дій кожного окремо взятого фактора. Так, забезпечення належного рівня освіти та науки призводить до розвитку інноваційних технологій, що є інтелектуальною складовою людського капіталу, водночас впливаючи на продуктивність праці – трудовий капітал. При цьому показники фізичного здоров'я населення суттєво впливають на потенціал людини, а тому підтримка сфери охорони здоров'я є першочерговим завданням держави, що стимулює увесь подальший розвиток людського капіталу та продуктивність праці людини впродовж її життя.

Також людський капітал є головним та найціннішим активом будь-якої організації. У світі бізнесу та постійної конкуренції на ринку саме людські ресурси є відмінною рисою компанії, оскільки колективні знання, вміння та навички персоналу визначають переваги однієї компанії над іншою на ринку товарів та послуг. У порівнянні з іншими видами капіталу, наприклад, землі та фізичного капіталу, людський капітал має першорядне значення, оскільки він може використовувати землю та фізичний капітал, які не можуть стати корисними самі по собі.

Завдяки спеціальному проєкту, здійсненому Світовим банком, було проведено комплексне дослідження людського капіталу за регіонами світу та рівнем доходу країн. За його підсумками у 2018 році підготовлено відповідний аналітичний звіт¹⁸⁷. В продовження цього дослідження останні доступні дані представлені станом на 2020 рік. У ньому дається визначення людському капіталу та зазначається, що людський капітал як сукупність знань, навичок та повного здоров'я дає людям змогу реалізувати свій потенціал і стимулює економічне зростання.

Індекс людського капіталу як показник майбутнього обсягу людського ресурсу складається з низки компонентів, таких як здоров'я, освіта та інтелект, а також якість та умови життя і праці. Він визначається на основі підрахунку показників зазначених компонентів за загально прийнятими формулами. Цей індекс вимірює обсяг людського капіталу, який може очікувати досягти дитина, народжена на сьогодні, до її 18 років, враховуючи ризики поганого здоров'я та поганой

¹⁸⁷ The World Bank. The Human Capital Project. World Bank, Washington, DC. 2018. URL: <http://hdl.handle.net/10986/30498> (дата звернення: 20.05.2024).

освіти, які переважають у країні, де вона живе¹⁸⁸. Його розроблено, щоб висвітлити, як покращення поточних результатів у сфері охорони здоров'я та освіти впливає на продуктивність наступного покоління працівників, припускаючи, що діти, народжені сьогодні, протягом наступних 18 років матимуть ті ж можливості для отримання освіти та ризику для здоров'я, з якими тепер стикаються діти цього вікового діапазону. Тобто ключовими елементами для обрахунку індексу людського капіталу є дані про охорону здоров'я та освіту.

Загалом по країнах ЄС середній індекс людського капіталу 0.7–0.8. В країнах Близького Сходу та Африки – нижче 0.6. Наприклад, Швейцарія – 0.76, Норвегія – 0.77 та Японія – 0.8 є країнами, що характеризуються високим індексом людського капіталу. В той час, як в Україні в довоєнний період він становив – 0.6 (середній показник по чоловіках та жінках)¹⁸⁹.

Буквально цей показник означає, що дитина, народжена, наприклад, в Україні (при показнику індексу людського капіталу 0.63) досягне 63% своєї продуктивності за умови здобуття нею повної освіти та при міцному здоров'ї¹⁹⁰.

Розглядаючи закономірності та фактори розвитку людського капіталу, слід виділити певні його компоненти, які є ключовими показниками для визначення його індексу:

1. Насамперед це рівень виживання дітей. За основу береться досягнення ними п'ятирічного віку. Особливість обрання цього віку пов'язана з тим, що цей показник дозволяє відобразити відсоток дітей, які досягнуть періоду початку накопичення людського капіталу, що є фактично початковим етапом у межах різних освітніх систем. Він вираховується на основі даних про дитячу смертність до 5 років, що містяться в базах даних щодо народжень та смертей. Ці дані збираються щороку по 198 країнах.

2. Очікувана тривалість навчання в школі, в тому числі скорегована на результати навчання в школі, яка дає змогу проаналізувати як якісні, так і кількісні дані (на основі уніфікованих результатів тес-

¹⁸⁸ Human Capital Index. Data Catalog. URL : <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038030> (дата звернення: 20.05.2024).

¹⁸⁹ The World Bank. Data. Human Capital Index (HCI) (scale 0–1) – Switzerland, Norway, Japan, Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/HD.HCI.OVRL?locations=CH-NO-JP-UA&view=map> (дата звернення: 20.05.2024).

¹⁹⁰ The World Bank Human Capital Project. 2020 HCI: Country Briefs and Data. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Briefs> (дата звернення: 20.05.2024).

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

тування) та визначити якість освіти в рамках міжнародних програм оцінки навчальних досягнень.

Кількісні показники підраховуються на основі кількості років, які очікуються, що дитина може провести в школі за навчанням до досягнення нею 18-річного віку, якщо припустити, що вона розпочне дошкільне навчання у віці 4 років. Тому при розрахунку враховуються показники зарахування до школи, а також робиться поправка на другорічників.

Підрахунок здійснюється як сума вікових коефіцієнтів охоплення шкільною освітою для вікової групи 4–17 років, з мінімальним значенням 0 та максимальним 14. Зазвичай результати усереднюють для групи дітей віком 4–5 років, потім учнів початкової школи 6–11 років, учнів середньої школи 12–14 років та старшої школи 15–17 років. При цьому якісні показники є відображенням результатів тестування за міжнародними програмами оцінки у вигляді уніфікованих освітніх досягнень на основі даних Світового банку.

Слід підкреслити, що різний вік початку обов'язкового навчання у школі та тривалість навчання на певних щаблях школи у кожній країні означають, що ці дані можуть бути лише приблизними.

3. Стан здоров'я. Для підрахунку показника стану здоров'я береться за основу показник виживання дорослих, що обраховується як частка 15-річних дітей, які, як очікується, доживуть до 60-річного віку. Цей показник розраховується на підставі показників смертності за різними віковими групами, які Фонд ООН у галузі народонаселення представляє у вигляді відповідної доповіді раз на п'ять років. При цьому ці дані екстраполюються для розрахунку щорічних показників. Збір таких даних можливий у країнах з ефективно діючими системами реєстрації народжень і смертей. Однак стосовно близько чверті країн світу, що мають найнижчий рівень життя, такі дані відсутні або є неповними. У таких країнах зазначена провідна агенція ООН визначає рівень смертності за віковими групами, зіставляючи наявні, хоча й обмежені, дані про смертність з даними типових таблиць смертності, які показують основні тенденції у розподілі смертності за віком, фактично здійснюючи моделювання таких даних із зазначенням діапазонів невизначеності.

Для його обрахунку враховуються також фактори, які хоча і не призвели до смертельного результату, однак впливають на стан здоров'я людини вже від народження дитини та до моменту в май-

бутньому, коли вони можуть вплинути на неї у дорослому віці, якщо наявна ситуація збережеться й надалі.

Також застосовується показник поширеності низькорослості серед дітей віком до 5 років, починаючи від оцінки стану здоров'я плода, немовляти та дитини молодшого дошкільного віку. Тобто враховуються в сукупності різноманітні ризики для повноцінного здоров'я, з якими дитина, яка народилася сьогодні, може зіткнутися на ранньому етапі свого життя, і які можуть мати важливі наслідки для її здоров'я та добробуту в дорослому віці.

На основі вище проаналізованих показників визначається їх внесок у рівень продуктивності людини для обрахунку індексу людського капіталу. З цією метою застосовується методика агрегування. Для зведення компонентів індексу людського капіталу воедино вони спочатку перетворюються на показники їхнього відносного внеску у продуктивність. Надалі, перемножуючи ці показники, отримуємо загальний індекс людського капіталу.

Індекс людського капіталу вимірюється в одиницях продуктивності порівняно з еталонним показником повного курсу освіти та повноцінного здоров'я. У підсумку індекс людського капіталу показує загальний рівень продуктивності, який діти, народжені сьогодні, матимуть як майбутні працівники з поправкою на ризик, пов'язаний з неналежною якістю охорони здоров'я та освіти, що відображений у цих компонентах.

Щодо показника виживання, його відносний внесок у продуктивність очевидний: діти, які не дожили до дорослого віку, ніколи не стануть продуктивними дорослими. Відповідно, передбачувана продуктивність майбутнього працівника, яким є народжена сьогодні дитина, ділиться на величину показника виживання у порівнянні з еталонним показником виживання всіх дітей.

Що ж до освіти, його відносний внесок у продуктивність розраховується виходячи з великих емпіричних даних про оцінку віддачі освіти на індивідуальному рівні. На основі наукових даних утвердилося уявлення, що кожен додатковий рік навчання у школі збільшує ймовірний заробіток майбутнього працівника на 8 відсотків за кожен рік навчання. Ці дані можна використовувати для перетворення відмінностей між країнами щодо тривалості навчання у школі, скоригованої на результати навчання, на відмінності у рівнях продуктивності працівників. Наприклад, у порівнянні з еталонним показником, коли

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

всі діти до 18-річного віку проходять повний 14-річний курс навчання, дитина, яка провчилася лише 9 років, ставши дорослою, виявиться на ймовірних 40 відсотків менш продуктивною (неотримані 5 років навчання, помножені на 8 відсотків за кожен рік).

Стосовно стану здоров'я, його відносний внесок у продуктивність розраховується виходячи з наведених у наукових працях великих емпіричних даних щодо оцінки віддачі від якіснішої охорони здоров'я на індивідуальному рівні.

Індекс людського капіталу тісно пов'язаний з показниками Цілей сталого розвитку ООН¹⁹¹. Спершу пандемія, а надалі війна в Україні безумовно вплинули на показники кожної із цілей сталого розвитку ООН. Ще в довоєнний період ООН у своїй Резолюції «Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку до 2030 року» від 25 вересня 2015 року наголошувала на особливому захисті вразливих категорій людей, «до яких належать усі діти, молодь, люди з обмеженими можливостями (з яких понад 80 відсотків живуть у бідності), люди, які живуть з ВІЛ/СНІДом, люди похилого віку, корінне населення, біженці та внутрішньо переміщені особи і мігранти», а також на «необхідності вживати більш ефективних заходів і дій відповідно до міжнародного права, щоб усунути перешкоди та обмеження, посилити підтримку та задовольнити особливі потреби людей, які проживають у районах, що постраждали від складних надзвичайних гуманітарних ситуацій, і в районах, уражених тероризмом» (п. 23)¹⁹². Україна, опинившись у стані війни, перебуваючи у фазі загострення гуманітарної, безпекової, економічної, екологічної, демографічної та інших криз, зазнала вражаючих змін, що вплинули на загальні показники індексу людського капіталу.

Пункт 23 зазначеної Резолюції присвячений необхідності «досягнення загального охоплення медичними послугами та доступу до якісної медичної допомоги» з метою сприяння «фізичному та психічному здоров'ю та добробуту, а також продовження тривалості життя для всіх». При цьому окремо наголошується на зобов'язанні «прискорити прогрес, досягнутий на сьогоднішній день у зниженні смертності но-

¹⁹¹ Sustainable Development Goals. URL: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/sustainable-development-goals-2> (дата звернення: 22.05.2024).

¹⁹² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)] 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

вонароджених, дітей і матерів, припинивши всі такі випадки смерті, яким можна запобігти, до 2030 року»¹⁹³.

Розуміння демографічних тенденцій і передбачення демографічних змін є вирішальними для планування національного розвитку та реалізації Порядку денного сталого розвитку до 2030 року. Саме тому відділ народонаселення Департаменту ООН з економічних і соціальних питань, заснований ще в 1946 році, надає свою підтримку з питань народонаселення та розвитку Генеральній Асамблеї ООН, Економічній і Соціальній Раді (ЕКОСОП) та Комісії з народонаселення та розвитку. Його робота спрямована на зміцнення спроможності держав-членів ООН відстежувати демографічні тенденції та вирішувати поточні та нові демографічні проблеми.

Відділ народонаселення у липні 2022 року надав міжнародній спільноті дані про населення та аналіз демографічних тенденцій і результатів розвитку для всіх країн і регіонів світу, викладених у вигляді методологічного звіту «Перспективи світового населення до 2022 року. Методологія оцінок і прогнозів населення ООН»¹⁹⁴.

Цей звіт описує спосіб підготовки оцінок по кожній країні, а також розкриває підходи та припущення, які використовувалися для прогнозування народжуваності, смертності та міжнародної міграції до 2100 року. У ньому також надається огляд сценаріїв, які використовуються для створення різних демографічних прогнозів, а також інформація про методи прогнозування та ймовірність майбутніх демографічних тенденцій, оскільки прогнози до 2100 року є предметом високого ступеня невизначеності, особливо на рівні країн.

Також підсумком роботи відділу народонаселення є «Перспективи народонаселення світу 2022: Підсумок результатів»¹⁹⁵, що є двадцять сьомим виданням (з 1950 року до теперішнього часу) офіційних демографічних оцінок і прогнозів ООН, яке представляє оцінки чисельності населення для 237 країн або регіонів, підкріплені ана-

¹⁹³ Там само.

¹⁹⁴ Methodology Report: World Population Prospects 2022. Methodology of the United Nations population estimates and projections. UN DESA/POP/2022/DC/NO.6 July 2022. URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2022_Methodology.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

¹⁹⁵ World Population Prospects 2022: Summary of Results. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. United Nations New York, 2022. URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

лізом історичних демографічних тенденцій. Ця остання оцінка враховує результати 1758 національних переписів населення, проведених між 1950 і 2022 роками, а також інформацію з систем реєстрації актів цивільного стану та 2890 національних репрезентативних вибіркового опитувань. У цьому виданні представлені прогнози населення до 2100 року, які відображають низку вірогідних результатів на глобальному, регіональному та національному рівнях. Причому оцінки та прогнози представлені вперше в однорічних інтервалах замість п'ятирічних, які використовувалися раніше, та окремо за віком та статтю. Також беруться до уваги наслідки пандемії та її вплив на рівень смертності (насамперед надмірну смертність 2020–2021 років) у загальній тенденції до 2050 року, а також показники народжуваності та міжнародної міграції.

Водночас звітом не було охоплено, навіть гіпотетично, демографічну кризу в Україні, спричинену широкомасштабною війною, яка розпочалася 2022 року, а також як її наслідок – міграційні та інші процеси, що значно вплинули на світові демографічні показники, особливо в Західній Європі. Слід брати до уваги також глобальні екологічні проблеми, що виникли в результаті ведення війни та порушення державою-агресором принципів та норм міжнародного права, які безпосередньо впливають на сталий розвиток не лише України, але й інших країн світу.

Оскільки «Порядок денний до 2030 року» підкреслює, що люди знаходяться в центрі сталого розвитку, повторюючи ідеали, викладені в Програмі дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку, прийнятій в Каїрі в 1994 році¹⁹⁶, останні демографічні тенденції є провісниками майбутніх викликів для досягнення Цілей сталого розвитку.

Звіт складається з трьох частин. Перша частина описує найбільш вірогідні демографічні тенденції, зростання та вікові структури населення з 1950 по 2050 рік та їх зв'язок з Цілями сталого розвитку¹⁹⁷. Друга частина визначає демографічні чинники змін населення, такі

¹⁹⁶ Program of action adopted at the International Conference on Population and Development Cairo 5–13 September 1994. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf (дата звернення: 23.05.2024).

¹⁹⁷ World Population Prospects 2022: Summary of Results. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. United Nations New York, 2022. URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf (дата звернення: 23.05.2024).

як народжуваність, смертність та міжнародна міграція, а також пропонує оцінку демографічних наслідків пандемії COVID-19. Третя частина містить довгострокові демографічні тенденції до 2100 року та їхні потенційні наслідки і прогнози.

Коротким підсумком цього документу стало видання ООН «Прогнозів щодо народонаселення світу 2022: Підбивання підсумків»¹⁹⁸, зосередивши особливу увагу на глобальній проблемі постійного приросту населення, міжнародної міграції, політиці народжуваності, впливу пандемії на показники народжуваності, зокрема й значне падіння темпів народжуваності в окремих країнах, а також на ролі зростання частки населення працездатного віку в сприянні економічному зростанню на душу населення тощо. У зазначеному підсумковому звіті підкреслено, що «сьогодні дві третини світового населення проживає в країні чи регіоні, де народжуваність за все життя становить менше ніж 2.1 народження на жінку, що приблизно відповідає рівню, необхідному для нульового зростання в довгостроковій перспективі для населення з низькою смертністю».

У вересні 2022 року зазначений відділ ООН опублікував «Прогноз народонаселення світу 2022. Джерела даних»¹⁹⁹, де представлені дані стосовно країн світу, власне як і щодо України, за такими основними критеріями, як:

- населення: дані відображають загальну чисельність населення та розподіл за віком і статтю згідно з переписами 1959, 1970, 1979, 1989, 2001 років, враховуючи також міжнародні оцінки подальших тенденцій у народжуваності, смертності та міжнародній міграції. Крім того, робиться примітка, що дані були скориговані з огляду на недостатню кількість дітей віком до 15 років;
- народжуваність: дані відображають загальний коефіцієнт народжуваності та вікову структуру народжуваності на основі: (а) офіційних оцінок вікових показників народжуваності до 2020 року; (б) зареєстрованих народжень, класифікованих за віком матері та основного жіночого населення за віковим

¹⁹⁸ World Population Prospects 2022: Summary of Results. July 2022. URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2022_wpp_key-messages.pdf (дата звернення: 23.05.2024).

¹⁹⁹ World Population Prospects 2022 Data Sources. Population Division UN DESA/POP/2022/DC/NO. 9 September 2022. United Nations New York, 2022. URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2022_Data_Sources.pdf (дата звернення: 23.05.2024).

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

- критерієм до 2019 року; (с) з поправкою на занижену реєстрацію, зокрема й народжуваність, яка датована заднім числом;
- дитяча смертність: дані відображають смертність дітей до п'яти років на основі: (а) офіційних оцінок смертності немовлят і дітей до 2017 року; (б) зареєстрованих випадків смерті немовлят і дітей до 2021 року; (с) прямих оцінок народжень і смертей дітей віком до п'яти років, розрахованих на основі даних повної історії пологів; (д) непрямих оцінок на основі даних про будь-коли народжених дітей за переписами 1989, 2001 років; (е) Міжнародних оцінок, що використовувалися до 2021 року;
 - загальна смертність: дані відображають очікувану тривалість життя при народженні та вікову структуру смертності на основі: (а) офіційних оцінок до 2007 року; (б) зареєстрованих випадках смерті за віком і статтю до 2020 року; (с) з поправкою на зниження смертності немовлят і дітей;
 - смертність дорослих і осіб похилого віку: дані відображають оцінки, отримані на основі: (а) смертності за віком і статтю, доступних за оцінками до 2007 року і реєстру до 2020 року; (б) Міжнародних оцінок до 2021 року; (с) оцінок смертності дітей віком до п'яти років, дорослих і людей похилого віку;
 - міграція: дані відображають оцінки міжнародної міграції на основі: (а) інформації про населення, яке народилося за кордоном з переписів і реєстрів з основних країн призначення; (б) оцінок, отриманих як різниця між загальним зростанням населення та природним приростом; (с) статистичних даних Управління верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) щодо кількості біженців у основних країнах притулку.

Після масового впливу українських громадян та отримання тимчасового притулку насамперед у країнах ЄС (згідно з Імплементативним Рішенням (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року щодо встановлення наявності масового припливу переміщених осіб з України у значенні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та, як наслідок, запровадження тимчасового захисту²⁰⁰ відповідно до так званої Директиви

²⁰⁰ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC (дата звернення: 24.05.2024).

про тимчасовий захист 2001/55/ЄС (про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та понесення наслідків цього) від 20 липня 2001 року²⁰¹, яку вкотре продовжила Рада ЄС ще на рік – до березня 2026 року²⁰²), прогнози щодо їх повернення є досить невизначеними.

За даними Порталу оперативних даних УВКБ ООН як платформи обміну інформацією для сприяння координації надзвичайних ситуацій, пов'язаних із біженцями, понад 6.5 млн. українських громадян стали біженцями в різних країнах світу через повномасштабне російське вторгнення²⁰³.

Однак у доповнення до міграційної кризи демографічна криза, яка загострилася під час війни та стала екзистенційною проблемою, демонструє вкрай невтішні кількісні дані, серед яких насамперед високі показники смертності. Станом на 2022 рік загальна кількість населення України була в межах 38 млн. При цьому був присутній від'ємний приріст населення – 14.3, при середній тривалості життя 70 років та міграції – 6.763.580²⁰⁴. Після повномасштабного вторгнення ці показники зросли.

Прогнози майбутнього глобального зростання населення завжди мали важливе стратегічне значення для розвитку людства, що дозволяло заздалегідь розробляти проекти, спрямовані на оптимізацію необхідних показників. З іншого боку, тенденція спаду приросту населення світу та, як наслідок, його глобальне старіння починає актуалізуватися на тлі загострення збройних конфліктів, стихійних лих, екологічних катастроф, епідемій та пандемії. У дослідженні²⁰⁵, про-

²⁰¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj> (дата звернення: 24.05.2024).

²⁰² Ukrainian refugees: Council extends temporary protection until March 2026. Council of the EU. Press release. 25 June 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/ukrainian-refugees-council-extends-temporary-protection-until-march-2026/> (дата звернення: 24.05.2024).

²⁰³ Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення: 24.05.2024).

²⁰⁴ The World Bank. Data. Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine?view=chart> (дата звернення: 25.05.2024).

²⁰⁵ European Commission, Joint Research Centre, Lutz, W., Stilianakis, N., Stonawski, M.

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

веденому під егідою ЄС Експертним центром з питань народонаселення та міграції (The Centre of Expertise on Population and Migration – CEPAM), представлено різні сценарії майбутніх тенденцій щодо населення та людського капіталу у 201 країні світу до кінця цього століття для оцінки можливих майбутніх моделей міграції до ЄС²⁰⁶. Цей експертний центр було створено як нове науково-дослідне партнерство між Міжнародним інститутом прикладного системного аналізу від Всесвітньої програми народонаселення (International Institute for Applied Systems Analysis – IIASA)²⁰⁷, що проводить дослідження критичних проблем глобальних екологічних, економічних, технологічних і соціальних змін, з якими стикається людство у XXI столітті, та Спільним дослідницьким центром Європейської Комісії, що надає науково обґрунтовані знання з питань міграції та демографії для підтримки політики ЄС.

Офіс публікацій Європейського Союзу в Люксембурзі 2023 року опублікував важливе дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін»²⁰⁸. У ньому відображено прогностичні наслідки щодо кількісних і якісних змін населення країни у довгостроковій перспективі після закінчення війни та їх вплив на відбудову України. Насамперед у цьому звіті аналізується вплив російського вторгнення 24 лютого 2022 року на майбутню чисельність населення України та його структуру. Він спирається на особливу роль міграції як істотного компонента демографічних змін кожної країни. В документі представлено чотири сценарії міграції з прогнозами змін населення України до 2052 року: I. Тривала війна та низьке повернення. II. Постійна еміграція. III. Циркулярна міграція. IV. Міграційний перехід. Такі прогнози було

(2018). *Demographic and human capital scenarios for the 21st century: 2018 assessment for 201 countries*, (W. Lutz, editor, N. Stilianakis, editor, M. Stonawski, editor, A. Goujon, editor, K. Samir, editor) Publications Office. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/835878> (дата звернення: 25.05.2024).

²⁰⁶ CEPAM: The Centre of Expertise on Population and Migration. URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/cepam-centre-expertise-population-migration_en

²⁰⁷ IIASA – International Institute for Applied Systems Analysis. URL: <https://iiasa.ac.at/> (дата звернення: 25.05.2024).

²⁰⁸ Ueffing, P., Adhikari, S., K.C., S., Poznyak, O., Goujon, A. and Natale, F., *Ukraine's population future after the Russian Invasion*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5217277a-be30-11ed-8912-01aa75ed71a1/language-en> (дата звернення: 25.05.2024).

зроблено на основі даних минулих демографічних тенденцій, а також оцінки чисельності та складу міжнародно переміщеного населення з України.

Наприклад, візьмемо два радикальні сценарії післявоєнного розвитку країни. Згідно з найбільш песимістичним сценарієм «Тривала війна та низьке повернення» українських громадян очікується спад рівня населення на 31%. Та навіть за найбільш оптимістичним сценарієм майбутніх тенденцій міграції, у випадку, коли Україна зможе швидко відновитися після війни та стати країною, здатною приймати мігрантів у довгостроковій перспективі, все одно дані свідчать про скорочення населення на 21% до 2052 року.

У наведеній таблиці представлені прогностичні зміни чисельності населення з січня 2022 року по 2052 рік за чотирма можливими сценаріями.

Сценарій	Населення (млн)			Абсолютна зміна (млн)	Відносна зміна (%)
	2022	2027	2052		
Тривала війна та низьке повернення	43.3	35.4	29.9	-13.4	-31%
Постійна еміграція	43.3	39.2	31.5	-11.8	-27%
Циркулярна міграція	43.3	39.3	33.0	-10.3	-24%
Міграційний перехід	43.3	39.3	34.3	-9.0	-21%

Різниця у скороченні населення між усіма чотирма сценаріями міграції, представленому у звіті, свідчить про неточність прогнозів ООН, а також, що міграція матиме таке ж важливе значення, як народжуваність і смертність у зміні населення України після війни. Крім того, очікуваний значний спад чисельності населення супроводжується проблемами старіння населення та скороченням робочої сили, що, у свою чергу, створює додаткове навантаження на економіку та системи соціальної підтримки.

У звіті зазначається, що населення України з кінця Другої світової війни досягло свого піка в 51.7 мільйона у 1994 році. Загалом спад приросту населення України та його старіння почався з часу її незалежності. Однак протягом останніх десятиліть в Україні спостерігається скорочення та швидке старіння населення. За оцінками ООН, до російського військового вторгнення станом на 1 січня 2022 року населення України становило 43.3 мільйона (включно з Автономною Республікою Крим, яка була анексована у 2014 році). Отже, падін-

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

ня чисельності населення між 1994 та 2022 роками становило 16%. Така демографічна тенденція є типовою для країн, які пережили крах державного соціалізму та розпочали перехід до ринкової економіки. Це принесло значні економічні, соціальні та політичні трансформації, що вплинули на динаміку популяції.

Наступними важливими показниками, що характеризують демографічне становище в Україні, є низька народжуваність і висока смертність.

Станом на 2021 рік народжуваність в Україні була вже дуже низькою – лише 1.2 народження на жінку, що було найменшим оціночним числом для будь-якої країни Європи. Рівень народжуваності різко впав після здобуття Україною незалежності, навіть нижче кількості пологів 1.1 на одну жінку. Тобто, якби показник народжуваності коливався на рівні 2 народження на жінку, що приблизно дорівнює середній кількості дітей на одну жінку, це допомогло б утримувати розмір популяції. Одним із визначальних факторів такого падіння була недостатня державна підтримка сім'ї як у формі матеріальної допомоги при народженні дитини, так й інших формах.

Крім того, такі низькі показники бути також наслідком збройного конфлікту на Донбасі у 2014 році. Надалі пандемія COVID-19 погіршила демографічне становище. Підсумком тривалої тенденції такої низької народжуваності стало значне скорочення чисельності поколінь.

Щодо очікуваної тривалості життя, то з початку повномасштабного російського вторгнення навіть максимально високий для України показник у 74 роки, який фігурував між 2009 та 2016 роками, не може нині вважатися прогностичним, ураховуючи фактор непередбачуваності та значного навантаження на систему охорони здоров'я, а також частково обмежену доступність до медичних послуг протягом дії воєнного стану.

Наступним визначальним фактором, що впливає на демографічну ситуацію в Україні, є рівень міграції. У цьому звіті виокремлюються цифри, зафіксовані до незалежності, а також до та після повномасштабного російського вторгнення. Загалом можна виділити кілька видів міграційних процесів: насамперед, це міграція всередині країни (так звані внутрішньо переміщені особи), але найвідчутніший вплив справила еміграція. На порядку денному стоїть безумовне питання повернення емігрантів, враховуючи частку осіб (включно з тими, що

ще виїдуть за кордон для подальшого об'єднання їх сімей), які не повернуться в Україну в найближчі роки, навіть після завершення війни, зокрема з причини працевлаштування за кордоном. При цьому на рівні з рееміграцією стоїть важливе завдання для держави – репатріація її громадян, насамперед українських дітей та полонених.

У звіті представлено метод багатовимірного прогнозування населення, що використовується для передбачення чисельності населення за віком і статтю для кожного п'ятирічного періоду, починаючи з 2022 року і до 2052 року (2022–2027, 2028–2032 роки тощо). При цьому використовуються коефіцієнти народжуваності, виживання та смертності, а також різні припущення щодо міграції, що дозволяють розрізнити населення за типами – міжнародна робоча міграція та вимушена (біженство через російську військову агресію проти України).

Отже, очевидно, що вплив війни відчутний на раптовому зниженні життєво необхідних для відродження нації показників, таких як народжуваність та тривалість життя, з одночасним старінням населення та високим і непередбачуваним рівнем смертності та міжнародної міграції. Тому відродження України як держави та її нації апіорі можливе лише за рахунок людського капіталу як її найбільшого багатства та рушійної сили прогресу країни.

Загалом передбачалося, що вище зазначений звіт сприятиме виробленню перспективної політики, яка зможе підтримати довгострокове економічне та соціальне відновлення України шляхом передбачення можливих наслідків міграційних процесів для довгострокових тенденцій у народонаселенні в Україні.

Безумовно, прогнозування народонаселення є важливим інструментом для моделювання наслідків майбутніх тенденцій і змін у чисельності та структурі населення, що мають вирішальне значення для розуміння різноманітних глобальних економічних, екологічних, соціальних і геополітичних подій, які у значній мірі залежать від дій людини. Так, у 2023 році було здійснено глобальне опитування щодо рушійних сил і наслідків демографічних змін, за підсумками якого було оприлюднено звіт²⁰⁹. У цьому звіті було задокументовано результати

²⁰⁹ European Commission, Joint Research Centre, Icardi, R., Gailey, N., Goujon, A. (2023). *Global demography expert survey on the drivers and consequences of demographic change*, Publications Office of the European Union. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/139588> (дата звернення: 28.05.2024).

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

онлайн-опитування, проведеного серед 237 респондентів, переважно членів основних демографічних асоціацій, які поділилися своїми думками щодо 240 аргументів/тверджень, пов'язаних із майбутніми тенденціями та факторами народжуваності, смертності, імміграції та еміграції, а також про політичні наслідки ключових демографічних мегатрендів. Вони також надали числові оцінки майбутніх рівнів народжуваності та очікуваної тривалості життя в 2050 і 2100 роках. Варто зазначити, що участь і географічне охоплення респондентів не дозволяють вважати це опитування репрезентативним для аналізу окремих країн. Проте, воно пропонує цінну інформацію про демографічні виклики майбутнього, їх причини та потенційні наслідки в глобальному масштабі.

Отже, у результаті десятирічної війни зростання населення в Україні значно сповільнилося, а в окремих випадках припинилося. Тому слід бути готовими до зростання частки людей похилого віку, до зменшення народжуваності та спаду загальної чисельності населення. Ці та інші виклики, пов'язані з війною, можна частково подолати, реагуючи на майбутні демографічні тенденції та визначаючи нову державну політику та планування в цій та суміжних сферах, ураховуючи важливість довгострокових інвестицій в людський капітал для відновлення спроможностей української нації.

Демографічна криза безумовно справила катастрофічний вплив не лише на нинішні національні спроможності України, а й на її майбутню відбудову у повоєнний період та її економічний потенціал. Регулярні заклики Президента України щодо повернення українців з-за кордону на Батьківщину, зокрема з пропозицією громадянства (відображене в поданому ним черговому законопроекті щодо множинного громадянства²¹⁰) етнічним українцям, є яскравим свідченням цього.

Крім того падіння народжуваності в Україні доповнює стрімкі темпи скорочення населення. Наявні низькі показники народжуваності є явно недостатніми для відродження нації. Лише у разі, коли кожна українська родина матиме принаймні трьох дітей, це зможе подарувати шанс нації на приріст, про що вже зазначалося раніше в контексті

²¹⁰ Проект закону України «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України», від 22.01.2024 № 10425. URL: https://ips.ligazakon.net/document/J1105781?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=j103&_ga=2.164445375.1672277414.1706701364-1657631977.1701935663#_gl=1*140ic4f*_gcl_au*OTM3MzExOTc1LjE3MDE5MzU2NjI (дата звернення: 28.05.2024).

об'єктивно необхідної кількості народжень, що припадають на одну жінку. І в цьому процесі основна функція має покладатися на політику держави у сфері батьківства, материнства, дитинства та репродукції.

Загалом українська влада має приділяти особливу увагу забезпеченню та захисту прав дитини. Залишається нагальною необхідність продовження та посилення консолідації міжнародних зусиль з повернення незаконно депортованих українських дітей. У цьому контексті слід пригадати їх примусову асиміляцію, «яка здійснювалася різними способами, зокрема через функціонування системи спеціальних «таборів перевиховання» з елементами мілітаризації»²¹¹, що несе загрозу їх використання проти їх Батьківщини – України. Це є грубим порушенням норм міжнародного права, закріплених у низці міжнародних конвенцій, а також у внутрішньому російському праві, в контексті їх вербування та використання опосередковано чи безпосередньо у збройних конфліктах.

Водночас важливі питання щодо захисту прав дитини стосуються не лише неповнолітніх, але й тих, що мають народитися. Зокрема це сфера допоміжних репродуктивних технологій, яка торкається питання штучного запліднення, кріоконсервації чоловічих та жіночих гамет (статевих/репродуктивних клітин), сурогатного материнства. Оскільки це достатньо дорогі медичні послуги, держава не прагнула за роки незалежності врегулювати ці питання та взяти їх під державний контроль та гарантії. Тому репродуктивна медицина в Україні завжди була нішею приватних комерційних інтересів.

На жаль, Україна набула сумної слави однієї із країн-«лідерів» в Європі за показниками штучного переривання вагітності. На порядку денному питання збереження генофонду нації²¹². Саме бажання мати генетично рідну дитину спонукає жінок і чоловіків звертатися до медичних закладів, які пропонують послуги із лікування безпліддя за допомогою різних методів допоміжних репродуктивних технологій²¹³. У цьому контексті слід відзначити новий напрям державної програми у сфері охорони репродуктивного здоров'я, що спрямована

²¹¹ Островська Б.В. Діти війни: незаконна депортація, насильницьке переміщення та репатріація. *Нове українське право*. 2023 (2). С. 60–72.

²¹² Островська Б.В. Збереження генофонду України: національна стратегія захисту. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лютого 2024 р. Тернопіль: Вектор, 2024. С. 107–110.

²¹³ Островська Б.В. Міжнародно-правове регулювання права людини на життя в контексті біоетики. Вид. 2-ге. Київ: Норма права, 2023. С. 319–335.

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

на реалізацію права на біологічне батьківство (материнство). Зокрема законодавчі новели передбачають забезпечення державними послугами у сфері допоміжних репродуктивних технологій українських громадян (військовослужбовців та поліцейських), які стоять на захисті держави у період воєнного стану, а саме «на здійснення забору, криоконсервації та зберігання їхніх репродуктивних клітин на випадок втрати репродуктивної функції при виконанні обов'язків із оборони держави, захисту Вітчизни та інших покладених на них обов'язків відповідно до законодавства» (ст. 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та ст. 95 Закону України «Про Національну поліцію»), а також «у разі смерті або оголошення судом померлою особи, репродуктивні клітини якої зберігаються відповідно до законодавства, їх безоплатне зберігання відповідно до цього Закону здійснюється протягом трьох років з моменту смерті такої особи або оголошення судом її померлою. Після закінчення цього строку подальше зберігання таких клітин може бути продовжене за рахунок іншої особи, визначеної у заповіті особи щодо власних репродуктивних клітин, які зберігаються відповідно до законодавства, на випадок її смерті або оголошення судом її померлою» (підпункт 3 пункту 2 розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців та інших осіб на біологічне батьківство (материнство)»)²¹⁴. Таку особливу роль держави у захисті життя та здоров'я як нинішніх поколінь, які безпосередньо беруть участь у захисті держави, так і майбутніх поколінь, які є її майбутніми захисниками, можна визначити як довгострокову інвестицію у людський капітал, яка дотична до оборонної сфери держави.

Слід зазначити, що саме держава має сприяти реалізації програм репродуктивного здоров'я населення, зокрема шляхом надання певних послуг у цій сфері бюджетним коштом, оскільки, як проголошує Конституція України, «людина, її життя і здоров'я ... визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3), «сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою» (ст. 51)²¹⁵. У цьо-

²¹⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців та інших осіб на біологічне батьківство (материнство): Закон України від 22.11.2023 № 3496-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3496-IX#Text> (дата звернення: 28.05.2024).

²¹⁵ Конституція України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.05.2024).

му контексті принципово важливим є запровадження спеціальних програм щодо створення державних кріобанків для зберігання репродуктивних клітин²¹⁶. Забезпечення таких програм (проектів) коштом держави сприятиме зокрема й реалізації прав осіб, які віддали своє життя за захист України, на біологічне батьківство (материнство). В цьому контексті актуалізуються питання посмертної репродукції. Тому після їх смерті держава має нести моральний обов'язок забезпечити їх нащадкам можливість (закріпленої як право) бути зачатими і народженими, що є по суті їх правом на продовження роду²¹⁷.

Людський капітал є найбільшим національним багатством. Охорона репродуктивного здоров'я, яке зокрема охоплює й турботу держави про майбутні покоління, є її довгостроковим внеском у людський капітал як основу національного багатства країни. Саме на обов'язку держави, закріпленому в ст. 16 Конституції України, що стосується «збереження генофонду Українського народу», який безумовно охоплює природне право людини на батьківство та материнство, має бути зроблений основний акцент під час розроблення законодавчого регулювання цієї сфери.

Слід нагадати, що Україна завжди була в центрі уваги світового репродуктивного туризму, що суттєво впливає на загальну репутацію країни²¹⁸. Не підконтрольне державі переміщення репродуктивних клітин, ембріонів, новонароджених українськими сурогатними матерями дітей за межі території України може служити загрозою правам дитини чи навіть порушенням прав людини у випадку їх незаконного транспортування за кордон, наприклад, як донорського біоматеріалу чи з іншою метою (комерційною чи експериментальною), особливо в умовах воєнного часу.

Нещодавня правова дискусія в Європейському парламенті щодо послуг сурогатного материнства та їх зв'язку з торгівлею людьми (дітьми як об'єктами фінансової взаємодії через процес сурогатного материнства), незаконним усиновленням та репродуктивною експлуата-

²¹⁶ Островська Б.В. Діти in vitro: українські реалії приватноправового регулювання. *Нове українське право*. 2022 (1). С. 69.

²¹⁷ Островська Б.В. Збереження генофонду України: національна стратегія захисту. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лютого 2024 р. Тернопіль: Вектор, 2024. С. 109.

²¹⁸ Островська Б. Діти війни: проблеми сурогатного материнства під час військової агресії Російської федерації проти України. *Нове українське право*. 2022 (2). С. 73–79.

2.1. Сутність, формування та розвиток людського капіталу як основи...

цією жінок призвели до європейського консенсусу з цього питання²¹⁹. Наслідком цього стало включення заборони сурогатного материнства в директиву проти торгівлі людьми – Директиву 2011/36/ЄС щодо запобігання торгівлі людьми та боротьби з нею і захисту її жертв²²⁰. Це питання стосується Положення про визнання батьківства між державами-членами²²¹, а також Пропозицій до Регламенту Ради щодо юрисдикції, застосовного права, визнання рішень і прийняття автентичних документів у справах про батьківство та про створення Європейського сертифікату про батьківство²²².

Тому при розробці національного законодавства у цій сфері потрібно усвідомлювати, які це матиме наслідки для Української держави у зв'язку з не підконтрольним державі наданням таких послуг для іноземців, насамперед сурогатного материнства, а також, як приклад, запліднення донорськими клітинами на замовлення партнерів, які є представниками однієї статі, що є вкрай делікатними біоетичними питаннями.

Ця тема також стосується правового статусу іноземців, які тимчасово перебувають на території України в частині користування ними правами в сфері охорони здоров'я, зокрема щодо рівності їх прав та прав громадян України при отриманні послуг з допоміжних репродуктивних технологій, особливо на період дії воєнного стану, а також надалі після його закінчення. Варто підкреслити, що репродуктивні права гарантуються насамперед для громадян України, особливо в період дії воєнного стану, однак у межах, визначених законами.

Крім того, при прийнятті норм, які регулюватимуть сферу надання послуг з допоміжних репродуктивних технологій іноземцям, слід обов'язково враховувати внутрішнє право країни їх резидентства

²¹⁹ Surrogacy is only criminalised in the context of trafficking under new proposals. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231011IPR06917/surrogacy-only-criminalised-in-the-context-of-trafficking-under-new-proposals> (дата звернення: 29.05.2024).

²²⁰ Amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims. URL: <https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/en/agenda/202310/LIBE> (дата звернення: 29.05.2024).

²²¹ Regulation on the recognition of parenthood between Member States. 04/2022. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-recognition-of-parenthood-between-member-states> (дата звернення: 29.05.2024).

²²² Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood. COM/2022/695 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0695> (дата звернення: 29.05.2024).

з метою уникнення правових колізій у процесі визнання батьківства (всиновлення), особливо у випадках, коли їх національне законодавство обмежує/забороняє відповідні послуги для своїх громадян.

Водночас з метою зменшення навантаження на систему європейського правосуддя, а саме заяв до Європейського суду з прав людини, в яких би фігурувала держава Україна, слід дотримуватися концепції збереження природної моделі інституту сім'ї, яка є споконвічною національною цінністю Української держави, виразом її традиційної національної ідентичності.

Захист Української держави, виходячи з моральних аспектів, ґрунтується на споконвічних цінностях українського народу, серед яких сім'я закладає основу сталого розвитку суспільства та його людського капіталу, а тому збереження інтересів родин та їх державна підтримка має бути фундаментом для відбудови держави в повоєнний період.

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн – пріоритетне завдання інституційного механізму держави для розвитку людського капіталу України

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю²²³. Приписи наведеної статті визначають головний обов'язок держави – утверджувати і забезпечувати права і свободи людини. Вказане тлумачиться Конституційним Судом України як утримання від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, і вжиття державою належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини²²⁴. Завданнями

²²³ Конституція України: Закон від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

²²⁴ Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

держави є формування і здійснення через свої інституції ефективної державної політики, яка буде сприяти сталому розвитку української нації, котра за роки незалежності України та десятирічної боротьби із збройною агресією росії проявила себе як активний, прогресивний, здатний до саморозвитку та вдосконалення людський потенціал країни. Рівень інтелектуального розвитку українців, здатність до самоорганізації для захисту своїх прав та встановлення соціальної справедливості задля формування стійкого соціально-економічного розвитку держави, формує уяву про людський капітал України, який забезпечує її розвиток через застосування своїх знань, умінь, навичок та здібностей та може розглядатися як один із компонентів національного багатства країни.

У підрозділі 2.1. цього наукового дослідження Б.В. Островська зазначає, що держава є основним інвестором у людський капітал, яка за допомогою забезпечення належного рівня освіти та науки прогресує в інноваційному розвитку технологій і прирості інтелектуальної складової людського капіталу. Це, в свою чергу, впливає на продуктивність праці людей, сприяє збільшенню трудового потенціалу, що посилює економічне зростання країни та впливає на індекс людського капіталу як індикатора рівня людського розвитку.

За даними Звіту про людський розвиток «Вихід із глухого кута: Переосмислення співпраці в умовах поляризованого світу», який у березні 2024 року презентувала Програма розвитку ООН (UNDP), Україна посідає 100 місце у загальному рейтингу із 193 країн та територій щодо індексу людського розвитку, який є узагальненим показником для оцінки досягнень об'єкта дослідження за трьома основними вимірами – тривале та здорове життя, доступ до знань та гідний рівень життя²²⁵. Водночас, як відзначають автори звіту, в Україні гостро відчувається негативний вплив зниження рівня людського розвитку, оскільки цей показник опустився до найнижчого рівня з 2004 року²²⁶.

щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) <https://csu.gov.ua/storinka/3> (дата звернення: 15.05.2024).

²²⁵ Звіт про людський розвиток «Вихід із глухого кута: Переосмислення співпраці в умовах поляризованого світу». URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/ukrayina-zalyshayetsya-krayinoju-z-vysokym-indeksom-lyudskoho-rozvytku-zvit-undp> (дата звернення: 15.05.2024).

²²⁶ Там само.

Чинники, які спричинили зниження рівня людського капіталу в Україні, характеризуються дестабілізуючим впливом прогресії глобалізаційних процесів зовнішнього та внутрішнього характеру. Варто зазначити, що світова та національна глобалізація має двобічний характер: з одного боку, вона трансформує економіку, розширює торговельно-економічні зв'язки між державами, сприяє розвитку інноваційних технологій як основи четвертої промислової революції, а з іншого боку, формує загрози, пов'язані із витісненням людини із виробничих процесів, фактичного «знецінення» людської праці та поширення технологічного безробіття внаслідок повної автоматизації виробництва із використанням технологій III. Окрім того, посилюють негативний вплив глобалізації на кількісні та якісні показники людського капіталу демографічні та економічні кризи, які впевнено крокують світовим простором.

Водночас, жоден із наведених вище чинників не мав такого негативного впливу на рівень людського розвитку та людський капітал України, як повномасштабне вторгнення росії на територію нашої держави. В межах цього дослідження не вважаємо за доцільне наводити статистичні дані щодо кількості населення України, яке залишило країну з 24 лютого 2022, оскільки більш актуальним є питання повернення українців додому, і тому метою цієї праці буде аналіз та оцінка інституційної спроможності влади щодо розробки та реалізації політики повернення вимушених мігрантів, їх реінтеграції до українського суспільства задля збереження та примноження людського капіталу як складника національного багатства України.

На сьогодні на державному рівні визнано, що прогресивний розвиток України в умовах повоєнного відновлення може бути сповільнений через брак людського капіталу. Міністр соціальної політики Оксана Жолнович, представляючи Стратегію соціального розвитку на Міжнародній конференції з питань відновлення України, в червні 2023 року в Лондоні, зазначила, що відбудова України неможлива без людей та підкреслила, що соціальна політика України покликана формувати спроможність людей, а не їх залежність від держави²²⁷.

За розрахунками фахівців Центру економічних досліджень, станом на кінець січня 2024 року за кордоном через війну перебуває

²²⁷ Оксана Жолнович представила стратегію соціального відновлення у Лондоні. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/oksana-zholnovich-predstavila-strategiyu-socialnog/> (дата звернення: 16.05.2024).

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

4,9 млн. українців. Переважна більшість біженців – це жінки (найбільша частка – жінок у віці 35–44 років – 13%) та діти²²⁸. Дослідники прогнозують, що після закінчення війни за кордоном залишиться 1,4 млн. українців за оптимістичного сценарію, 2,0 млн. – за середнього та 2,3 млн. – за песимістичного²²⁹.

Убачається, що українська влада має зосередити максимальну увагу на розробці та впровадженні політики повернення вимушених мігрантів, використовуючи досвід та підтримку країн, яким вдалося успішно реалізувати заходи щодо стимулювання зворотної міграції населення, враховуючи ті чинники, які можуть впливати на бажання, можливості українців повертатися додому та створювати ефективні правові механізми захисту та гарантій прав і свобод громадян на території України.

Організація повернення українців нині є проблемою не лише для України, а й для країн, що стали місцем тимчасового притулку осіб, які вимушено залишили дім через вторгнення росії. Міграційні політики країн Європи в останні роки були орієнтовані на вирішення проблем, пов'язаних з нерегулярною міграцією, яка посилилася з 2015 року у зв'язку із війною в Сирії, посиленню політик запобігання нелегальному перетину кордонів ЄС, заохочення до легальної міграції та інтегрованого управління кордонами²³⁰. Водночас, виклик, який постав перед країнами європейського простору в перші дні війни у зв'язку із необхідністю налагодження системи тимчасового захисту мільйонів українців, був непростим завданням для урядів міжнародних партнерів нашої держави, оскільки активний та масовий перетину кордону, а також наступна організація прихистку українців потребувала нових підходів у регулюванні міграційних рухів.

Аналогічною є ситуація в Україні, коли національна міграційна політика при формуванні національних стратегічних цілей надавала переваги питанням зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України; зменшення негативних наслідків еміграції з України та збільшення її позитивного впливу на розвиток держави; запобігання нелегальній міграції та сприянню легальній мі-

²²⁸ Аналітична записка. Українські біженці. Майбутнє за кордоном та плани на повернення. Третя хвиля досліджень. URL: https://ces.org.ua/ukrainian_refugees_third_wave_research/ (дата звернення: 16.05.2024).

²²⁹ Там само.

²³⁰ Оснач О. Зміни міграційної політики Європейського Союзу (2015–2020): аналіз деяких наслідків. *Migration & Law*. 2021. Vol. 1 (issue 2). С. 68–88.

грації в Україну; забезпечення успішної інтеграції іноземців та осіб без громадянства в українське суспільство та розробку інших заходів, що забезпечать захист прав мігрантів в Україні. Щодо політики повернення – реєміграції, то напрями її розвитку спрямовувалися на створення умов для заохочення повернення трудових мігрантів через механізми інформаційно-консультаційної допомоги для стимулювання добровільного повернення²³¹.

Перші кроки щодо окреслення векторів розробки політики повернення вимушених мігрантів були зроблені урядом у січні 2024 року шляхом внесення змін до Стратегії державної міграційної політики до 2025 року, затвердженої 12 липня 2017 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 482-р (надалі – Стратегія) і визначення питань, які потребують нормативного врегулювання зумовлених та загострених широкомасштабною військовою російською агресією, розпочатою 24 лютого 2022 року проти України²³². Зміни до Стратегії покликані трансформувати політику України не лише в сфері міграції, а й містобудування, економіки, соціальної, освітніх та культурних політик, у реформуванні ринку праці, що формує актуальні завдання для інституційного механізму задля подолання викликів, які постали перед владою у зв'язку із війною та її наслідками. Варто відзначити, що в Стратегії вперше на рівні законодавства визначено, що широкомасштабна військова агресія, розпочата 24 лютого 2022 р. російською федерацією проти України, завдає значної шкоди людському капіталу України²³³. Вважаємо, що задля зміцнення економічної стійкості країни інституційний механізм держави має поставити перед собою ключове завдання в реалізації нинішньої державної політики – збереження людського капіталу. Вважаємо, що виконати його можливо через розробку та впровадження комплексної політики повернення вимушених мігрантів із застосуванням їх реєміграції, а також наступної реінтеграції громадян України до українського суспільства.

Чинне законодавство України не дає можливості сформулювати правову уяву про реєміграцію як соціальне явище, що мало б мати нормативне визначення та регулювання, адже ні положення Стра-

²³¹ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.05.2024).

²³² Там само.

²³³ Там само.

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

тегії, ні інші нормативні акти у сфері міграції не унормовують відносини рееміграції, які можуть бути предметом окремого правового інституту. На сьогодні в стратегічних документах використовується термінологічна сполука – «повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн». Саме ним оперують посадовці при визначенні напрямів політик, що мають реалізувати окремі державні інституції задля заохочення українців до повернення в Україну. На нашу думку, така понятійно – категоріальна невизначеність не сприяє формуванню комплексної державної політики, спрямованої на збереження і при множення людського капіталу.

Варто зазначити, що у 2010 році на рівні проекту Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» були здійснені перші спроби врегулювання відносин рееміграції шляхом визначення рееміграції як процесу повернення емігрантів до держави походження та окреслення пріоритетів міграційної політики у створенні умов для добровільного повернення в місця колишнього проживання громадян України, котрі вимушено залишили місця свого постійного проживання в Україні або тимчасово перебувають на інших територіях держави. До таких пріоритетів відносили створення в Україні сприятливих соціально-економічних умов для зменшення еміграції населення та для його рееміграції, участь держави в рееміграції, у тому числі шляхом розробки та реалізації відповідних програм²³⁴. На жаль, Закон не було прийнято, що не сприяло запобіганню зменшення людського капіталу через відсутність чітких правових механізмів, які забезпечили повернення громадян, у тому числі через виникнення загроз військового характеру, адже збройна агресія росії на території України триває з 2014 року, і саме з цього моменту активувався зовнішній та внутрішній міграційний рух.

Слід визнати, що на сьогодні підходи до формування своєчасних правових механізмів урегулювання міграційних рухів, у тому числі, що мають бути спрямовані на збереження людського капіталу України, у владних інституціях не змінилися. Аналіз нормативно-правових актів у сфері міграції та інших публічних політик дав змогу дійти висновку, що упорядкування міграції не було першочерговим завданням уряду у своїй реалізації від початку війни, та й нинішній період не відзначається активними діями влади у цьому напрямі.

²³⁴ Проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF56900A> (дата звернення: 16.05.2024).

Вказаний висновок сформовано після аналізу змісту Стратегії, на виконання якої до 31 березня 2024 року планувалося розроблення та затвердження Плану заходів на період до 2025 року. Варто зазначити, що План розроблено та уповноваженим органом винесено на громадське обговорення, за результатами якого визначено, що зауважень та пропозицій до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» у зазначений строк не надходило²³⁵. Привертає до себе увагу визначене Планом одне із завдань, яке потребує вирішення – створення умов для повернення та реінтеграції в українське суспільство громадян, які є трудовими мігрантами та/або яким за кордоном надано тимчасовий захист, задля виконання якого Кабінет Міністрів України доручає окремим органам центральної виконавчої влади та іншим урядовим та неурядовим організаціям визначити повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування з питань реінтеграції з урахуванням міжнародного досвіду²³⁶. Аналогічна ситуація склалася ще з одним документом стратегічного значення, який покликаний вирішити як проблеми людського капіталу України через повернення українців, так і окреслити план дій щодо подолання демографічної кризи – Стратегія демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року. 22 липня 2024 року було опубліковано звіт за результатами громадського обговорення проекту Стратегії і за офіційною інформацією розробника вказаного документа – Міністерства соціальної політики України, проект акта готується до направлення на погодження центральним органам виконавчої влади та іншим зацікавленим сторонам. Зі змісту Звіту можна дійти висновку, що частина зауважень та пропозицій до проекту акта будуть враховані при складанні Плану реалізації Стратегії, який, певно, плану-

²³⁵ Інформаційне повідомлення про оприлюднення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/15959.html> (дата звернення: 16.05.2024).

²³⁶ Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики до 2025 року». URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/15959.html> (дата звернення: 16.05.2024).

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

ється до розробки після її затвердження²³⁷. Зрозумілим є те, що розробники вказаних вище Стратегій керуються у своїй діяльності законодавством щодо порядку розробки стратегічних програм та процедури прийняття нормативно-правових актів. Водночас, якщо проаналізувати Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII, яким відповідно до переліку документів стратегічного планування, стратегії віднесено до документів стратегічного планування державної регіональної політики, а плани заходів до документів реалізації державної регіональної політики, послідовність прийняття вказаних документів законом не визначається, що надає право розробникам одночасно вносити на затвердження Уряду стратегію з планом її реалізації. Наприклад, такий формат був застосований для забезпечення реалізації єдиної державної політики, спрямованої на досягнення рівних прав та рівних можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства, коли єдиним документом було затверджено Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та операційний план з її реалізації на 2022–2024 роки²³⁸. Це дозволило оперативно розпочати реалізовувати окреслені стратегією завдання та виконувати поставлені цілі, тим самим демонструвати своєчасну, комплексну, консолідовану державну політику в регулюванні відносин, які потребували негайного нормативного упорядкування задля забезпечення рівності прав жінок та чоловік і виконання взятих Україною євроінтеграційних зобов'язань відповідно до рекомендацій Комітету ООН з ліквідації дискримінації стосовно жінок. На нашу думку, вирішення питання повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн, розробка програм безперешкодної реєстрації українців та їх реінтеграції в суспільство має здійснюватися в найкоротші терміни, з одночасним прийняттям комплексної стратегії та плану їх реалізації, адже затягування цього питання в часі через надмірні адміністратив-

²³⁷ Звіт про результати громадського обговорення проекту Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/23888.html?PrintVersion> (дата звернення: 1.08.2024).

²³⁸ Про затвердження Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022–2024 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 р. № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

ні процедури, зловживання владою при розробці проектів нормативно-правових актів, недотримання строків їх прийняття не лише сприяє усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян в країнах тимчасового захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань. Дії української влади мають бути оперативними, адже незважаючи на основний вектор нинішньої міграційної політики ЄС – боротьба із нелегальною міграцією та розділення фінансових витрат, пов'язаних з утриманням мігрантів, варто визнати, що окремі європейські програми розробляються задля успішної інтеграції українців до європейського простору. За результатами соціологічних досліджень, ставлення з боку ЄС до вимушених біженців з України є принципово відмінним від ставлення до біженців з інших країн. Однією з причин позитивного ставлення країн ЄС до українців є їх швидка соціокультурна інтеграція до європейського суспільства, що було суттєвою перешкодою для мігрантів з країн Близького Сходу. Це пов'язують з рівнем соціально-економічного розвитку країн походження біженців, який, у тому числі, вимірюється індексом людського розвитку, у рейтинговому списку якого Україна у 2021 році посідала 74 місце, у той же час Сирія перебувала на 151 місці²³⁹. Висновок щодо успішної соціалізації громадян України в країнах європейського простору підсилюється результатами опитування німецьких служб зайнятості, яке проводив Інституту дослідження зайнятості та праці Німеччини. Так, 74% респондентів припускають, що українським біженцям легше інтегруватися на німецькому ринку праці, ніж біженцям з багатьох інших країн, 56% вважають, що українські біженці мають знання та навички, що є актуальними для німецького ринку праці, а 37% з цим погоджуються у певній мірі, що, на нашу думку, складно визнати таким, що позитивно впливає на збереження людського капіталу України. Окрім того, варто зважати, що в межах Нового Пакту розвивається ще одна ініціатива, яка матиме безпосередній вплив на політику України щодо повернення українців додому – «Залучення навичок і талантів до ЄС» (Attracting skills and

²³⁹ Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України, міграційну політику ЄС та країн Східного партнерства / О. Піщуліна. В. Юрчишин та інші. Центр Разумкова. Київ, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/10/25/2023-Pyshchulina-MIGRACIA.pdf> (дата звернення: 04.06.2024).

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

talent to the EU)²⁴⁰. Цим документом пропонуються ініціативи правового, політичного та операційного характеру, які принесуть користь економіці ЄС, посилять співпрацю з країнами, що не входять до ЄС, покращать загальне управління міграцією в довгостроковій перспективі та сприятимуть інтеграції українців на ринок праці ЄС через спрощення пошуку роботи. Передбачається створення першої загальноєвропейської платформи та інструменту підбору кадрів, EU TalentPool, щоб зробити ЄС більш привабливим для громадян, які шукають роботу, і допомогти роботодавцям в підборі кваліфікованих кадрів²⁴¹. Зрозуміло, що це є певною загрозою для втрати трудового потенціалу України і людського капіталу загалом, тому інституційний механізм держави зобов'язаний у першочерговому порядку зосередити зусилля на розробці стратегії повернення українців рееміграції, що дозволить вирішити не лише проблеми національного рівня – забезпечити їх рееміграцію, а й спрямувати дії владних інституцій на виконання Плану для Ukraine Facility, змістом якого визначено, що для швидкого відновлення та довгострокового економічного зростання потрібні державні реформи, які утворять основу для прискорення економічного відновлення, зміцнення інституційної спроможності та будуть впроваджуватися в напрямках фінансових ринків, управління державними активами, людського капіталу, а також бізнес-середовище. В напрямі реформ, орієнтованих на людський капітал, планується спрямовувати діяльність держави на те, щоб громадяни України могли та хотіли повернутися додому, а також жити та працювати в Україні. Для цього буде ухвалено нову політику зайнятості та створено конкурентні умови праці, розвиватиметься розгалужена система професійної освіти, соціального захисту та охорони здоров'я, передбачається розширення та створення нових програм соціального житла, розвиток культури та міжнародних зв'язків, деінституціоналізація догляду за особами з інвалідністю та людьми похилого віку, а також забезпечення сімейних форм виховання дітей, що залишилися без піклування батьків, забезпечення гендерної рівності²⁴².

²⁴⁰ Міграційна політика України: чи може уживати в одному документі євроінтеграція та повернення українців. URL: <https://ants.org.ua/migracijna-polityka-ukrayiny-chy-mozhe-uzhytysya-v-odnomu-dokumenti-yevrointegracija-ta-povernennya-ukrayincziv/> (дата звернення: 04.06.2024).

²⁴¹ Там само.

²⁴² План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення: 04.06.2024).

У межах реалізації Плану для Ukraine Facility в Берліні в червні 2024 року відбулася Міжнародна конференція з відновлення України URC-2024, під час якої Міністерство економіки України, Благодійний фонд Київської школи економіки KSE Foundation та литовська організація Central Project Management Agency підписали меморандум щодо реалізації пілотного проєкту «Create Ukraine», який має створити умови для повернення українських фахівців, що перебувають за кордоном. Проєкт «Create Ukraine» розроблено в межах III фази програми EU4Youth, що фінансується Європейським Союзом та Міністерством закордонних справ Литовської Республіки та змодельовано за прикладом успішної програми «Create Lithuania», яка реалізується в Литві з 2012 року. Програма дає змогу професіоналам сприяти формуванню майбутнього країни завдяки своїм знанням та ідеям. Участь в українській програмі матимуть можливість брати участь громадяни України, котрі проживають за кордоном та мають набутий досвід на міжнародному рівні. Зі слів координаторів проєкту, програма «Create Ukraine» створена аби повернути українських професіоналів на Батьківщину для впровадження ними міжнародного досвіду і найкращих світових практик. Метою проєкту є сприяння Уряду у реформуванні держави та подоланні викликів війни шляхом залучення його учасників до дорадчо-консультативної команди Міністерства економіки України. Під час програми учасники зіткнуться з унікальними викликами управління економічними процесами в умовах воєнного стану, отримують досвід подолання кризових ситуацій та прийняття стратегічних рішень у складних умовах. Координатори програми пропонують фахівцям оплачуваний контракт на 10 місяців; безпосередню співпрацю з Першою віцепрем'єр-міністеркою України – міністеркою економіки України Юлією Свириденко та її командою; доступ до унікальної мережі професійних контактів та можливість отримати менторську підтримку від провідних урядовців України, що сприятиме особистому та кар'єрному зростанню; сприятливі умови для професійного розвитку у сфері державного управління; можливість впливати на курс країни в умовах війни та реалізувати свій потенціал; семінари та воркшопи від передових експертів; сертифікаційна програма з GR від Київської школи економіки. Програма розрахована на українців 22–35 років, які від одного року перебувають за кордоном і готові повернутись до України²⁴³.

²⁴³ «Create Ukraine»: Україна, ЄС та Литва запускають проєкт для українців за кордоном. URL: <https://foundation.kse.ua/create-ukraine-ukraina-ies-ta-lytva-zapuskaiut-proiekt-dlia-ukraintiv-za-kordonom/> (дата звернення: 20.06.2024).

За офіційною інформацією Міністерства економіки України, з 8 вересня 2024 року вказана програма стартує для 12 учасників. Постає питання: чи має цей проєкт прогресивно-масовий характер, який орієнтований на стимулювання українців до повернення додому? Координатори проєкту заявляли, що це пілотний проєкт, тому варто сподіватися, що він матиме подальше продовження і дійсно вплине на рішення багатьох українців – повернутися задля відновлення України. Водночас, на нашу думку, впровадження такого проєкту має бути частиною комплексних політико-правових рішень, які б реалізувалися єдиним державним органом за підтримки інститутів громадянського суспільства та міжнародних партнерів на виконання інтегрального стратегічного документа щодо політики повернення українців. Це дозволить не лише досягти цілей та завдань, які ставить перед собою держава задля приросту людського капіталу, подолання демографічної кризи та підвищення рівня людського розвитку, а й досягти високого рівня ефективності у діяльності інституційного механізму держави при подоланні викликів, що постали перед Україною.

Таким чином, можна констатувати, що попри заклики окремих представників влади про цінність людського капіталу у відбудові України та реалізації Плану відновлення, на третій рік повномасштабного вторгнення російського агресора на територію України інституційний механізм держави не сформував правову основу та засади політики повернення українців, не приступив до реалізації стратегічних напрямів, які слід оперативно виконувати, щоб забезпечити реєміграцію громадян, котрі вимушено або ж за власним бажанням залишили країну у різні періоди її розвитку, що приводить до висновку про відсутність своєчасних нормативно-правових механізмів подолання не лише демографічної, соціально-економічної криз, відповідних реакцій на зниження рівня людського розвитку, а й втрати людського капіталу як складової національного багатства.

Варто визнати, що відсутність системних політико-правових рішень, реалізація окремими владними інституціями фрагментарних програм, цілі яких комплексно не узгоджуються зі національними інтересами, породжують малофункціональну діяльність інституційного механізму держави, сприяють виникненню прогалин у нормативному регулюванні окремих груп суспільних відносин, що зрештою може призвести до низького рівня ефективності зовнішньої та внутрішньої політики держави і стати передумовою загрози національній безпеці.

Про ці ризики висловилися вчені О. Ровенчак та М. Яворський, які, досліджуючи глобалізаційні та особистісні виклики, визначили, що міграційні рухи є чинниками загроз національній безпеці²⁴⁴. Вказаний висновок має право на поширення з огляду на те, що на рівні закону визнано, що загрозами національній безпеці України є явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України. Щодо національних інтересів України, то нормативно-правовий акт визначає їх як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізацію яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян²⁴⁵.

На нашу думку, було б доцільним ототожнити національні інтереси та цінності із національним багатством. В.І. Шакун, доводячи, що правова невизначеність національного багатства нині є одним із основних чинників корупції та сприяє збільшенню нових загроз для національної безпеки, пропонує реалізувати комплекс нагальних завдань задля вирішення цього питання: у статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» визначити поняття «національне багатство», що має охоплювати фізичний капітал, природні ресурси та людський капітал; здійснити науково обґрунтовану оцінку національного багатства та розмірів завданої шкоди національному багатству внаслідок російської агресії проти України; у статті 3 Закону України «Про національну безпеку України» передбачити одним з фундаментальних національних інтересів України національне багатство²⁴⁶.

Абсолютно погоджуючись із пропозиціями В.І. Шакуна, зазначимо, що визначення національного багатства одним із видів національних інтересів сприятиме правовій визначеності ознак суспільної єдності українців, яка здатна утвердити національні цінності та про-

²⁴⁴ Ровенчак О., Яворський М. Міжнародна міграція як виклик безпеці: особистісний, національний та глобальний виміри. *Політичний менеджмент*. 2013. Вип. 1–2. С. 212–226.

²⁴⁵ Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 17.05.2024).

²⁴⁶ Шакун В.І. Сучасний кримінально-правовий вимір національної безпеки України. *Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: монографія / ред. В.А. Журавель, Н.С. Кузнєцова, О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 722.

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

являється у поєднанні та балансі інтересів держави, суспільства та особи, вираженні їхньої національної свідомості, духовній консолідації, що сприяє посиленню потенціалу нації, її самовираженню, реалізації права на самостійне існування, підвищенню рівня людського розвитку і збагаченню людського капіталу. Все це потребує негайної правової охорони та захисту через ефективні державно-правові механізми, які гарантуватимуть національну безпеку, визначення національної самобутності та дотримання прав людини як основи національного людського капіталу, що сприятиме розвитку України та її інтеграції в європейський простір. З цього приводу слушною є думка учених Ю. Георгієвського та О. Лінника, що національні інтереси відображають не лише інтереси держави, а в першу чергу вони орієнтовані на громадян та забезпечуються через діяльність державних інституцій, тому варто погодитися із думкою окремих дослідників, котрі дійшли висновку, що державна політика повернення українських біженців після завершення війни досі відсутня і є загрозою національній безпеці²⁴⁷.

На сьогодні, незважаючи на активні бойові дії на території України, тимчасову окупацію частини населених пунктів, руйнування житлової та промислової інфраструктури, інституційний механізм держави має активно розробляти та впроваджувати політику повернення осіб, які отримали тимчасовий захист в інших країнах через їх реєміграцію та реінтеграцію, тим самим зупиняти інтеграцію українців за кордоном і посилювати їх рівень мотивації на повернення додому. Відомо, що нині, попри дію воєнного стану, наша держава розробляє та впроваджує численні стратегії, програми та плани розвитку країни. Всі вони пов'язані між собою стратегічними цілями, орієнтовані на результати їх виконання і в цілому спрямовуються на досягнення Цілей Сталого розвитку, забезпечення сталого соціально – економічного розвитку України та добробуту її населення. Якщо проаналізувати більшість прийнятих стратегій, то можна дійти висновку, що в свої цілях вони здебільшого зорієнтовані на гарантуванні прав і свобод населення України, при цьому в їхньому змісті практично відсутні положення, які упорядковували та в певній мірі запобігали зовнішнім міграційним рухам та містили засади політики реєміграції українців.

²⁴⁷ Георгієвський Ю., Лінник О. Державна політика реєміграції українських біженців: концептуальні засади формування та реалізації. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2023. С. 31–48.

На нашу думку, політика реєміграції має формуватися комплексно, у трансформаційному взаємозв'язку із політикою у сфері праці, трудових відносин та зайнятості, освіти, інформатизації та цифровізації, надання адміністративних послуг, фіскальної політики, реформ у сфері містобудування тощо.

Тому не у повоєнний період, а саме тепер, коли щоденно посилюється загроза зменшення кількісних та якісних показників людського капіталу України через зовнішню міграцію, актуальною є потреба у налагодженні комплексного та системного формування й ефективної реалізації політики повернення українців, що свідчить про екзистенційні виклики для інституційного механізму держави, які пов'язані зі збереженням людського капіталу України як елементу її національного багатства.

Варто визнати, що формування та реалізація, по суті, нової політики повернення українців у країну, де триває збройна агресія, що супроводжується нестабільною роботою державних установ, морально-психологічними розладами суспільства, постійним додання викликів і загроз різного характеру та масштабу, є непростим завданням для інституційного механізму держави. Але збереження людського капіталу країни задля відновлення та існування як спроможної підтримувати, захищати та гарантувати реалізацію прав та свобод своїх громадян держави потребує негайної розробки та прийняття комплексної стратегічної програми реєміграції та реінтеграції українців з операційним планом її реалізації і визначення кола повноважень кожного відповідального суб'єкта. Тому при формуванні стратегічного документа щодо політики реєміграції та реінтеграції українців слід вивчити міжнародний досвід щодо регулювання питань повернення мігрантів, урахувати дослідження інститутів громадянського суспільства, наукові розробки та пропозиції вчених, а також проводити постійний моніторинг потреб і прагнень українців, котрі користуються тимчасовим захистом інших країн, що дозволить розробляти політику з дотриманням принципів людиноцентризму, рівності прав та можливостей та врахуванням міжнародних документів у сфері прав людини.

Було б доцільним при формуванні змісту стратегії та операційного плану її реалізації основні заходи, способи досягнення стратегічних цілей та державні програми розробляти, керуючись та дотримуючись положень Загальної Декларації прав людини та Європейської Соціальної Хартії (переглянутої). Європейська соціальна хартія (пе-

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

реглянута) гарантує права і свободи, які стосуються всіх людей в їх повсякденному житті. Основні права, викладені в Хартії, пов'язані із забезпеченням: доступного житла, вирішення проблем знедолених категорій, розвитку житлового будівництва та житлових дотацій; спрощення доступу до ефективного медичного обслуговування для всього населення, усунення ризиків професійних захворювань; безкоштовної початкової та середньої освіти, доступу до всіх рівнів освіти усім категоріям населення, у тому числі з обмеженими можливостями; соціально-орієнтованої політики зайнятості, яка забезпечується свободою роботи, встановленням справедливих умов праці та забезпечення реалізації колективних прав працівників на соціальний діалог, примирні процедури та проведення страйку; правового та соціального захисту, пов'язаного із правовим статусом дитини, заборонаю будь-якого насильства та експлуатації, захистом від бідності; пересування людей, з метою возз'єднання сім'ї, еміграції та отримання гарантій при висиланні з держави; недопущення дискримінації через її заборону на основі сімейних обов'язків, рівні можливості чоловікам і жінкам в галузі зайнятості, соціальна інтеграція людей з інвалідністю²⁴⁸. На нашу думку, це дозволить досягти комплексного вирішення проблем, з якими може стикнутися мігрант при прийнятті рішення про рееміграцію чи під час реінтеграції в українське суспільство, налагодити порядок інформування громадян України, що перебувають за кордоном, про програми та способи повернення додому, забезпечити прогресивне впровадження державних чи місцевих програм облаштування безпечного життєвого середовища, стабілізувати ринок праці та зайнятості населення, визначити форми застосування професійних знань, здобутих вмінь і навичок українців, які повертаються з країн тимчасового захисту, впорядкувати міграційні рухи, тощо. Убачається, що задля цього інституційний механізм держави має активно працювати на випередження негативних наслідків пов'язаних із зниженням якісних і кількісних показників людського капіталу України у взаємодії з органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством.

Взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства є постійною темою наукових дискусій та інструментом для пошуку ефективних рішень щодо врегулювання нагальних питань при їхній співп-

²⁴⁸ Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 16.06.2024).

раці. А. М. Колодій, О. А. Колодій та А. Г. Лапко, оцінюючи взаємодію між громадянським суспільством і державою, зазначили, що саме суспільство наділене правом визначати, які рішення державної влади є справедливими, добровільно підкорюючись їм, що є основоположним чинником стабільної та процвітаючої держави²⁴⁹. Водночас, за матеріалами дослідження Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» серед головних причин, які стримують співпрацю в секторі відновлення, респонденти називали: відсутність узгодженого стратегічного бачення процесів відновлення на рівні держави та регіонів; катастрофічний брак кадрів для різних напрямів відновлення; слабкий рівень довіри та комунікації, що призводить до некординованості у діях між органами місцевої влади та громадськими організаціями²⁵⁰. Вказане спонукає до висновку, що представники громадянського суспільства мають обмежені можливості щодо впливу на розробку та реалізацію національних стратегій і, як наслідок, на державну, регіональну чи місцеву політику у певній сфері суспільних відносин. Це, у свою чергу, не сприяє посиленню інституційної спроможності держави, регіонів і місцевих громад при впровадженні заходів, що сприятимуть реєміграції та реінтеграції до суспільства осіб, котрі перебувають на шляху прийняття рішення щодо повернення до України. Вважаємо, що на зміцнення інституційної спроможності державного механізму, територіальних громад може вплинути саме тісна, конструктивна співпраця інститутів громадянського суспільства та влади, у тому числі, яка здійснюється на місцевому рівні. Убачається, що для успішної її реалізації варто вивчити міжнародний досвід упровадження програм повернення громадян, котрі вимушено залишили країну з огляду на який удосконалити нормативно-правові механізми, що будуть гарантувати їх швидку реінтеграцію в суспільство та ефективну реалізацію та захист прав осіб, які повертаються до країни походження. Зрозумілим є те, що для кожної країни притаманні свої особливості, пов'язані із територіальним розміщенням країни, ментальності населення та індексу людського розвитку.

²⁴⁹ Колодій А. М., Колодій О. А., Лапко А. Г. Громадянське суспільство України в період воєнного стану. *Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: монографія / ред. В. А. Журавель, Н. С. Кузнєцова, О. М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 197.

²⁵⁰ Відверто про відновлення. URL: <https://ednannia.ua/our-programs-and-activities/doslidzhennia/12730-vidverto-pro-vidnovlennya-rezultati-yakisnogo-doslidzhennya> (дата звернення: 20.07.2024).

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

Аналіз джерел, автори яких досліджували досвід країн щодо повернення громадян після їх вимушеної міграції, дає підстави дійти висновку, що основними важелями, які використовувалися при формуванні програм повернення були саме інструменти, які реалізовувалися з інститутами громадянського суспільства. Серед них заслуговують на увагу налагодження зв'язків між місцевими партнерами з державного та приватного секторів з ініціативами діаспори та окремими особами за допомогою програм, спрямованих на розвиток співпраці та інновацій; покращення двостороннього зв'язку між країною повернення та висококваліфікованими фахівцями, які вимушено залишили її, надання інформації, необхідної для їхнього повернення та співпраці; виявлення законодавчих прогалин і перешкод на шляху повернення та співпраці з метою позитивного впливу на внесення змін до нормативно-правових актів і на політику, яка має важливе значення для вирішення питань, пов'язаних з діаспорою, у поєднанні з активною підтримкою державного і приватного секторів у наданні стимулів і допомоги репатріантам; підтримка зусиль з просування країни повернення як життєздатного напрямку для потенційних інвестицій діаспори шляхом надання відповідної інформації про можливості, зацікавлені сторони та потенціал для налагодження зв'язків з місцевими талантами та партнерами; популяризація історій успіху мігрантів, що повернулися, організацій діаспори, компаній та приватних осіб, які співпрацювали з місцевими талантами, використовували можливості та зробили внесок у розвиток суспільства, науки та економіки країни повернення^{251, 252}.

Звісно, що не варто применшувати ролі нинішнього інституційного механізму держави у спробах збереження людського капіталу України, який нині вибірково реалізує означені вище напрями політики повернення в різних сферах. Це і згадуваний вище пілотний проєкт «Create Ukraine», який має створити умови для повернення українських фахівців, що перебувають за кордоном; широко поширена в суспільстві грантова програма «Власна справа», яка стартувала у липні 2022 року для підтримки мікро- та малого бізнесу як компо-

²⁵¹ Ігор Мисловський. Як повертати біженців: думка українців і три корисні міжнародні кейси. URL: https://inam.org.ua/pdf/Institute_of_American_Studies_How_to_get_Ukrainians_back_in_Ukrainian.pdf (дата звернення: 10.0.2024).

²⁵² Return, local integration & property rights in Bosnia and Herzegovina. URL: <https://www.unhcr.org/news/return-local-integration-property-rights-bosnia-and-herzegovina> (дата звернення: 10.0.2024).

нент урядового проєкту «Робота»; іпотечна програма «Оселя»; розробка демографічної стратегії та різні мотиваційні медіа продукти, які популяризують успіх осіб, котрі скористалися державними програмами з підтримки бізнесу. Це позитивні кроки на шляху до формування політики повернення вимушених мігрантів, але вони реалізуються без належного комплексного нормативного урегулювання та системного підходу вирішення проблем українців, які перебувають на етапі прийняття рішення: повертатися чи залишитися.

На нашу думку, окрім державної політики, що спрямовується на створення умов для реєміграції населення та їх реінтеграції, особливу увагу варто приділяти розвитку та підтримці спроможності територіальних громад, які можуть стати новим місцем проживання для українців, населений пункт попереднього проживання котрих нині є тимчасово окупованим. У цьому може стати в нагоді національний досвід вирішення проблем внутрішніх мігрантів, які виникали під час антитерористичної операції. Дослідники питань внутрішньої міграції того періоду визначали основні перешкоди на шляху внутрішньо переміщених осіб – недорозвинутість ринку оренди, брак доступу до кредитних ресурсів, недостатній рівень розвитку ринків житла та іпотечного кредитування, витрати, пов'язані з переїздом у більш економічно активні регіони країни²⁵³. Аналіз досліджень внутрішньої міграції після повномасштабного вторгнення дає змогу виокремити нові виклики, з якими стикаються вимушено переміщені люди: неширокий вибір вакансій; зниження зарплатних очікувань; відсутність особистих контактів, завдяки яким можуть швидко знаходити оплачувану зайнятість; брак певних умінь та навичок або досвіду роботи; низький рівень адаптації до ринку праці в певному регіоні; пошук й облаштування житла; складність у вирішенні питань з отримання соціальної підтримки; організація догляду за дітьми та літніми родичами; незадовільне транспортне сполучення між населеними пунктами в громаді тощо²⁵⁴.

Вважаємо, що подолання вказаних викликів залежить від спроможності територіальної громади, наявності сприятливих локальних можливостей для розвитку бізнесу, розвиненої мережі електронних

²⁵³ Україна: огляд процесів урбанізації. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/es/787061473856627628/pdf/ACS15060-REVISED-PUBLIC-UKRANIAN-ukr-web-text-cover.pdf> (дата звернення: 10.07.2024).

²⁵⁴ Вимушена міграція і війна в Україні. URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/vumushena-migracziya-i-vijna-v-ukrayini-24-bereznya-%E2%80%9410-cherwnya-2022.pdf> (дата звернення: 10.07.2024).

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

комунікацій та безперешкодної автономії у процесі прийняття рішень і розпорядженні ресурсами громади, у спосіб та межах, визначених законодавством, яке в правовому полі забезпечує реформу децентралізації. Належним чином інституційно забезпечена спроможність громади здатна вплинути на формування дієвих засобів підтримки, що надається мігрантам, котрі планують повернутися в Україну. Ураховуючи нинішню активність населення у соціальних мережах, вважаємо, що одним із чинників, які дозволить особі оцінити здатність громади надати підтримку при реінтеграції вимушеного мігранта, є розвинена мережа соціальних комунікацій як в приватній, так і публічній сфері. Наявність доступної та актуальної інформації в особі про можливість, які вона може використати при переїзді на нове місце проживання, є досить вагомим інформаційним чинником, який може вплинути на прийняття рішення українця про повернення. Водночас, слід передбачити, що сприятливі умови для проживання можуть спричинити конкуренцію на ринку праці, навантаження на транспортну інфраструктуру та збільшення витрат із бюджету на соціальні послуги у разі наявності місцевих програм підтримки тих, хто повертається із країн тимчасового захисту. Вказаного можливо уникнути при відповідній координації дій суміжних територіальних громад та ефективній взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, котрі досліджують проблеми та потреби вимушених мігрантів, вирішення яких дозволить розвинути економічний потенціал громади, у тому числі використовуючи вміння та навички мігрантів, набуті за кордоном.

Як зазначено у Національній доповіді, підготовленій колективом учених Секції суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України, ключовими векторами повоєнної політики має стати поєднання зусиль влади на різних рівнях управління із діяльністю громадськості, залучення громадянської спільноти до формування управлінських рішень та дій через розроблення й реалізацію на національному та локальному рівнях програм, що спиратимуться на результати наукового аналізу; визначення базових індикаторів, за допомогою яких можна відстежувати напрями й темпи руху; упродовження моніторингу реалізації кожної програми із систематичним переглядом доцільності їх подальшої реалізації або заміни²⁵⁵.

²⁵⁵ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков та ін.; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 203.

Вважаємо, що політика повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн, із визначенням на законодавчому рівні засад, принципів та цілей її ключових складових – реєміграція та реінтеграція українців, має стати першочерговими пріоритетними завданнями сучасної державної, регіональної та місцевої політики України. Формування та реалізація вказаних політик має здійснюватися із застосуванням інструментів правової політики, які, на думку В.М. Тернавської, є конкретними програмами розвитку правового життя суспільства та держави, що вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства²⁵⁶. Підтримуючи позицію ученої та поширюючи її думку на предмет цього дослідження, можна дійти висновку, що ефективність політики повернення українців через їх реєміграцію та реінтеграцію громадян України залежить від інституційної спроможності держави. Важливо в найкоротші терміни визначити засади, методи та засоби реалізації політики повернення українців у єдиному стратегічному документі, який матиме вплив на різні сфери суспільного життя, формуватися з урахуванням актуальних загроз і викликів для України. При розробці та впровадженні стратегічного документа інституційний механізм держави має враховувати чинники суб'єктивного, об'єктивного та політико-правового характеру, які сприятимуть поверненню українців, котрі скористалися тимчасовим захистом, та тих мігрантів, котрі виїхали з інших причин задовго до початку збройного конфлікту²⁵⁷.

Вказане є важливим для формування висновків, а саме:

1. Інституційний механізм держави має невідкладно приймати політико-правові рішення, які будуть позбавлені фрагментарних підходів до вирішення глобальних проблем, пов'язаних із зниженням індексу рівня людського розвитку, втратою людського капіталу як основи національного багатства України.

2. Задля зміцнення соціально-економічної стійкості країни інституційний механізм держави має розробити комплексний документ стратегічного значення, який визначить напрями політики повернен-

²⁵⁶ Тернавська В. Категорія «правова політика» (історико-правовий аналіз). *Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія: Право*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2018. Т. 1. Вип. 52. С. 48–51.

²⁵⁷ Купіна Л. Реєміграція та реінтеграція трудових ресурсів як виклик для інституційного механізму держави в період повоєнного відновлення України. *Наука і техніка сьогодні*. Серія Право. 2024. № 6 (34). С. 143–156.

2.2. Повернення українців, які отримали тимчасовий захист інших країн...

ня осіб, хто отримав захист інших країн із застосуванням їх реєміграції, а також наступної реінтеграції громадян України до українського суспільства.

3. Інструменти досягнення цілей вказаного стратегічного документа відобразити в Операційному плані його реалізації, який слід розробити та прийняти одночасно із стратегією повернення осіб, хто отримав захист інших країн.

4. Варто зважати на те, що зміст та мета вказаних документів повинні узгоджуватися з внутрішніми та зовнішніми державними інтересами, підвищувати ефективність зовнішньої та внутрішньої політики України, спрямовуватися на запобігання загроз національній безпеці. З цією метою вбачається за доцільне внести зміни до Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI, доповнивши частину 2 ст. 2 «Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики» ще одним принципом, зміст якого спрямований на накопичення людського капіталу у такій редакції: «збереження людського капіталу як основи національного багатства України». Статтю 8 вказаного Закону України «Засади внутрішньої політики в соціальній сфері» доповнити засадою здійснення внутрішньої політики у сфері розвитку людського капіталу – «підвищення рівня людського розвитку та запобігання зменшенню людського капіталу як основи національного багатства України».

5. При формуванні стратегічного документа щодо політики повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн, розробляючи напрями їх реєміграції та інструменти адаптивної реінтеграції вимушених мігрантів до українського суспільства, варто враховувати досвід інших країн у вирішенні проблеми збереження людського капіталу в умовах збройних конфліктів чи у післявоєнний період.

6. Політику повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн, варто розробляти з дотриманням принципів людиноцентризму, рівності прав та можливостей та врахуванням положень міжнародних документів у сфері прав людини, ключовими із яких є Загальна Декларація прав людини та Європейська Соціальна Хартія (переглянута).

7. Політико-правові рішення щодо повернення мігрантів доцільно приймати із урахуванням результатів наукових та соціологічних досліджень інститутів громадянського суспільства, окремих науковців, проводити постійний моніторинг потреб і прагнень українців, котрі

користуються тимчасовим захистом інших країн, що дозволить враховувати чинники суб'єктивного, об'єктивного та політико-правового характеру, які сприятимуть поверненню осіб, котрі отримали тимчасовий захист інших країн, і тих осіб, які виїхали з інших причин задовго до початку збройного конфлікту.

Суб'єктивні чинники пов'язані з природним та соціальним статусом особи, рівнем освіти та здобутим професійним досвідом. Убачається, що сукупність цих індивідуальних характеристик особи впливатиме на прийняття нею рішень щодо повернення до країни походження чи продовження адаптації до життя у країні перебування.

Об'єктивні чинники обумовлюються організаційно-правовими інструментами політики України та країн тимчасового перебування українців мотиваційно-стимулювального характеру до реінтеграції мігрантів в українське суспільство. Ключову роль у їх формуванні відіграє гарантія безпеки в місці майбутнього проживання, наявність житла, можливості працевлаштування з гідними умовами оплати праці, здійснення підприємницької діяльності за спрощеною системою оподаткування, забезпеченням доступу до якісної освіти, медичних послуг, соціального забезпечення, пільгового кредитування з метою задоволення життєвих потреб чи бізнес-інтересів²⁵⁸.

8. Потужним інструментом у впровадженні ефективної політики, яка буде спрямовуватися на створення умов для реєміграції громадян України та їх реінтеграції до суспільства, є розвиток та підтримка спроможності територіальних громад, населені пункти яких можуть стати новим місцем проживання для українців. При цьому громада повинна прагнути до створення сприятливих локальних можливостей для розвитку бізнесу, формувати розвинену мережу електронних комунікацій та мати автономію у процесі прийняття рішень і розподіленні ресурсами громади у спосіб та межах визначених законодавством.

9. Політика повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн, повинна мати стратегічне завдання – збереження людського капіталу України задля підвищення рівня людського розвитку, розвитку трудового потенціалу країни, накопичення національного багатства України та збереження й зміцнення національної ідентич-

²⁵⁸ Купіна Л. Реєміграція та реінтеграція трудових ресурсів як виклик для інституційного механізму держави в період повоєнного відновлення України. *Наука і техніка сьогодні. Серія Право*. 2024. № 6 (34). С. 143–156.

ності. Вказане корелюється із висновком щодо відновлення людського потенціалу після війни директорки Інституту демографії та соціальних досліджень імені Михайла Птухи Національної академії наук України Елли Лібанової: «Ми не можемо відновити кількісні параметри, тому коли йдеться про відродження людського потенціалу, варто дискутувати про якісні характеристики»²⁵⁹.

У загальному підсумку зазначимо, що інституційний механізм держави повинен максимально зосередити увагу на розробці документа стратегічного значення щодо політики повернення осіб, хто отримав тимчасовий захист інших країн. Прийняття стратегії повернення визначить пріоритетні напрями діяльності органів публічної влади у вирішенні питань, пов'язаних із реєміграцією та реінтеграцією українців, що дозволить забезпечити приріст людського капіталу як основи національного багатства України.

2.3. Якісна освіта та інтелектуальний потенціал нації: співвідношення та взаємозалежність з людським капіталом

Якщо людський капітал є основою національного багатства, а в автора цього тексту не має сумніву у доведеності такої тези, освіта, а саме якісна освіта, є основним каталізатором успішної реалізації зазначеної формули. І враховуючи, що людський капітал складається з можливостей окремих осіб, не можна не погодитися із законодавцем, який на вищому рівні підкреслив значення освіти як основи інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запоруки розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави²⁶⁰.

Значення освіти підкреслюється і на вищому міжнародному рівні. Так, наприклад, Генеральною Асамблеєю ООН в 2015 році було при-

²⁵⁹ Академік Елла Лібанова про те, яким буде відновлення людського потенціалу після Перемоги. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=10433> (дата звернення: 12.05.2024).

²⁶⁰ Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

йнято Резолюцію, якою затверджено Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року²⁶¹ (далі – Порядок). Як вже зрозуміло, цей план розраховано для реалізації в період 2015–2030 рр., тобто на 15 років. Такий Порядок денний стає планом дій для всіх людей на планеті. Визнається, що викорінення бідності в усіх її формах та вимірах, включно з крайньою бідністю, є найважливішим глобальним завданням та однією із невід’ємних потреб сталого розвитку. І з цією метою сформульовано 17 цілей сталого розвитку і 169 завдань, які орієнтовані на розвиток здобутків, досягнутих у рамках Цілей розвитку тисячоліття, що спрямовані на реалізацію прав людини для всіх, досягнення гендерної рівності та розширення прав і можливостей усіх жінок і дівчат. Вони мають комплексний та неподільний характер і забезпечують зрівноваження трьох вимірів сталого розвитку: економічного, соціального та екологічного (Преамбула Порядку).

У межах зазначеного документа всі країни-підписанти погоджуються, що наш світ не є ідеальним і має серйозні проблеми, з якими не можна миритися: мільярди громадян досі бідують, позбавлені можливості жити гідним життям; посилюється нерівність усередині країн та між ними; існують колосальні диспропорції у розподілі можливостей, матеріальних цінностей та влади; гендерна нерівність залишається однією з ключових проблем; глибоке занепокоєння викликає безробіття, особливо серед молоді; глобальні загрози здоров’ю людей, частіші та сильніші стихійні лиха, конфлікти, що загострюються, насильницький екстремізм, тероризм і пов’язані з цим гуманітарні кризи та вимушене переміщення населення загрожують звести нанівець більшу частину успіхів у царині розвитку, досягнутих в останні десятиріччя, тощо (п. 14 Порядку).

Саме тому і пропонується всім долучитися до співпраці з метою виправлення вказаних спільних для всього світу проблем.

Саме тому однією з Цілей сталого розвитку стає ціль 4 «Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх».

І саме тому формується загальне зобов’язання «забезпечити якісну інклюзивну та рівноправну освіту на всіх рівнях, а саме: дошкільне

²⁶¹ Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-dennyu-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku> (дата звернення: 12.05.2024).

2.3. Якісна освіта та інтелектуальний потенціал нації: співвідношення...

виховання, початкова, середня, вища освіта, а також професійно-технічна підготовка; усі люди незалежно від статі, віку, раси та етнічного походження, а також особи з інвалідністю, мігранти, представники корінних народів, діти та молоді люди, особливо ті, що перебувають у вразливій ситуації, повинні мати змогу здобувати освіту протягом усього життя, що допоможе їм набувати знань і навичок, необхідних для використання наявних можливостей та повноцінної участі у житті суспільства; для дітей та молоді має бути створено середовище, сприятливе для повної реалізації ними своїх прав і можливостей, що допоможе всім країнам скористатися демографічним дивідендом, зокрема завдяки безпеці шкіл та згуртованості громад і сімей (п. 26 Порядку).

У межах зазначеної цілі 4 формується 10 завдань, з яких, враховуючи предмет дослідження цієї публікації та для подальшого аналізу, варто навести такі:

- до 2030 року забезпечити, щоб всі діти завершували здобуття безкоштовної, рівноправної і якісної початкової та середньої освіти, що дозволяє домогтися затребуваних і ефективних результатів навчання;
- до 2030 року забезпечити всім дітям доступ до якісних можливостей раннього розвитку, піклування та дошкільного навчання дітей молодшого віку, для їх підготовки до здобуття початкової освіти;
- до 2030 року забезпечити рівний доступ жінок та чоловіків до доступної, якісної професійної, технічної та вищої освіти, зокрема, до навчання у закладах вищої освіти;
- до 2030 року істотно збільшити кількість молодих і дорослих людей, які володіють затребуваними навичками, зокрема професійно-технічними, для працевлаштування, отримання гідної роботи та ведення підприємницької діяльності;
- до 2030 року ліквідувати гендерну нерівність у сфері освіти та забезпечити рівний доступ уразливих груп населення, зокрема людей з інвалідністю, представників корінних народів і дітей, які перебувають у вразливому становищі, до освіти та професійно-технічної підготовки;
- до 2030 року забезпечити, щоб всі молоді люди і значна частка дорослого населення, як чоловіків, так і жінок, вміли читати, писати й рахувати;

- до 2030 року забезпечити, щоб усі учні здобували знання і навички, необхідні для сприяння сталому розвитку, зокрема шляхом навчання з питань сталого розвитку та сталого способу життя, прав людини, гендерної рівності, сприяння культурі миру та ненасильства, громадянства світу й усвідомлення цінності культурного різноманіття і внеску культури в сталий розвиток;
- створювати й удосконалювати навчальні заклади, що враховують інтереси дітей, особливі потреби людей з інвалідністю і гендерні аспекти, забезпечити вільне, безпечне від насильства і соціальних бар'єрів та ефективне середовище навчання для всіх;
- до 2030 року значно збільшити в усьому світі кількість стипендій, які надаються країнам, що розвиваються, особливо найменш розвиненим країнам, малим острівним державам, що розвиваються, й африканським країнам, для здобуття вищої освіти, включаючи професійно-технічну освіту і навчання з питань інформаційно-комунікаційних технологій, технічні, інженерні та наукові програми, у розвинених країнах та інших країнах, що розвиваються;
- до 2030 року значно збільшити кількість кваліфікованих вчителів, зокрема шляхом міжнародного співробітництва у підготовці вчителів у країнах, що розвиваються, особливо в найменш розвинених країнах і малих острівних державах, що розвиваються (Ціль 4 Порядку).

Якщо проаналізувати завдання до Цілі 4, то можна відчутти, що деякі з них для нас можуть звучати трошки дивно. І єдиним тому поясненням може бути відсутність такої проблематики як явища у нашому суспільстві та державі. Наприклад, необхідність забезпечення рівного доступу жінок та чоловіків до доступної та якісної освіти. Або завдання забезпечити до 2030 року, щоб всі молоді люди і значна частка дорослого населення, як чоловіків, так і жінок, вміли читати, писати й рахувати, та низка інших. Аналізуючи подібні завдання, важко запропонувати підходи до їх вирішення, якщо нам подібна проблематика майже не відома, або, що найменш, точно не знаходиться серед першочергових. Можна було б підкреслити у вітчизняному освітянському законодавстві необхідність рівного доступу до освіти чоловіків і жінок, але це не матиме ефекту і не тому, що у нашому суспільстві є ста-

2.3. Якісна освіта та інтелектуальний потенціал нації: співвідношення...

ла звичка надавати різні можливості чоловікам і жінкам, в тому числі в освіті, а тому, що для нас рівність прав і можливостей для представників різної статі настільки є природними і повсякденними, що дискримінація за такою ознакою стала б резонансною та обурливою для всього суспільства, а відповідно й неможливою.

Тому на подібні завдання треба дивитися ширше і сприймати їх саме такими, якими вони є – завдання планетарного характеру. Якщо на рівні окремої країни окремі завдання є неактуальними, це не означає, що подібної проблематики не існує, вона існує в інших країнах і по можливості варто докласти зусиль для допомоги в їх вирішенні країнам, для яких подібні завдання є суттєвим викликом.

Також варто звернути увагу на те, що у завданнях до Цілі 4 йдеться про різні рівні освіти, які треба забезпечувати, а саме: дошкільне навчання, початкова, середня, професійна, технічна та вища освіта. І треба звернути увагу, що не лише у назві цілі, а й у формуванні завдань згадується про необхідність забезпечення не просто права на освіту всіх рівнів, а на якісну освіту. І в цьому контексті вже варто більш серйозно поставитися до перелічених завдань, оскільки якість освіти в Україні – це та матерія, яка і на законодавчому рівні, і на практиці ще потребує подальшого та додаткового вивчення, формування, вдосконалення.

У межах дослідження поставленого питання пропоную звернути увагу на законодавство України з питань освіти та практику роботи (напрями роботи, стратегію, місію) відповідних відповідальних органів держави, які є свідченням постійної роботи як над виконанням завдань, порівняно нещодавно визнаних надзвичайно важливими на світовому рівні, так і над подальшими кроками підвищення якості освіти як частини інтелектуального потенціалу нації.

І першим та вагомим підтвердженням є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, відповідно до статті 24 якої рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці тощо²⁶². Відповідно до статті 53 Основного Закону повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в держав-

²⁶² Конституція України: Закон України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

них і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Відповідно можна констатувати, що вже в 1996 році в Україні на найвищому рівні було закріплено обов'язковість виконання завдань, визнаних надзвичайно важливими для планети у межах цілей сталого розвитку ООН у 2015 році.

Крім того, на законодавчому рівні дається визначення якості освіти, що є важливим орієнтиром та обов'язковим критерієм для виконання поставлених завдань. Так, Законом України «Про освіту» якість освіти визначається як відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та/або договором про надання освітніх послуг²⁶³ (ст. 1 п. 29). А Законом України «Про вищу освіту» якість вищої освіти визначається як відповідність умов провадження освітньої діяльності та результатів навчання вимогам законодавства та стандартам вищої освіти, професійним та/або міжнародним стандартам (за наявності), а також потребам заінтересованих сторін і суспільства, що забезпечується шляхом здійснення процедур внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості²⁶⁴ (ст. 1 п. 23).

На продовження аналізу нормативного регулювання питань щодо важливості освіти та її якості варто ще згадати схвалену Кабінетом Міністрів України Стратегію розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки²⁶⁵, якою підкреслено ключові проблеми, що стримують розвиток системи вищої освіти, та запропоновано шляхи їх подолання. Також є важливим, що положення цієї Стратегії узгоджені з іншими програмними документами та спрямовані на досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року.

Наприклад, стратегія констатує наступні ключові проблеми:

²⁶³ Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

²⁶⁴ Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

²⁶⁵ Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 286-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

2.3. Якісна освіта та інтелектуальний потенціал нації: співвідношення...

- недостатній рівень фінансування системи вищої освіти, не-ефективне управління та використання ресурсів, недостатній прояв соціальної відповідальності, незабезпечення рівноправності та автономності закладів вищої освіти у повній мірі;
- брак відкритості закладів вищої освіти, спроможності продукувати корисну інтелектуальну продукцію, принципової протидії проявам корупції та академічної недоброчесності, безумовної підтримки чесного вступу та об'єктивного оцінювання результатів навчання;
- низький рівень доступності вищої освіти через недотримання європейських стандартів якості, стану інфраструктури та освітнього простору, базування освітнього процесу на наукових дослідженнях, забезпечення умов для вразливих категорій здобувачів;
- євроінтеграційні прагнення, які не завжди підкріплюються готовністю до гармонізації структур, наукової кооперації та запозичення кращої практики, створення умов для іноземців та підготовки українських студентів до відкритого світу;
- неконкурентні заробітна плата та умови праці працівників, брак управлінської підготовки у керівного складу закладів вищої освіти, неусвідомлення місії лідерства у формуванні людського капіталу та згуртуванні суспільства, в освіті дорослих, що призводить до зниження привабливості закладів вищої освіти, тощо.

Ураховуючи перелік ключових проблем, заслуговує на підтримку формулювання мети вищої освіти в Україні як інтелектуального, культурного і професійного розвитку особистості, формування якісного людського капіталу та згуртування суспільства для утвердження України як рівноправного члена європейської спільноти, розбудова ефективної інноваційної конкурентоспроможної економіки та забезпечення високих стандартів якості життя.

Так само, враховуючи ключові проблему та мету, обґрунтованими виглядають стратегічні цілі:

- ефективність управління в системі вищої освіти, що є соціально відповідальною;
- довіра громадян, держави та бізнесу до освітньої, наукової, інноваційної діяльності закладів вищої освіти;
- забезпечення якісної освітньо-наукової діяльності, конкурентоспроможної вищої освіти, яка є доступною для різних верств населення;

- інтернаціоналізація вищої освіти України;
- привабливість закладів вищої освіти для навчання та академічної кар'єри.

Обґрунтованість визначених проблем та визначення напрямів їх вирішення підтверджуються практикою діяльності органів, відповідальних за якість освіти в Україні. Так, спільне опитування Державної служби забезпечення якості вищої освіти і Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти «Система забезпечення якості фахової передвищої та вищої освіти в умовах воєнного стану»²⁶⁶ свідчить зокрема, що український ринок освітніх послуг зазнав суттєвих змін, а системі освіти в цілому вдалось подолати низку проблем та впоратись із складними викликами, які постали від початку пандемії COVID-19. Саме тому заклади вищої освіти, маючи досвід роботи як онлайн (дистанційно), так і за змішаною системою (очно-дистанційно), змогли оперативно відреагувати на виклики воєнного часу в контексті якісного забезпечення освітнього процесу з урахуванням безпекової ситуації у регіоні та потреб учасників освітнього процесу. Оцінюючи якість навчання/викладання у закладах освіти в порівнянні з періодом довоєнного стану, загалом респонденти зазначили, що якість освіти не змінилася. Варто зауважити, що 73,9% респондентів (8870 учасників, з них 63,59% здобувачів вищої освіти, 14,78% науково-педагогічних працівників) вказали на відсутність змін системи якості в закладах освіти. Окремі учасники анкетного опитування наголосили на проблемах якості освіти. Зокрема, про суттєве погіршення системи якості освіти зазначили 13,11% респондентів, у тому числі 56,29% здобувачів вищої освіти, 22,3% науково-педагогічних працівників. Разом із тим, результати опитування підтверджують загальний негативний вплив безпекової ситуації у регіонах на якість освіти, зокрема у закладах Миколаївської, Харківської та Запорізької областей.

Опитування в межах проєкту «Університети в облозі: виклики для української системи вищої освіти після повномасштабного вторгнення росії в Україну», що реалізується Школою політичної аналітики НаУКМА у партнерстві з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти за підтримки Фонду Фрідріха Науманна за Сво-

²⁶⁶ Аналітична довідка. URL: https://sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Pochatok_2022-2023_navchalnogo_roku_IAD_VO_FPO_SQE.pdf (дата звернення: 20.05.2024).

боду²⁶⁷ дає іншу відповідь на питання, чи після початку повномасштабної війни якість освіти на освітній програмі змінилася. Більшість респондентів, 47,45%, вважають, що вона не змінилася; 38,27% оцінили її як таку, що трохи погіршилася, 10,39% – суттєво погіршилася, 3% – як таку, що трохи покращилася, а на думку 0,8% опитаних вона покращилася суттєво. Тобто, у сумі 48,5% вважають, що якість освіти так чи інакше погіршилась, що фактично дорівнює відсотку респондентів, які не бачать змін у рівні якості освіти (47,45%)²⁶⁸.

Оцінюючи важливість забезпечення якості освіти під час повномасштабної війни, 39,99% здобувачів вищої освіти підтвердили думку «навіть під час війни для мене є важливим забезпечення високої якості освіти», ще 23,76% обрали варіант відповіді «швидше погоджуюся» (загалом – 62%). Лише 4% обрали варіант «цілком не погоджуюся» і ще 7,98% – «швидше не погоджуюся»²⁶⁹.

Варто зазначити, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти приділяє увагу механізмам відповідності стратегії розвитку вищої освіти в Україні завданням сталого інноваційного розвитку суспільства та Цілям сталого розвитку ООН від початку своєї діяльності. Наприклад, у відповідь на законодавчі зміни у зв'язку з прийняттям 2 травня 2023 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти» було розроблено оновлене Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. До критеріїв оцінювання освітніх програм включений підкритерій 2.9 «Освітня програма забезпечує набуття здобувачами вищої освіти компетентностей, направлених на досягнення глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року». Запровадження оцінювання освітньої програми на відповідність цьому підкритерію в процесі внутрішнього забезпечення якості, заповне-

²⁶⁷ Університети під час війни: від закладу освіти до соціальної місії. URL: <https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2023/01/Universytety-pid-chas-viyny-vid-zakladu-osvity-do-sotsialnoi-misii-doslidzhennia-SHPA.pdf> (дата звернення: 22.05.2024).

²⁶⁸ Доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства у 2022 році / за ред. А. Бутенка, О. Єременко, Н. Стукало. Київ: Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, 2023. 59 с. С. 5.

²⁶⁹ Університети під час війни: від закладу освіти до соціальної місії. URL: <https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2023/01/Universytety-pid-chas-viyny-vid-zakladu-osvity-do-sotsialnoi-misii-doslidzhennia-SHPA.pdf> (дата звернення: 22.05.2024).

ння відомостей про самооцінювання, а також на етапі зовнішнього забезпечення якості експертами Національного агентства та галузевими експертними радами дасть змогу на постійній основі здійснювати системний аналіз кроків, які реалізують університети і кожна освітня програма для забезпечення сталого інноваційного розвитку нашої держави²⁷⁰.

Підводячи проміжні підсумки у межах розгляду питання співвідношення та взаємозалежності якості освіти та інтелектуального потенціалу нації варто підкреслити, що у надскладних умовах війни система освіти України в цілому та усі зацікавлені сторони окремо не лише намагаються зберегти наявні напрацювання, а й з відповідальністю ставляться до потреби прогнозувати виклики повоєнного стану та планувати шляхи їх подолання. Надзвичайні зусилля докладаються для забезпечення якісної освіти незважаючи на умови, які мали б зробити це неможливим. Як власними зусиллями, так і за допомогою партнерів з усього світу підтримується та забезпечується діяльність щодо реалізації цілей сталого розвитку ООН включно із Ціллю 4 «Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх».

²⁷⁰ Доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства у 2023 році. Київ, 2024. С. 7–8.

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІ РЕЖИМИ АКТИВІВ ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності у складі національного багатства України: теоретико-правовий підхід

Насамперед треба наголосити на тому, що «національне багатство – це сукупність матеріальних благ і духовних цінностей, нагромаджених суспільством за всю його історію, які мають ринкову цінність і можуть обмінюватися на гроші або інші блага. Масштаби, структура і якісний рівень національного багатства визначають економічну могутність країни, потенціал її наступного соціально-економічного розвитку»²⁷¹.

В юридичні науки здебільшого констатують, що «*національне багатство* – сукупність матеріальних і духовних благ суспільства (суспільне багатство), що охоплює основні та оборотні виробничі фонди (будинки, споруди, машини, сировину, паливо тощо) всіх форм власності, резерви й страхові запаси, особисте майно населення, культурні й духовні цінності та інші блага. До складу національного багатства входять природні ресурси країни (розвідані й нерозвідані поклади корисних копалин, земля, ліси, води та ін.), а також виробничий і науково-технічний потенціал населення, його культурно-освітній рівень тощо»²⁷².

²⁷¹ Національне багатство. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Національне_багатство (дата звернення: 01.04.2024).

²⁷² Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4. 2002. С. 94.

Упродовж зазначеного *«національне багатство країни – сукупність матеріальних благ, якими оперує суспільство; включає засоби виробництва, предмети споживання, природні ресурси, залучені до господарського використання. Нині національне багатство країни оцінюють не за економічними показниками, а за розмірністю середньої очікуваної тривалості життя населення з урахуванням коефіцієнта його захворюваності (більш об'єктивна оцінка)»*²⁷³.

Досліджуючи історію цього соціального явища, не можна не згадати Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ, що втратив чинність, який у частині першій статті першої «Національне багатство України – власність її народу» передбачав, що «національне багатство України: земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України». У частині першій статті третьої «Суб'єкти права власності» визнавав Український народ одним із суб'єктів права власності і навіть передбачав Розділ II «Право виключної власності народу України», в якому у статті дев'ятій землю, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони відносив до об'єктів права виключної власності народу України, а у частині першій статті десятої «Здійснення народом України права виключної власності» проголошував, що «народ України як єдине джерело державної влади в республіці має право шляхом референдуму вирішувати питання щодо правового стану природних об'єктів, їх використання та охорони»²⁷⁴.

Є сенс згадати також Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про економічну самостійність Української РСР» від

²⁷³ Лановенко О.Г., Остапівщина О.О. Словник – довідник з екології: навчально-методичний посібник. Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2013. С. 127.

²⁷⁴ Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697 – ХІІ (втратив чинність 20.06.2007). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (дата звернення: 02.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

3 серпня 1990 року № 142-ХІІ, який не застосовується на території України від 07 травня 2022 року і який у частині першій статті четвертої проголошував, що «основу економічної самостійності Української РСР утворює власність її народу на національне багатство. Власністю народу України є земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний, науковий і технічний потенціал, розташований на території республіки», а у частині другій цієї ж статті, що «до власності народу України належать основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, банки, кредитні установи, майно торгових, комунальних та інших підприємств, а також житловий фонд та інше майно на території України»²⁷⁵.

Аналіз Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-ХІІ, Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ, Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року № 142-ХІІ, інших нормативно-правових актів у частині майнових повноважень Українського народу свідчить про наступне: 1) визнавалось виключне право Українського народу на володіння, користування і розпорядження національним багатством України; 2) земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям Українського народу частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, визнавалися власністю Українського народу; 3) земля, її надра, повітряний про-

²⁷⁵ Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 3 серпня 1990 р. № 142-ХІІ (Закон не застосовується на території України з 07.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text> (дата звернення: 04.04.2024).

стір, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони відносилися до об'єктів права виключної власності Українського народу; 4) передбачалася процедура здійснення Українським народом права виключної власності шляхом референдуму.

Тобто, чітко визначався Український народ як суб'єкт власності, називалися об'єкти його власності, закріплювалося право та виключне право Українського народу на володіння, користування і розпорядження власністю, передбачалась процедура здійснення Українським народом права виключної власності, а це свідчить про те, що на той час зазначеними та іншими нормативно-правовими актами був передбачений реальний статус Українського народу як власника.

Із зазначеного визначення стає зрозумілим, що національне багатство – це не тільки сукупність матеріальних благ, але й духовних цінностей. Проте, беззаперечно, що матеріальні блага становлять надзвичайно важливу частку національного багатства. Володіння, користування та розпорядження матеріальними благами зумовлює необхідність запровадження у правовій системі майнових повноважень різних суб'єктів, які володіють матеріальними благами, у тому числі і Українського народу.

Саме враховуючи це, у частині першій статті 13 перераховуються об'єкти права власності Українського народу, а частина перша статті 14 Конституції України визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Разом з тим, можна згадати й за інші статті Конституції України, які стосуються власності, у тому числі й власності Українського народу. Це, насамперед, стаття 41, яка проголошує, що «кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності» і до того ж встановлює порядок набуття, реалізації, примусового відчуження права приватної власності, користування об'єктами права державної та комунальної власності, конфіскації майна, обов'язки, що витікають із використання власності; пункт 36 частини першої статті 85, який до повноважень Верховної Ради України відносить затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; пункт сьомий частини першої статті 92, який передбачає, що виключно законами України визначається правовий режим власності; пункт

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

п'ятій частини першої статті 116, який покладає на Кабінет Міністрів України забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; пункт третій статті 138, який передбачає, що до відання Автономної Республіки Крим належить управління майном; частину першу статті 142, яка регламентує, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад²⁷⁶.

Упродовж цього стаття 318 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV стверджує, що «суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин...», а стаття 324, яка називається «Право власності Українського народу» фактично дублює частини першу та другу статті 13 Конституції України²⁷⁷.

Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV у частині другій статті п'ятої зазначає, що «конституційні основи правового господарського порядку в Україні становлять: право власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що здійснюється від імені Українського народу органами державної влади і органами місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України ...». У статті 24, яка присвячена особливостям управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, частині п'ятій передбачається, що «Законом можуть бути встановлені ... додаткові вимоги та гарантії права власності Українського народу ...». У статті 141, що стосується особливостей правового режиму державного майна у сфері господарювання, що держава через уповноважені органи державної влади здійснює права власника також щодо об'єктів права власності Українського народу, зазначених у частині першій статті

²⁷⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.04.2024).

²⁷⁷ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 06.04.2024).

148 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Частина перша та друга статті 148 цього ж Кодексу фактично дублюють частину першу та другу статті 13 Конституції України, а частина четверта статті 209 «Неспроможність суб'єкта підприємництва» встановлює, що «щодо банкрутства державних комерційних підприємств законом передбачаються додаткові вимоги та гарантії права власності Українського народу»²⁷⁸.

Тобто, є усі підстави визнати, що власність Українського народу, право власності Українського народу, а звідси його майнові повноваження визнаються і врегульовуються не тільки Конституцією України, але й Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 року № 435-IV, Господарським кодексом України від 16 січня 2003 року № 436-IV та іншими нормативно-правовими актами.

Саме тому майнові повноваження Українського народу – це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно, реалізуються з метою забезпечення володіння, користування і розпорядження належним йому майном на свій розсуд і у своїх інтересах.

Із зазначеного визначення можна вичленити наступні ознаки майнових повноважень Українського народу:

- це сукупність прав та обов'язків Українського народу або його певної частини, тобто це, насамперед, колективні права та обов'язки;
- це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, тобто таких, які розповсюджуються на усіх соціальних суб'єктів, що мають власність, є реалізаторами права власності та усі об'єкти права власності Українського народу;
- закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно;
- реалізуються з метою забезпечення володіння, користування і розпорядження належним йому майном. При цьому «під правом володіння власністю визнається юридично забезпечена можливість фактичного панування власника над майном, не пов'язана з використанням його властивостей. Право користування власністю – це юридично забезпечена можливість власника добувати з належного йому майна корисні власти-

²⁷⁸ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 07.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

вості. Під правом розпорядження розуміють юридично забезпечену можливість власника визначати долю майна»²⁷⁹;

- фактично втілюються на свій розсуд і у своїх інтересах. При цьому свій розсуд необхідно інтерпретувати як своє сприйняття, розуміння права володіння, користування і розпорядження належним Українському народу майном. На підтвердження цього зазначимо, що фразеологічний словник української мови визначає: «РОЗСУД. На розсуд. Згідно з рішенням, позицією, думкою кого-небудь»²⁸⁰.

Під своїми інтересами необхідно розуміти ставлення Українського народу до свого майна з приводу задоволення його різноманітних, насамперед, матеріальних потреб, що має соціальний характер. Адже інтерес у праві, загалом, – «... прагнення особи повніше задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому»²⁸¹. Тобто, інтерес Українського народу – це заснований на праві, у цьому випадку Конституції України, Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 року № 435-IV, Господарському кодексі України від 16 січня 2003 року № 436-IV та інших нормативно-правових актах, юридичний дозвіл, його устремління до отримання певних благ і послуг, що задовольняють його потреби²⁸².

Найбільш важливим, системоутворювальним, майновим повноваженням Українського народу є його право власності на землю, яка знаходиться в межах території України²⁸³. На жаль, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III не містить приписів, які б були присвячені праву власності Українського народу на землю.

²⁷⁹ Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ «Про практику застосування судами законодавства під час розгляду цивільних справ про захист права власності та інших речових прав» від 28 січня 2013 р. № 24–150/0/4–13. URL: https://pt.kr.court.gov.ua/sud1120/400inf/400inf1/info_6 (дата звернення: 07.04.2024).

²⁸⁰ Словопедія. Фразеологічний словник української мови. Розсуд. URL: <http://slovopectia.org.ua/49/53408/361098.html> (дата звернення: 07.04.2024).

²⁸¹ Інтерес (право). Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Інтерес_\(право\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Інтерес_(право)) (дата звернення: 08.04.2024).

²⁸² Kolodiy A. A. Prererty Rights or the Ukrainian People. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine* / editorial board: O. Petryshyn et al. Kharkiv: Pravo. 2018. Vol. 25, № 4. P. 44–56.

²⁸³ Anatoliy Kolodiy, Iryna Pyvovar, Sergij Khaliuk, Olexiy Kolodiy. Constituional Right of Ownership on Land: Some Aspects of Improving of the Public-Legal Mechanism for Implementation This Right in Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2020. Volume 23. Issue 2, Denmark. P. 71–104.

А це дає підстави стверджувати, що він, щонайменше, не узгоджений із Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які врегульовують право власності Українського народу, передбачаючи, насамперед, об'єкти права цієї власності. У практичній площині зазначене зумовлює ситуацію, коли «у судовій практиці не застосовуються конституційні приписи про те, що земля є об'єктом права власності Українського народу, так само як і народ України не визнається суб'єктом такого права. У результаті діяльність судів загальної юрисдикції у сфері здійснення права власності на землю базується на положеннях ЗК України, відповідно до якого власність на землю може існувати у трьох формах – приватній, державній, комунальній»²⁸⁴. Однак частина перша статті третьої все ж визнає, що земельні відносини регулюються Конституцією України, зазначеним Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами²⁸⁵.

Досліджуючи право власності Українського народу на землю, не можна не згадати про положення частини першої статті 14 Конституції України, яка передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, що є деталізацією частини першої статті 13 Конституції України. До речі, положення про те, що земля є основним національним багатством, котре перебуває під особливою охороною держави, вміщує і частина перша статті 373 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV²⁸⁶.

У зв'язку із викладеним видається правильною думка, що «належне Українському народові право власності на землю є: а) абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; б) не може бути обмежене будь-якими законами України; в) передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що має присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства; г) здійснює виключне право розпорядження

²⁸⁴ Носік В.В. Проблеми застосування у господарському судочинстві статті 13 Конституції України щодо здійснення прав власника на землю від імені Українського народу. *Щорічник українського права* /відп. за вип. О.В. Петришин. Харків: Право, 2010. № 2. С. 151.

²⁸⁵ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 08.04.2024).

²⁸⁶ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 08.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

землею шляхом зміни території України, відчуження, обміну її часток з іншими суб'єктами міжнародного права, не дозволяє розміщення військових баз іноземних держав на території України»²⁸⁷.

Таким чином, враховуючи, що Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III не узгоджений із Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які врегульовують право власності Українського народу та керуючись статтями 13, 14 та 73 Конституції України, яка проголошує, що «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України»²⁸⁸ пропонуємо внести зміни у Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, передбачивши окрему статтю, виклавши її у наступній редакції:

«Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Земля є виключною власністю Українського народу і надається тільки у користування.

Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на землю, є недійсними.

Український народ має право шляхом референдуму вирішувати питання щодо правового статусу землі, її використання та охорони.

Український народ здійснює право власності на землю через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження землею законодавством України можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади».

Ще одним майновим повноваженням Українського народу є його право власності на надра, які знаходяться в межах території України. На відміну від Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР затверджує, що «надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними. Український народ здійснює право власності

²⁸⁷ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришен (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2011. С. 99.

²⁸⁸ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2024).

на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради». Беззаперечною перевагою Кодексу України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР у порівнянні із Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III є те, що він закріплює право власності Українського народу на надра²⁸⁹.

Конституційно регламентованим майновим повноваженням Українського народу є його право власності на атмосферне повітря, яке знаходиться в межах території України. На жаль, Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII не передбачає норм, які б стосувалися права власності Українського народу на атмосферне повітря²⁹⁰.

На протипагу цьому Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII у статті четвертій, яка називається «Право власності на природні ресурси», у частині першій, другій та третій чітко закріплює, що «природні ресурси України є власністю Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України»²⁹¹.

До майнових повноважень Українського народу належить також його право власності на водні ресурси, які знаходяться в межах території України. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР в абзаці першому преамбули передбачає, що «усі води (водні об'єкти) на території України є національним надбанням Українського народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту», а у статті шостій, яка називається «Власність на води (водні об'єкти)», що «води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Український народ здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради»²⁹².

²⁸⁹ Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹⁰ Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹¹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹² Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

До цієї ж групи належить право власності на інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України. Мається на увазі, насамперед, лісовий фонд, рослинний і тваринний світ, природно-заповідний фонд, гірничодобувні корисні копалини. З приводу цього комплексного права Українського народу хотілося б зазначити, що Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-ХІІ у частині першій та другій статті сьомої «Ліси як об'єкт права власності» відповідно закріплює, що «ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України»²⁹³.

Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року № 591-ХІV не передбачає права власності Українського народу на рослинний світ, а у статті дев'ятій встановлює режим загального використання природних рослинних ресурсів, згідно з яким «у порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях»²⁹⁴.

На протигагу попередньому законодавчому акту Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року № 2894-ІІІ у частині другій та четвертій статті п'ятої «Право власності на об'єкти тваринного світу» відповідно закріплює, що «об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу. Кожний громадянин має право користуватися об'єктами тваринного світу – об'єктами права власності Українського народу відповідно до цього Закону та інших законів України»²⁹⁵.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ у частині першій та другій статті

²⁹³ Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹⁴ Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-ХІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹⁵ Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text> (дата звернення: 11.04.2024).

четвертої «Форми власності на території та об'єкти природно-заповідного фонду» регламентує, що «території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу. Регіональні ландшафтні парки, зони – буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України»²⁹⁶.

«Гірничий закон України» від 6 жовтня 1999 року № 1127-XIV, регламентуючи у частині першій статті шостої «Форми власності в гірничодобувній промисловості» застосовує зовсім не зрозуміле положення, згідно з яким «підприємства гірничодобувної промисловості можуть перебувати у різних формах власності, якщо інше не передбачено законами України»²⁹⁷. Адже те, що підприємства гірничодобувної промисловості можуть перебувати у різних формах власності і так зрозуміло, але треба було б зазначити, в яких саме формах власності, які об'єкти (підприємства) залежно від їх загальнодержавного або місцевого значення можуть перебувати. І до того ж, не зрозуміло, якими саме законами і що інше може бути передбачено законами України і чому частини друга, третя та четверта статті шостої «Гірничого закону України» від 6 жовтня 1999 року № 1127-XIV, яка називається «Форми власності в гірничодобувній промисловості», фактично присвячені приватизації підприємств гірничодобувної промисловості.

Майновим є повноваження власності Українського народу на природні ресурси континентального шельфу. На жаль, Конвенція про континентальний шельф від 29 квітня 1958 року, набула чинності 10 червня 1964 року, не містить приписів, які б регулювали та охороняли право власності народів, а тим більше Українського народу²⁹⁸.

²⁹⁶ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹⁷ Гірничий закон України: Закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

²⁹⁸ Конвенція про континентальний шельф від 29 квітня 1958 р., набула чинності 10 червня 1964 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/140657___140657 (дата звернення: 11.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

До майнових повноважень Українського народу належить право власності на природні ресурси виключної (морської) економічної зони. У Законі України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР про право власності Українського народу на природні ресурси виключної (морської) економічної зони не йдеться²⁹⁹.

Беззаперечно, що до майнових повноважень належить обов'язок Українського народу, згідно з яким власність зобов'язує, власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, передбачений частиною третьою статті 13 Конституції України. При цьому системно-логічний аналіз зазначеної частини статті переконує, що у ній фактично викладено два обов'язки. Перший із них є найбільш загальним правилом поведінки, тобто обов'язком-принципом, зверненим до усіх власників та суб'єктів права власності. Адже власність зобов'язує, а це означає, що вона має розглядатися не тільки як вид і міра можливої (право або свобода суб'єкта), але й як вид і міра об'єктивно необхідної (обов'язок суб'єкта) поведінки, зумовленої потребою забезпечення інтересів інших власників, усіх соціальних суб'єктів загалом.

Інший обов'язок, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, деталізується у частині сьомій статті 41 Конституції України, адже там зазначається, що «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі»³⁰⁰. Це означає, що власність має відігравати стабілізуючу та прогресивну соціальну функцію, тобто вона повинна забезпечувати узгодження та розвиток суспільних, державних та приватних інтересів у процесі її реалізації. Власник зобов'язаний використовувати свою власність не тільки у власних інтересах, він зобов'язаний поважати інтереси інших соціальних суб'єктів. Саме тому Конституція України і передбачає певні обмеження щодо права власності.

До речі, аналогічні обов'язки зазначаються у конституціях багатьох країн. Так, Конституція Республіки Молдова від 29 липня

²⁹⁹ Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.04.2024).

³⁰⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.04.2024).

1994 року, набула чинності 27 серпня 1994 року, у Розділі 1, частині другій статті дев'ятої «Основні принципи власності» передбачає, що власність не може бути використана на шкоду правам, свободам і гідності людини³⁰¹. Абзац другий статті 14 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року закріплює положення, згідно з яким «власність зобов'язує. Її використання має водночас слугувати загальному благу»³⁰². Частина друга статті 29 Конституції Японії, промудльованої 3 листопада 1946 року, набула чинності 3 травня 1947 року, регламентує, що право власності визначається законом, аби воно не суперечило суспільному добробуту³⁰³. Конституція Греції, набула чинності 11 червня 1975 року, у частині першій статті 17 проголошує, що власність знаходиться під захистом держави, однак права, що витікають із неї, не можуть реалізовуватись на шкоду всезагальним інтересам³⁰⁴.

Підсумовуючи викладене, можна дійти таких висновків:

1. До конституційно проголошених майнових повноважень Українського народу, які законодавчо регламентовані, належить його право власності на: надра, водні ресурси, лісовий фонд, тваринний світ, природно-заповідний фонд. До конституційно проголошених майнових повноважень Українського народу, які законодавчо не регламентовані, належить його право власності на: землю, атмосферне повітря, рослинний світ, гірничодобувні корисні копалини, природні ресурси континентального шельфу, природні ресурси виключної (морської) економічної зони. До майнових повноважень Українського народу є усі підстави відносити майнові обов'язки, згідно з якими власність зобов'язує; власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

2. Такі права та обов'язки свідчать, насамперед, про те, що Український народ є самостійним та повноцінним суб'єктом права власності на перераховані об'єкти. Він незалежно від інших повинен мати

³⁰¹ Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 р., набула чинності 27 серпня 1994 р. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2> (дата звернення: 11.04.2024).

³⁰² Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / за заг. ред. к. ю. н., доц. В.О. Сербюгіна. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. С. 86.

³⁰³ Конституція Японії, промудльована 3 листопада 1946 р., набула чинності 3 травня 1947 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата звернення: 11.04.2024).

³⁰⁴ Конституція Греції, набула чинності 11 червня 1975 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=153> (дата звернення: 11.04.2024).

3.1. Майнові повноваження українського народу на об'єкти права власності...

зможу безпосередньо здійснювати правомочності стосовно володіння, користування та розпорядження ними. Від його імені органи державної влади та органи місцевого самоврядування лише здійснюють права власника в межах, визначених Конституцією України. Але те, що вони здійснюють права власника від його імені, означає, що вони мають діяти винятково в інтересах Українського народу, задля його добробуту і благополуччя.

До того ж, необхідно звернути увагу на той факт, що у частині першій статті 13 Конституції України передбачено, що не держава або територіальні громади здійснюють права власника, а лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а отже не відбувається заміни суб'єкта. Таке формулювання відмежовує за суб'єктною ознакою право власності Українського народу від права власності держави та територіальних громад.

3. Існують усі підстави стверджувати, що право власності Українського народу та право державної чи комунальної власності не можна ототожнювати, адже у разі протилежного ігнорується основоположна теорія права власності, за якою право власності не вичерпується повноваженнями власника. Тобто право власності Українського народу означає, що навіть якщо його повноваження будуть обмежені, передані чи делеговані іншим суб'єктам, право власності не припиняється за умови збереження правового статусу власника. Як тільки обмеження повноважень власника буде усунене – це право відновлюється в повному обсязі. А закріплення права власності Українського народу у Розділі I «Загальні засади» Конституції України зумовлює первинність, незмінність та невід'ємність цього права³⁰⁵.

4. Треба погодитися та підтримати думку В.І. Ковтуна, який в авторефераті дисертаційного дослідження зазначає, що при цьому важливим засобом забезпечення суверенітету України є створення дієвих конституційно-правових механізмів гарантування, реалізації та захисту прав народу як власника стратегічних об'єктів. Конституційний перелік об'єктів права власності Українського народу іноді вважають суто декларативним, проте такий підхід, на думку автора, має мало спільного з потребами сучасного життя.

³⁰⁵ Козловська Л.В. Матеріальне та процесуальне значення норм Конституції України в судовому захисті права власності Українського народу. *Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України*: матеріали I Щорічної міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 23–24.

Автор відстоює монопольне право Українського народу на володіння землею та іншими природними ресурсами України, яке здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування у межах повноважень, встановлених Конституцією. Це означає, що природні ресурси України мають використовуватися винятково на благо Українського народу. Для досягнення цієї мети право народу на володіння природними ресурсами необхідно поєднати з ефективним громадським контролем за їх використанням³⁰⁶.

5. Доречною також є думка О.В. Щербанюк, відповідно до якої «запропоновано створити механізми захисту економічної складової суверенітету України з метою недопущення обмеження права власності носія верховної влади – Українського народу, оскільки народ позбавлений безпосереднього права здійснювати свою владу, а права власника (Українського народу) від його імені фактично здійснюють законним шляхом інші суб'єкти, що призвело до соціальної нерівності і концентрації багатств у окремої групи людей, створюючи ілюзію дійсного права влади народу як власника і спричинило виникнення при цьому ерозії конституційних постулатів відносно інституту «народовладдя»³⁰⁷.

6. Існують усі підстави стверджувати, що у Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 року № 435-IV доцільно: 1) відновити поняття національного багатства як виключного права власності Українського народу; 2) передбачити єдиний перелік об'єктів, що знаходяться у власності Українського народу; 3) визначити значення кожного об'єкта для Українського народу та згрупувати їх залежно від цього; 4) створити механізм реалізації права власності Українського народу. Останнє, насамперед, означає: а) чітке визначення тих об'єктів права власності Українського народу, які реалізуються у безпосередній формі, тобто шляхом вчинення самостійних дій Українським народом, пов'язаних з реалізацією ним правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження природними ресурсами. Безпосередня форма реалізації Українським народом своїх правомочностей власника має бути передбачена у законодавстві про всеукраїнський референдум, народні обговорення, народні опитування та інші форми прямої

³⁰⁶ Ковтун В.І. Гаранті державного суверенітету України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. С. 12–13.

³⁰⁷ Щербанюк О.В. Народний суверенітет в політико-правовому будівництві сучасної держави: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2014. С. 19–20.

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

демократії; б) чітке визначення тих об'єктів права власності Українського народу, які реалізуються в опосередкованій формі, тобто шляхом вчинення дій органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямованими на забезпечення реалізації правомочностей Українського народу щодо володіння, користування і розпорядження природними ресурсами. При цьому важливо, щоб у законодавстві був викладений буквальний перелік повноважень, які органи державної влади та місцевого самоврядування можуть здійснювати від імені Українського народу, розпоряджаючись належними йому на праві власності природними ресурсами.

7. Доречно погодитися із пропозицією, згідно з якою доцільним є «прийняття окремого законодавчого акта, який би регулював здійснення права власності Українським народом як виключного права Українського народу, виходячи зі співвідношення публічно-правових і приватноправових засад розвитку правової системи України»³⁰⁸.

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства українського народу

Актуальність наукового дослідження правового режиму землі як основного національного багатства Українського народу детермінована багатьма об'єктивними і суб'єктивними чинниками, які безпосередньо впливають на ефективність правового регулювання земельних відносин з метою забезпечення перемоги України у російсько-українській війні, реалізації Цілей Сталого розвитку та громадянської злагоди на землі України у повоєнний період.

Серед об'єктивних чинників можна назвати наступні: функціональне призначення землі у природі, економіці, суспільстві як просторового операційного базису, головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, об'єкта природи, основи формування основного національного багатства (капіталу) Українського народу у межах території України; перманентне реформування земельних

³⁰⁸ Боршевська О.М. Поєднання публічно-правових і приватноправових засад правового регулювання здійснення права власності українського народу: колективна монографія. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти* / за заг. ред. А.С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 33–50.

і аграрних відносин без органічного поєднання з реформуванням майнових, господарських, фінансових, управлінських та інших відносин, унаслідок чого Україна як одна з найбільших країн Східної Європи за 34 роки розпочинала і не завершила більше 7 економіко-правових моделей земельної і аграрної реформ, кожна з яких не була доведена до логічного завершення, більше того, кожна наступна реформа перекреслювала раніше розпочаті перетворення; розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств з наступною приватизацією земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та особистих селянських господарств; порушення принципів ринкової економіки у формуванні структури агробізнесу через монопольні утворення аграрних холдингів як корпоративних утворень з офшорними бенефіціарами, нівелювання сільськогосподарської кооперації, надзвичайно низький рівень розвитку фермерських господарств, занепад особистих селянських господарств тощо; 10-літня російсько-українська війна з окупацією АР Крим, частини територій Донецької і Луганської областей, повномасштабне російське військове вторгнення та ворожа окупація частини Запорізької і Херсонської областей, деокупація територій Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської областей, підрив Каховської ГЕС та екоцид у районах бойових дій та на окупованих територіях, розмінування земель на деокупованих територіях тощо.

Серед суб'єктивних чинників можна назвати наступні: законодавча та інституційна невизначеність у реалізації норм ст. ст. 13, 14 Конституції України щодо землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; відсутність рішень КС України за двома конституційними поданнями з 2019 року щодо офіційного тлумачення норм ст. 13 і 14 Конституції України; децентралізація та дерегуляція у сфері використання та охорони землі; законодавче розмежування земель державної і комунальної власності; недосконалість системи і структури земельного законодавства, наявність у ньому великої кількості колізій, прогалин та інших юридичних дефектів; набуття чинності з 01 січня 2024 року норми закону України від 30.03.2020 про можливість придбання приватизованих земельних ділянок громадянами України і юридичними особами України до 10 тис га земель сільськогосподарського призначення з одночасним збереженням мораторію на відчуження таких земель державної і комунальної власності;

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

прийняття у лютому 2024 року закону про спрощену процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення для потреб енергетики і промисловості; відсутність законодавчої заборони продажу земельних ділянок на земельних аукціонах в умовах дії правового режиму воєнного стану; зростання кількості позовів до суду, включно ЄСПЛ, про захист земельних прав тощо.

З огляду на актуальність теми мета цього дослідження полягає у тому, аби проаналізувати деякі методологічні, теоретичні та конституційні засади правового режиму землі як основного національного багатства і на цій основі сформулювати наукові висновки та практичні рекомендації щодо можливої парадигми правового регулювання земельних відносин в умовах війни та у повоєнний період відновлення України відповідно до ЦСР на період до 2030 року. Згідно з цією метою завдання наукового пошуку полягають у тому, аби розкрити юридичну природу понять «правовий режим землі як основного національного багатства», визначити поняття «земля як основне національне багатство», «земля як об'єкт права власності Українського народу», «земля як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави», розкрити особливості правового режиму землі в умовах російсько-української війни, сформулювати теоретичні висновки і практичні рекомендації.

Гносеологія правового режиму землі як основного національного багатства у наукових доктринах аграрного, земельного, екологічного та інших галузей права передбачає проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень методологічних, теоретичних, конституційних, законодавчих засад використання та охорони землі, спрямованих на пошук відповіді на питання про те, якою має бути економіко-правова модель використання і охорони землі у межах території України аби можна було задовольняти суспільні і приватні потреби та інтереси в умовах війни, у повоєнний період відновлення природи, економіки, суспільства і держави крізь призму реалізації ЦСР та забезпечення національної безпеки й громадянської злагоди на землі України.

У теорії земельного права досліджувались різні аспекти правового режиму землі в Україні³⁰⁹. Проте системного і комплексного на-

³⁰⁹ Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: колективна монографія / за ред. д.ю.н., проф. А.П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т.В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. 576 с; Носік В.В. Земельне право і законодавство України: системна криза чи зміна парадигми в умовах реалізації Цілей Сталого Розвитку до 2030 року? *Право України*. 2020. № 5. С. 76–90.

укового пошуку щодо юридичної природи землі як основного національного багатства не було проведено, що зумовлено, насамперед, особливостями становлення та розвитку національних наукових доктрин земельного, аграрного, екологічного права³¹⁰. З огляду на основні етапи становлення і функціонування земельного, аграрного, екологічного права як самостійних галузей правової системи упродовж 30-ти років розбудови української державності можна стверджувати, що у розвитку цих правових галузей спостерігаються дві основні тенденції, одна з яких виражає їх догматичний характер і базується на концептуальних засадах з радянського земельного права, друга – розкриває прискорену динаміку формування земельного і аграрного права за наслідками здійснення земельної і аграрної реформ, нормативне закріплення у земельному і аграрному законодавстві правил і методів регулювання земельних і аграрних відносин, які використовуються у державах континентальної і англо-американської правових систем³¹¹.

Вибірковий ретроспективний науковий аналіз прийнятих після 1990 року законів з питань правового регулювання конституційних, адміністративних, цивільних, аграрних, земельних, природоресурсних, екологічних, господарських, фінансових, трудових, соціальних та інших відносин дозволяє виокремити два історичні етапи правотворчої діяльності держави у підходах до розробки і законодавчого закріплення правового режиму національного багатства України, кожний з яких характеризується істотними ознаками щодо втілення у життя споконвічних ідей українського народу про свою землю, територію, економіку, історію, культуру у незалежній, правовій, соціальній державі.

Зокрема, перший етап охоплює період з літа 1990 року до 28 червня 1996 року, коли було прийнято перші закони про державний суверенітет, економічну самостійність, пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу, Земельний кодекс, про власність,

³¹⁰ Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за ред. Ю.С. Шемшученка. 848 с.; Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права/ за ред. Ю.С. Шемшученка. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т.Т.4. Харків: Право, 2008. С. 2–8.

³¹¹ Носік В.В. Земельне право в Україні: методологія, теорія, перспективи розвитку. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права/за ред. Ю.С. Шемшученка. С. 626–627.

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

у яких нормативно було закріплено ідею національного багатства народу України у незалежній державі, а також визначено правовий режим національного багатства народу крізь призму переліку природних, матеріальних і нематеріальних активів, їх належності на праві власності народу України, а також механізму використання та розподілу через суспільні та інші форми споживання.

Так, наприклад, у ч. 1. ст. 1 Закону України «Про власність» було закріплено перелік об'єктів, які в сукупності своїй утворюють національне багатство як власність народу України, в саме Національне багатство України: земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України. Водночас у ч. 2 ст. 1 цього Закону була закріплена економіко-правова модель функціонального призначення об'єктів національного багатства у забезпеченні потреб та інтересів кожного громадянина і суспільства в цілому, а саме Національне багатство України забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацездатності та безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством.

Другий етап охоплює історичний період з дня прийняття Конституції України й донині, який можна охарактеризувати такими істотними ознаками. По-перше, у Конституції України не знайшли свого нормативного вираження і розвитку імперативні положення названих вище законів щодо переліку усіх об'єктів національного багатства Українського народу; по-друге, в Основному Законі держави (ст. 13) було закріплено правовий режим власності на землю та інші природні ресурси у межах території України, її виключної (морської) зони та континентального шельфу; по-третє, у ст. 14 Конституції України закріплено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; по-четверте, конституцій-

ний імператив норми ст. 14 відтворений у ст. 1 ЗК України у редакціях від 18.12.1990, від 13.03.1992, від 25.10.2001, а також у нормах ЦК України, ГК України без визначення його юридичної сутності; по-п'яте, у Конституції України не закріплюється перелік матеріальних і нематеріальних активів як складових національного багатства подібно до того, як це було зроблено у перших законах розбудови української державності, а закріплюється поняття «суспільне багатство», яке за ст. 95 підлягає справедливому і неупередженому розподілу між громадянами і територіальними громадами лише через Бюджетну систему України; по-шосте, у Цивільному, Господарському, Бюджетному, Податковому та інших базових кодексах не використовується категорія «національне багатство», тому й не визначається його правовий режим.

Можна назвати й інші характерні ознаки кожного з етапів законодавчого забезпечення правового режиму національного багатства українського народу, проте й наведених вище достатньо аби констатувати, що закріплені у перших законах розбудови української державності та у Конституції України імперативні положення як фундаментальні ідеї щодо національного багатства Українського народу, були трансформовані в інші правові категорії і конструкції та не знайшли свого подальшого законодавчого вираження і розвитку у вигляді юридичних моделей використання природних, матеріальних і нематеріальних активів для забезпечення сталого прогресивного розвитку українського суспільства та громадянської злагоди на землі України. Саме у цьому вбачається одна з причин того, що за тридцятилітній період становлення і розвитку України як незалежної, демократичної, правової і соціальної держави ЦСР не були втілені у життя до війни, не можуть бути реалізовані під час війни, проте можуть бути досягнуті у повоєнний період за умови розробки і законодавчого закріплення нової парадигми правового режиму національного багатства Українського народу за європейськими стандартами.

У цьому зв'язку перед правничою доктриною постають нові виклики, пов'язані з науковим обґрунтуванням концепції правового режиму національного багатства Українського народу відповідно до Конституції України та міжнародно-правових актів як частини національного законодавства України в умовах війни та у повоєнний період відбудови України. Складовою цієї концепції мають бути ме-

тодологічні, теоретичні і законодавчі основи правового режиму землі як основного національного багатства.

Насамперед, наукова правова доктрина має сформулювати теоретичні висновки і практичні рекомендації у вигляді проєктів законів щодо тлумачення і застосування норм ст. ст. 13, 14, 41, 142 Конституції України, оскільки у науці земельного, аграрного, екологічного, цивільного права тривають дискусії та висловлюються діаметрально протилежні думки вчених щодо правової сутності конституційних норм про землю як об'єкт права власності і основне національне багатство Українського народу. Зокрема, у монографії і докторській дисертації В.В. Носік одним із перших у національній правовій доктрині обґрунтував наукову концепцію здійснення права власності на землю Українського народу як основне національне багатство та зробив висновки і практичні рекомендації про те, що у названих нормах Конституції України закріплюється особлива, відмінна від цивілістичної конструкції, юридична модель права власності народу на землю, яка має бути втілена у системі і структурі чинного законодавства України³¹². Адже у чинному земельному, цивільному, господарському законодавстві відсутні нормативні положення щодо поняття та змісту норм про право власності Українського народу на землю, про землю як основне національне багатство, а також не розкрито юридичну сутність інших імперативів названих норм Основного Закону держави у механізмі правового регулювання земельних, цивільних, господарських та інших відносин. Більше того, з 19 грудня 2019 року Конституційний Суд України не може розтлумачити правову сутність норм, викладених лише у перших реченнях ст. 13 і 14 Конституції України, за конституційними поданнями народних депутатів України.

Наукові ідеї щодо необхідності, допустимості і можливості розробки законодавчого механізму здійснення права власності на землю Українського народу, правового режиму землі як основного національного багатства були висловлені також такими вченими-правниками старшого покоління, як В.І. Андрейцев³¹³, О.А. Вівчаренко³¹⁴,

³¹² Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

³¹³ Андрейцев В.І. Правовий режим землі як основного національного багатства (Коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України). *Юридичний журнал*. 2002. № 4. С. 15–26.

³¹⁴ Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). Івано-Франківськ, 1998. 179 с.

А.П. Гетьман³¹⁵, І.І. Каракаш³¹⁶, В.Л. Мунтян³¹⁷, О.О. Погрібний³¹⁸, В.І. Семчик³¹⁹, Н.І. Титова³²⁰, М.В. Шульга³²¹, В.З. Янчук³²², а також такими вченими-правниками молодшого покоління, як О.Г. Бондар³²³, Т.О. Коваленко³²⁴, І.О. Костяшкін³²⁵, М.О. Ковальчук³²⁶, Т.Є. Харитонова³²⁷ та інші. Економічну, соціальну, екологічну, політичну доцільність реалізації норм ст. 13, 14, 41 та інших Основного Закону держави у правотворчій діяльності науково доводить вчений О.І. Ковалів у економічній доктрині, пропонуючи економіко-правові підходи до втілення у життя конституційних імперативів права власності на землю Українського народу та основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави³²⁸.

³¹⁵ Гетьман А.П. Доктрина екологічного права та законодавства України: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2019. 336 с.

³¹⁶ Каракаш І.І. Конституційні вимоги щодо використання природних ресурсів та охорони довкілля. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру* (з нагоди 30-річчяпроголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. У 2 т. Т. 1. С. 541–544.; Каракаш І.І. Земля як об'єкт права власності українського народу. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. У 3 т. Т. 2. Одеса: Гельветика, 2020. С. 235–239.

³¹⁷ Мунтян В.Л. Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні. *Что делать? Дайджест левой опози.* 2001. № 7–8. С. 77–81.

³¹⁸ Погрібний О.О. Перспективи розвитку законодавства про заставу землі в Україні. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* 2004. № 2. С. 146–149

³¹⁹ Семчик В.І. Право власності за Конституцією України. Київ: Ін Юре, 1997. 35 с.

³²⁰ Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання. *Право України.* 1998. № 4. С. 10–15.

³²¹ Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 1998. 37 с.

³²² Янчук В.З. Право власності на землю: проблеми теорії і практики. *Адвокат.* 1997. № 1 С. 9–14

³²³ Бондар О.Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 20 с.

³²⁴ Коваленко Т.О. Реалізація принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні: проблеми законодавчого забезпечення. Київ: Правова єдність, 2017. 672 с.

³²⁵ Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Київ-Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2016. 429 с.

³²⁶ Ковальчук М.О. Земля як об'єкт інвестиційного розвитку за законодавством України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 176 с.

³²⁷ Харитонова Т.Є. Здійснення прав на чужі речі в Україні: проблеми теорії і практики: монографія. Одеса: Юридична література, 2016. 424 с.

³²⁸ Ковалів О.І. Земля та її природні ресурси як основний капітал нації та головний об'єкт

Водночас у наукових доктринах земельного, аграрного, екологічного, цивільного, господарського, конституційного права висловлюються думки проти того аби імперативні норми ст. 13, 14, 142 Конституції України були втілені у механізм правового регулювання земельних відносин в Україні. У цьому зв'язку привертає увагу дискусія, яка відбулась за участю науковців і юристів-практиків на семінарі з обговорення конституційних положень щодо права власності на землю в Україні. За переконаннями П. Ф. Кулинич, які вчений послідовно відстоює у своїх наукових публікаціях³²⁹, стаття 13 Конституції України не регулює питання права власності на землю, а колізії в законодавстві можна вирішувати одним з трьох способів: 1) орган, який прийняв Конституцію, може внести зміни до окремих положень; 2) орган, який прийняв Конституцію, може роз'яснити як вирішувати колізію; 3) орган, який прийняв Конституцію, може прийняти інший нормативно-правовий акт, який регулює правовідносини, проте найкращий шлях вирішення суперечностей щодо права власності на землю – це внести зміни до Конституції України та вилучити з неї норми ст. 13 Основного Закону держави. На думку В.М. Єрмоленка, право власності Українського народу лежить швидше у моральній площині, водночас його потрібно перевести в юридичну та економічну, оскільки, на думку вченого, «народ» – це абстрактне поняття, і тому з юридичного погляду суб'єкт права власності має бути чітко персо-

державної антикорупційної політики в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали V Міжнар. наук. – прак. конф. Нац. акад. внутр. справ, (Київ, 9–10 груд. 2020). Ч. 1. С. 126–128; Ковалів О.І. Звернення земельної реформи в Україні за когнітивним принципом позитивної часової преференції. *Ефективна економіка*. 2021. № 11; Ковалів О.І. У кого земля – в того влада! *Урядовий кур'єр*. 02 лютого. 2022. № 20. С. 4; Ковалів О.І. Основні засади емерджентності системи проявлення прав власності Українського народу на землю та її природні ресурси. *Агроекологічний журнал*. 2022. № 1. Ст. 46–57; Ковалів О.І. Генезис проявлення сутності конституційного права власності на землю в Україні як потреба сьогодення. *Правові проблеми раціонального природокористування, охорони природи та безпечного довкілля*: збірник тез наукових доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю від дня народження професора Василя Лук'яновича Мунтяна (м. Київ, 21 жовтня 2022 року) / за заг. ред. Володимира Носіка. Хмельницький: Хмельницький університет управління і права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 95–101; Ковалів О. Реальний захист конституційних прав власності Українського народу на землю та її природні ресурси – основне національне багатство: ключ до перемоги ... «Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини» (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Збірник наукових праць. Київ, 2022. С. 37–41.

³²⁹ Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

ніфікований, а найважливішу правомочність права власності – право розпоряджатися своєю власністю – народ безпосередньо не може виконати, тому повноваження щодо розпорядження власністю делеговані органам державної влади та органам місцевого самоврядування і таким чином виконуються конституційні положення щодо об'єктів права власності Українського народу. Погоджуючись з вище наведеними думками вчених, А.М. Мірошниченко не підтримує пропозиції про вилучення ст. 13 з Конституції України і вважає невдалими положення цієї статті Основного Закону держави, оскільки нарівні з фізичними та юридичними особами, територіальними громадами, державою є ще й Український народ як суб'єкт права власності, якого вчений ототожнює з державою крізь призму ретроспективного аналізу права власності радянської епохи й дотепер, а тому не вбачає будь-якого практичного значення норм ст. 13 Конституції України у правому регулюванні земельних відносин³³⁰.

Наведені вище думки вчених були висловлені на семінарі за п'ять років до початку повномасштабної російської військової агресії і виражають світоглядні переконання вчених на той час. Проте російсько-українська війна показує історичну, юридичну і практичну значущість реалізації конституційних імперативів ст. 13, 14, 41, 142 Конституції України у забезпеченні перемоги над ворогом та повоєнного відновлення України як суверенної, демократичної, правової і соціальної держави, де земля визнається об'єктом права власності Українського народу і основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. З огляду на породжені війною виклики вбачається за доцільне проаналізувати конституційні положення, які визначають правовий режим землі як основного національного багатства і об'єкта права власності Українського народу.

У теорії земельного права правовий режим земель розглядається як узагальнююча правова категорія, яка за своїм змістом охоплює основні елементи земельних правовідносин, правове регулювання яких має бути спрямовано на забезпечення волі Українського народу на свою землю у межах території України як суверенної, демократичної, правової держави, здійснення прав на землю, охорону землі, захист земельних прав з метою утвердження громадянської злагоди

³³⁰ Гунько Л. Конституційні положення щодо права власності потребують удосконалення. URL: <https://nubip.edu.ua/node/67178> (дата звернення: 11.06.2024).

на землі України відповідно до Конституції України. У законодавстві поняття правового режиму землі не розкривається. Водночас Конституційний Суд України у справі про постійне користування землею у мотивувальній частині рішення констатував, що відповідно до статей 13, 14, пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності та користування землею визначається законами України; правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення норм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування³³¹.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Гносеологія правового режиму землі як основного національного багатства потребує проведення наукового пошуку щодо визначення поняття «земля як основне національне багатство», «здійснення права власності на землю», «використання землі», «охорона землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави», тощо.

У наукових доктринах земельного, аграрного, екологічного права України були зроблені нечисленні наукові пошуки щодо розкриття юридичного змісту наведеної норми статті 14 Основного Закону держави. Так, В.І. Андрейцев, досліджуючи сутність правового режиму землі як основного національного багатства, визначає характерні ознаки цього поняття: а) пріоритетність у правовому регулюванні серед інших об'єктів національного багатства; б) підпорядкованість режимів інших об'єктів національного багатства по відношенню до основного об'єкта «земля»; в) обумовленість самостійного правового регулювання відносин, у яких земля виступає як самостійний об'єкт або визначає особливості інших об'єктів, що біологічно з нею пов'язані або розміщені на ній; г) належність землі як основного національного багатства на праві власності Українському народу; в) на-

³³¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2490.

явність особливого режиму охорони земель державно-правовими засобами на національному та транснаціональному рівні³³².

Названі ознаки правового режиму землі як основного національного багатства є істотними для характеристики еколого-правового режиму землі порівняно з іншими об'єктами права власності Українського народу, однак вони не дають вичерпної відповіді на питання, чому в окремі статті Основного Закону держави земля називається багатством, яке є основним і національним?

Етимологічне значення вживаних у законі слів «основне», «національне», «багатство» характеризує різні властивості землі як правової категорії. Зокрема, під багатством розуміється сукупність матеріальних цінностей (надра землі, тваринний і рослинний світ тощо), або ж велика кількість, багатоманітність чи щось дуже цінне, важливе, значне³³³; слово «основний» означає найважливіший, головний, провідний, визначальний, який є основою чого-небудь, становить його найважливішу частину³³⁴; національний означає властивий певній нації, державний, який належить конкретній країні, або стосується її народу³³⁵.

Екстраполюючи зміст цих термінів на норму ч. 1 ст. 14 у поєднанні з нормами ст. 13 Конституції України, можна стверджувати, що до землі як багатства необхідно віднести передусім земну поверхню з усіма її природними ресурси, а також створений за рахунок людської праці та інтелектуального потенціалу нації (знань) капітал. Водночас сутність основного багатства полягає у тому, що серед усіх природних об'єктів права власності народу, серед усіх категорій земель має бути визначений такий компонент, який є найважливішим у забезпеченні права людини на життя, поступального розвитку економіки, суспільства, достатку кожного громадянина, реалізації конституційних прав і свобод. На основі проведеного наукового пошуку було зроблено висновок про те, що ключовим компонентом у визначенні землі як основного національного багатства необхідно визнавати вкриті верхнім родючим шаром ґрунту землі сільськогосподарського та лісогосподарського призначення³³⁶.

³³² Андрейцев В.І. Правовий режим землі як основного національного багатства (Коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України). *Юридичний журнал*. 2002. № 4. С. 15–26.

³³³ Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: ВТФ Перун, 2001. С. 32.

³³⁴ Там само. С. 685.

³³⁵ Там само. С. 588.

³³⁶ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 158–180.

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

Такий висновок було зроблено з огляду на фізичні ознаки землі як об'єкта права власності Українського народу і основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави. Як зазначається у Концепції загальнодержавної програми використання і охорони землі, схвалений КМ України розпорядженням від 19.01.2021, земельний фонд України становить 60,4 млн. гектарів і характеризується надзвичайно високим рівнем освоєння; близько 70 відсотків земельного фонду України становлять сільськогосподарські землі; близько 4 відсотків – забудовані землі; високий рівень господарського освоєння території України визначає інтенсивний вплив антропо- та техногенезу на навколишнє природне середовище, в тому числі на земельні ресурси, склад і характер процесів, які відбуваються у сфері використання земель; найбільшу питому вагу мають сільськогосподарські землі (близько 70 відсотків); рівень розорювання земель у державі досягає в середньому 54 відсотки, а у деяких областях – 70 відсотків і більше³³⁷.

Суть ознаки землі як національного багатства вбачається в тому, що історично природна родючість ґрунтів є одним з основних джерел виробництва абсолютної і додаткової ренти за об'єктивними законами прогресивного розвитку суспільства і тому мають належати народу на праві власності відповідно до ст. 13 Конституції України, за якою земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної морської (економічної) зони є об'єктами права власності Українського народу, який є самостійним суб'єктом права власності на землю та інші природні ресурси і може у визначених Основним Законом держави формах і межах здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею як безпосередньо, так і опосередковано. Від імені Українського народу права власника на землю можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування.

Водночас, у чинному ЗК України та в інших законах не дається визначення поняття «земля як об'єкт права власності Українського народу». У національній доктрині земельного права під цим поняттям розуміють як розташований над надрами, територіально обмеже-

³³⁷ Про схвалення Концепції загальнодержавної цільової програми використання і охорони земель: Розпорядження № 70-р КМ України від 19 січня 2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 588.

ний кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий ґрунтовий і зайнятий природними ресурсами шар, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, що належить Українському народу на праві власності і підлягає особливій охороні з боку держави як основне національне багатство³³⁸.

Науковий аналіз змісту першого речення норми статті 13 Конституції України дає всі підстави стверджувати, що Український народ є суб'єктом права власності на землю у межах території України. Належне Українському народові право власності на землю є: а) абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; б) не може бути обмежене будь-якими законами України; в) передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що має присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства; г) здійснює виключне право розпорядження землею шляхом зміни території України, відчуження, обміну її часток з іншими суб'єктами міжнародного права, не дозволяє розміщення військових баз іноземних держав на території України.

За змістом норми ст. 13 Конституції України для Українського народу володіння землею означає можливість у межах існуючих кордонів мати для життя і прогресивного розвитку свою територію та розташовані на поверхні і у надрах природні ресурси, повітряний простір, виключну морську зону і континентальний шельф. Тому ніхто в Україні не може одноосібно чи у складі окремих груп, суб'єктів господарювання, соціальних, політичних, державних та інших суспільних утворень володіти всією землею у межах території України на титулі права власності. Правомочність Українського народу володіти землею у межах території держави має абсолютний характер, є також незмінним і постійним. Набуття у власність земельних ділянок суб'єктами приватного права не означає втрату для Українського народу правомочності володіння землею, оскільки право володіння народу і правомочність володіння окремої особи – це різні за економічним змістом і юридичною природою явища. Водночас

³³⁸ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 496.

Український народ володіє землею лише на титулі права власності і в такому аспекті право власності Українського народу є виключним. Тому правомочність Українського народу володіти землею не може бути обмежене ні внутрішніми законами, ні міжнародними актами. Згідно з статтею 13 Конституції України усі громадяни України – Український народ користуються землею з її природними ресурсами відповідно до закону, в якому мають визначатись загальні для всіх членів суспільства на території України вимоги і правила, правові форми використання землі з метою одержання абсолютної і відносної ренти та її розподілу через суспільні і приватні форми споживання. Враховуючи особливість правового статусу Українського народу як суб'єкта права власності, у Конституції України (ст. 73) передбачено, що виключно всеукраїнським референдумом народ як громадяни всіх національностей може розпорядитись землею шляхом зміни території України³³⁹.

Застосування норм ст. 13 Конституції України у механізмі правового регулювання відносин власності на землю має поєднуватися з реалізацією норм ст. 14 Конституції України, оскільки за змістом норми статті 14 Конституції України поняття «земля» як основне національне багатство, є тотожним терміну «земля» у контексті норми ст. 13 Конституції України. Відтак, закріплені у нормі ст. 14 Конституції України ознаки землі як «основне», «національне», «багатство» визначають правові межі діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення в інтересах усього Українського народу правового режиму особливої охорони землі за її функціональним призначенням як головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, територіальної основи національного суверенітету, адміністративно-територіального устрою, просторового операційного базису, підвищення родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського і лісгосподарського призначення, використання, збереження і відтворення надр, атмосферного повітря, природних ресурсів екологічних систем суші і моря, забезпечення соціального розвитку економіки і захист права власності Українського народу на землю.

За Конституцією України земля як основне національне багатство перебуває під особливою охороною держави. У наукових правових

³³⁹ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 224–252.

доктринах залишається не розкритою юридична сутність особливої охорони землі державою. Так само не визначено сутність конституційного імперативу у чинному ЗК України та інших законах. Науковий аналіз методологічних, теоретичних, конституційних, законодавчих засад щодо землі як об'єкта земельних правовідносин дозволяє окреслити найбільш істотні ознаки, які можуть бути покладені у формування нової законодавчої парадигми правового режиму землі в Україні. Вбачається, що особливий режим правової охорони землі як основного національного багатства і об'єкта права власності Українського народу означає наступне:

- органи державної влади зобов'язані забезпечити реалізацію конституційних гарантій здійснення права власності Українського народу на землю та визначати правовий режим землі як основи національного суверенітету України та використання природних властивостей поверхні суші землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів у межах території України, а також природних ресурсів її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони;
- держава також зобов'язана встановлювати юридичну відповідальність за порушення Конституції України та чинного законодавства з питань здійснення права власності на землю, використання та охорони землі у межах території України;
- органи державної влади і місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити виключно громадянам України право доступу до використання земельних ділянок за їх функціональним призначенням на праві власності чи інших правових титулах, передбачених законом;
- юридичні особи України можуть використовувати земельні ділянки на праві власності, яке у встановленому законом порядку набули громадяни України для здійснення статутної діяльності в обраній ними організаційно-правовій формі;
- правовий режим особливої охорони землі як основного національного багатства виключає можливість перетворення землі у цінні папери акціонерних товариств та обіг таких цінних паперів на фондових ринках;
- іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні держави і міжнародні організації, іноземні юридичні особи не можуть

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

бути власниками земельних ділянок, а також використовувати надра та інші природні ресурси на праві власності у межах території України, континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони;

- конституційні імперативи щодо територіальної цілісності і недоторканності кордонів держави забезпечують непорушність і стабільність права власності Українського народу на землю в межах існуючих кордонів і не дозволяють будь-яких посягань на землю з боку інших суб'єктів міжнародного права, а також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішній розподіл території держави чи відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць всупереч національним інтересам Українського народу як власника землі;
- конституційна сутність цілісності території означає, що земля як об'єкт права власності Українського народу не може відчужуватись іншим державам тощо³⁴⁰.

Названі ознаки правового режиму землі як основного національного багатства Українського народу мають враховуватися у правотворчій діяльності в умовах дії правового режиму воєнного стану та у повоєнний період. Адже земля у межах території України сьогодні є одним з об'єктів повномасштабного вторгнення російських військ і ракетних терористичних нападів, унаслідок чого заподіюється колосальна за розмірами шкода основному національному багатству Українського народу. Через війну в Україні особливо велика шкода заподіяна землям сільськогосподарського призначення, суб'єктам агробізнесу, особистим селянським господарствам, агроекологічним системам, територіальним громадам. За попередньою оцінкою FAO, прямі втрати активів у галузі сільського господарства можуть скласти 6,5 млрд. дол. США, оскільки пошкоджено близько 5% земель сільськогосподарського призначення; втрати доступних посівних площ – понад 25%, зрошуваних земель – понад 70%, ягідників – близько 25%, садів – 20%; значні масиви земель є небезпечними для виробничої діяльності через пошкодження та мінування; істотних руйнувань зазна-

³⁴⁰ Носік В.В. Правовий режим охорони землі як основного національного багатства в Україні. *International scientific and practical conference «European potential for the development of legal science, legislation and law enforcement practice»*: conference proceedings, February 26–27, 2021. Wloclawek. Republic of Poland: «Baltija Publishing». P. 134–138.

ли об'єкти інфраструктури: сільськогосподарської, складської, транспортної, енергетичної, переробної промисловості тощо³⁴¹.

За таких умов застосування норм Конституції України, чинного земельного, аграрного, цивільного та іншого законодавства щодо юрисдикційного захисту земельних, аграрних, майнових та інших прав власників землі і землекористувачів, суб'єктів аграрного бізнесу у зонах бойових дій та прилеглих до них територій, а також на тимчасово окупованих територіях стає неможливим до перемоги над ворогом та повернення тимчасово окупованих територій під загальну юрисдикцію України і відновлення конституційного ладу України на цих територіях. Так само на цих територіях неможливо виконувати передбачені законами заходи з охорони земель сільськогосподарського призначення, захисту ґрунтів, збереження агроекологічних систем³⁴².

У цьому зв'язку реалізація норм ст. 13, 14 Конституції України має спрямовуватися на зміну парадигми у підходах до розробки нової юридичної моделі використання землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу та утвердження розробки такого земельного ладу, в якому кожний воїн ЗС України та інших військових формувань, кожний член сім'ї загиблих захисників України, члени територіальної оборони, волонтери й загалом усі громадяни України відчуватимуть, що земля, її природні ресурси є дійсно власністю Українського народу, а право доступу до використання землі та її природних ресурсів є справедливим, одержані від використання землі та її природних ресурсів доходи, рента акумулюються не у приватних лагифундистів і олігархів у офшорних зонах, а надходять до державного і місцевих бюджетів, до суспільних фондів споживання і справедливо розподіляються між усіма громадянами України як колективним суб'єктом права власності на землю та її природні ресурси у межах кордонів сухопутної території держави, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу.

³⁴¹ Підсумковий документ Міжнародної конференції з питань відновлення України. URC2022 «Декларація Лугано». Лугано. 4-5 липня 2022 року. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62cd2e0ba5613c953a9b52d4_Lugano%20Declaration_UA.pdf (дата звернення: 15.06.2024).

³⁴² Носік В.В. Законодавче забезпечення права на доступ до використання сільськогосподарських земель в умовах воєнного стану як передумова продовольчої безпеки. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В, 2022. С. 30–33.

Війна вже внесла свої корективи у правові механізми здійснення прав на земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення, з урахуванням яких ВР України прийняла закони щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. Характерною ознакою змісту цих законів є те, що вони приймаються відповідно до чинного ЗК України, який закріплює іншу юридичну модель регулювання земельних відносин, ніж та, яка передбачена у Конституції України. Внаслідок цього у законах закріплюються положення, які спрямовані на регулювання переважно права користування земельними ділянками на різних правових титулах. Водночас питання щодо особливостей здійснення права власності на земельні ділянки в умовах воєнного стану залишаються не врегульованими. Відтак в умовах воєнного стану залишаються чинними норми ЗК України щодо права власності на земельні ділянки. Тому не дивлячись на оголошений у державі воєнний стан, в Україні організовуються електронні земельні аукціони з продажу земельних ділянок та прав на них, відбувається продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення українським фізичним особам, а також земель несільськогосподарського призначення юридичним особам, включаючи й тих, кінцевими бенефіціарами яких, за повідомлення деяких інформаційних джерел, є російські громадяни, закріплюються не виправдані обмеження у здійсненні права оренди землі, сервітутів, інших прав. У цьому зв'язку актуалізуються питання щодо права власності на земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення іноземних фізичних і юридичних осіб, іноземних держав, набуття і реалізації права власності на земельні ділянки юридичними особами, права на використання викопних корисних копалин на земельних ділянках різних форм власності, охорони землі як основного національного багатства громадян України усіх національностей тощо. Очевидною є також потреба з осмислення і критичної фахової оцінки закріпленої у ЗК України юридичної моделі ринку земель сільськогосподарського призначення з огляду на російську військову агресію на територіях Донецької, Запорізької, Луганської, Київської, Миколаївської, Чернігівської, Сумської, Харківської, Херсонської областей, окупації частини територій Донецької, Запорізької, Луганської, Херсонської областей. Також виникає потреба у розробці юридичної моделі відшкодування шкоди, заподіяної ворогом унаслідок окупації територій, забруднення, засмічення, знищення ґрунтів, інших сільськогосподарських угідь,

агроекологічних систем, природним ресурсам, житловим, інфраструктурним, соціальним та іншим об'єктам на землях несільськогосподарського призначення, екологічним системам на землях рекреаційного, оздоровчого призначення, водного фонду, лісгосподарського використання, природно-заповідного фонду тощо³⁴³.

Резюмуючи викладене, можна дійти висновку, що правовий режим землі як основного національного багатства, що належить на праві власності Українському народу і перебуває під особливою охороною держави, можна визначити як законодавчо забезпечений стан суспільних відносин, у якому визнані в суспільній свідомості і виражені в Конституції України та інших законах соціальні цінності свободи, рівності і справедливості втілюються у сфері використання та охорони землі та інших природних ресурсів шляхом здійснення гарантованих державою суб'єктивних прав на землю (земельні ділянки) на основі вільного, рівного, справедливого доступу до використання землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу у межах території України, виконання органами державної влади і місцевого самоврядування функцій і повноважень у сфері адміністрування земельних відносин з дотриманням принципу верховенства права, пропорційності, мирного володіння майном, цільового призначення і функціонального використання земель, балансу суспільних і приватних інтересів, законності, юридичної відповідальності з метою забезпечення громадянської злагоди на землі України.

При цьому у законодавстві необхідно закріпити принцип пріоритетного використання і охорони ґрунтів, які у зональних агрокліматичних системах суші і моря мають використовуватися виробниками – громадянами України як приватними власниками землі виключно для вирощування врожаю зернових та інших сільськогосподарських культур, не допускаючи при цьому кількісного скорочення вкритих родючим шаром ґрунту сільськогосподарських і лісгосподарських угідь, а також зниження якості та родючості ґрунту, і охоронятися державою як основа національного багатства та об'єкт права власності Українського народу.

³⁴³ Носік В.В. Захист права власності на землю як основне національне багатство Українського народу: виклики воєнного стану та проблеми їх подолання. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників. Київ: Видавництво «Людмила», 2022. С. 79–83.

3.2. Правовий режим землі як основного національного багатства...

Оскільки чинний ЗК України не виконує своєї кодифікаційної функції і не дозволяє вирішувати нові проблеми у сфері земельних відносин в умовах війни і післявоєнної відбудови, то перед правовою доктриною постає завдання з огляду на прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність» щодо розробки Концепцій первинних законів з питань правового режиму землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу, правового регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану та у післявоєнний період відбудови української економіки, реалізації соціальної функції права власності на землю, здійснення суб'єктивних прав на землю, охорони землі у межах території України.

Зокрема, можна спробувати це зробити в одному законі під назвою «Про правовий режим землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу», або ж можна розробити і прийняти кілька конституційних законів України «Про власність на землю Українського народу», «Про використання землі як основного національного багатства Українського народу», «Про охорону землі як основного національного багатства Українського народу». Відповідно до цих законів можна було б удосконалити чинні закони України «Про державний земельний кадастр», «Про державну реєстрацію речових прав на землю та їх обтяжень», а також прийняти інші функціональні закони, а саме «Про планування земель», «Про публічне адміністрування земельних відносин». Водночас при розробці таких концепцій мають бути враховані особливості здійснення органами державної влади і місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу у межах, визначених Конституцією України у поєднанні із здійсненням цими органами владних функцій і повноважень відповідно до ст. 5 Основного Закону держави до повномасштабного вторгнення, у період дії правового режиму воєнного стану, а також у післявоєнний період прискореної відбудови економіки і розвитку суспільства та держави.

Вбачається, що практична реалізація норм ст. 5, 13, 14, 41 Конституції України має бути спрямована на досягнення перемоги над ворогом, повне звільнення землі від окупантів у межах міжнародно визнаних кордонів України, встановлення миру, прискорене відновлення економіки, відновлення природного стану землі та її ресурсів у екологічних системах суші і моря, забезпечення якісного життєвого середовища та утвердження громадянської злагоди на землі України.

3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного багатства: теоретичний та практичний аспекти

У надрах Землі приховано багатство, яке є рушійною силою економічного розвитку та добробуту будь-якої країни. Корисні копалини, що містяться у надрах, є унікальним прикладним ресурсом, що має виняткову економічну цінність як частина геологічного середовища, вони слугують сировиною для численних галузей промисловості, забезпечують енергетичну безпеку та дають можливість створювати нові технології. Варто зазначити, що Україна, володіючи потужною мінерально-сировинною базою, належить до найбільш мінерально-ресурсних держав світу, адже, займаючи площу в 603,7 тис. км кв. (0,4% світового суходолу), вона здатна забезпечити близько 5% світових потреб у мінеральній сировині, в тому числі 20% марганцевих і 6% залізних руд, 20% титану, 5% урану й цирконію, 20% глини і каолінів.³⁴⁴

Згідно зі ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Підтримуючи позицію А.П. Гетьмана та В.В. Носіка, зазначаємо, що у статтях 13, 14, 142 Конституції України, хоч і вживається один термін «земля», проте у правовому розумінні це поняття необхідно тлумачити з огляду на суб'єктний і об'єктний склад та зміст правовідносин, що виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням права власності на землю Українського народу, а також на особливості правового режиму надр, атмосферного повітря, вод, лісів, рослинного і тваринного світу, живих організмів та інших природних ресурсів в екологічних системах суші та моря як об'єктів права власності Українського народу³⁴⁵. З огляду на наведене, а також

³⁴⁴ Надра України як фундамент національної економіки: про результати науково-дослідної роботи «Основні рудоносні структури території України», виконаної вченими Інституту геологічних наук НАН України. Повідомлення НАН України. 28.04.2017. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=3120> (дата звернення: 15.06.2024).

³⁴⁵ Конституція України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. Р.О. Стефанчука, О.В. Петришина; Нац. акад. прав. наук України; Конст. Суд України. Харків: Право, 2024. С. 104.

беручи до уваги означені конституційні положення, зміст понятійного терміна «надра», що закріплене у ст. 1 Кодексу України про надра (далі – КУпН)³⁴⁶, та визначення терміна «національне багатство», яке міститься в Енциклопедії Сучасної України³⁴⁷, надра є частиною національного багатства Українського народу, обов'язок забезпечення особливої охорони якої покладено на державу.

Варто зазначити, що важливе місце серед засобів охорони земель, її надр посідають заходи юридичної відповідальності. В аспекті наведеного та обраної теми для дослідження пропонуємо звернутися до наявної судової статистики – постановлених протягом останніх 6 років місцевими судами рішень за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 240 Кримінального кодексу України. Так, за даними Державної судової адміністрації України, за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 240 КК, судами першої інстанції: у 2018 році – ухвалено 116 вироків щодо 145 осіб, повернуто прокурору 2 обвинувальних акти, закрито провадження у 4 випадках щодо 13 осіб; у 2019 році – ухвалено 77 вироків стосовно 97 осіб, повернуто прокурору 1 обвинувальний акт, закрито провадження у 8 випадках щодо 8 осіб; у 2020 році – ухвалено 77 вироків щодо 78 осіб (одну особу виправдано), повернуто прокурору 1 обвинувальний акт, закрито провадження у 8 випадках щодо 9 осіб; у 2021 році – ухвалено 101 вирок щодо 101 особи (6 із яких виправдано), повернуто прокурору 7 обвинувальних актів, закрито провадження у 25 випадках щодо 29 осіб; у 2022 році – ухвалено 80 вироків щодо 87 осіб (3 із яких виправдано), повернуто прокурору 1 обвинувальний акт, закрито провадження у 29 випадках щодо 34 осіб; у 2023 році ухвалено 76 вироків щодо 81 особи (1 особу виправдано), повернуто прокурору 4 обвинувальних акти, закрито провадження у 27 випадках щодо 32 осіб³⁴⁸.

Наведене свідчить про зменшення кількості ухвалених вироків, збільшення чисельності виправданих осіб та кількості закритих кримінальних проваджень. І якщо перше (зменшення кількості ухвалених вироків) можна було б обґрунтувати внесенням до КК Законом

³⁴⁶ Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.06.2024).

³⁴⁷ Нагребельний В.П. Енциклопедія Сучасної України. URL: <https://esu.com.ua/article-71050> (дата звернення: 18.06.2024).

³⁴⁸ Судова статистика. Звітність щодо стану здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами. Річна звітність. URL: https://court.gov.ua/insh/sudova_statystyka/ (дата звернення: 18.06.2024).

України від 19 грудня 2019 року № 402-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» змін у частині доповнення змісту кримінального закону новою спеціальною статтею 240–1 «Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину»³⁴⁹, частина діянь якого охоплювалася суспільно небезпечним діянням у вигляді незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ч. 2 ст. 240 КК), то збільшення чисельності виправданих осіб та кількості закритих кримінальних проваджень свідчить про наявність проблем застосування відповідної кримінально-правової норми у практичній діяльності правозастосовних органів.

Не додає оптимізму в цьому аспекті й статистична інформація Генеральної прокуратури України про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності. Так, у 2018 році було виявлено 347 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 240 КК, у 2019–574, у 2020 році – 433, а у 2021 році (з січня по жовтень) – 564, значну частину з яких було закрито ще на етапі досудового розслідування³⁵⁰. Наприклад, у 2021 році (дані за січень – жовтень) з 564 облікованих кримінальних правопорушень, передбачених ст. 240 КК, було закрито на стадії досудового розслідування 146 кримінальних проваджень, тобто фактично третина.

Процес визначення можливих шляхів вирішення питань, що виникають у практичній діяльності, вдосконалення кримінального законодавства та підвищення дієвості його норм потребує аналізу ст. 240 КК, яка передбачає кримінальну відповідальність за порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин (тим більше, що Законом України від 15 липня 2021 року № 1685-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин» цю статтю викладено у новій редакції)³⁵¹, та судової практики.

³⁴⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин. Закон України від 19 грудня 2019 року № 402-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#n63> (дата звернення: 15.06.2024).

³⁵⁰ Генеральна прокуратура України: статистична інформація про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=104402 (дата звернення: 19.06.2024).

³⁵¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відпо-

Найчастіше в юридичній літературі основним безпосереднім об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого ст. 240 КК, визнається: встановлений порядок охорони та використання надр як складової охоронюваного кримінальним правом навколишнього природного середовища з метою дотримання раціональних і ефективних методів видобування корисних копалин загальнодержавного значення, недопущення понаднормативних втрат корисної природної сировини або встановлений порядок охорони та використання надр як частини охоронюваного кримінальним правом навколишнього природного середовища³⁵²; або суспільні відносини, що забезпечують власність на корисні копалини та встановлений порядок раціонального і комплексного використання й охорони корисних копалин³⁵³; або суспільні відносини, що забезпечують встановлений порядок охорони, раціонального використання і захисту надр;³⁵⁴ або закріплене у ст. 13 Конституції України і низці інших законів право власності Українського народу на вказані корисні копалини, що знаходяться у природному стані³⁵⁵. Не вдаючись до полеміки щодо означеного питання, будучи прибічником концепції, яка розкриває об'єкт кримінального правопорушення через категорію «суспільні відносини» та підтримуючи частково зазначені вище думки, правильним видається визнати під основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 240 КК, суспільні відносини, що забезпечують закріплене у ст. 13 Конституції України та інших законах право власності Українського народу на вказані корисні копалини і встановлений порядок охорони та використан-

відальності за незаконне видобування корисних копалин: Закон України від 15 липня 2021 року № 1685-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1685-20#n10> (дата звернення: 19.06.2024).

³⁵² Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид. допов. Харків: Право, 2013. Т. 2: Особлива частина. С. 419.

³⁵³ Вірт А.О. Кримінально-правова протидія злочинам, пов'язаним з незаконним використанням корисних копалин: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.08. Одеса, 2021. С. 167.

³⁵⁴ Митрофанов І.І., Пригула А.М. Злочини проти довкілля: навчальний посібник. Суми: Університетська книга, 2010. С. 55–56.

³⁵⁵ Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні: монографія / за ред. О.О. Дудорова, В. М. Комарницького. Суми: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. С. 49–58; Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 10-ге вид., перероб. та допов. Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 810; Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Корисні копалини як предмет злочину, передбаченого статтею 240 Кримінального кодексу України: аналіз законодавчих новел. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2022. № 55. С. 58–63,

ня надр. Додатковим обов'язковим об'єктом з огляду на зміст ст. 240 КК можуть бути життя, здоров'я людини та інші блага.

Зі змісту диспозицій ст. 240 КК випливає, що предметом означених злочинів є надра та корисні копалини, тобто природні мінеральні речовини, які згідно зі ст. 1 Гірничого закону України³⁵⁶ можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. Наведене свідчить, що ці предмети за своїми фізичними ознаками є матеріальними, адже мають певну вагу (об'єм) і сприймаються органами чуття людини та законодавцем їх наділено певними якісними та кількісними властивостями (характеристиками), що вказує на обов'язковість та важливість встановлення останніх.

Так, за якісними характеристиками корисних копалин виокремлено корисні копалини місцевого та загальнодержавного значення. Видобування корисних копалин загальнодержавного значення тягне за собою кримінальну відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 240 КК, при цьому їх кількісна характеристика (розмір) значення для кваліфікації діяння не має. Водночас щодо корисних копалин місцевого значення, то для настання кримінальної відповідальності за їх видобування необхідним є, щоб розмір видобутих таких корисних копалин був значним (ч. 1 ст. 240 КК). Видобування ж корисних копалин місцевого значення у великому розмірі тягне за собою кримінальну відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 240 КК. Зупинимось на цьому питанні детальніше.

Варто зазначити, що віднесення корисних копалин до корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). Так, згідно з постановою КМУ від 12 грудня 1994 року № 827 «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» до корисних копалин загальнодержавного значення віднесено: горючі речовини (наприклад, газ, бітум нафтовий, антрацит, кам'яне вугілля), металічні руди (залізо, мідь, золото тощо), неметалічні (наприклад, азбест, вапняк, глина, азбест, гравій, пісок), води (мінеральні, питні, ропа та ін.), грязі лікувальні та інертні гази. До корисних копалин місцевого значення – вапняк, ганжа, пісок, гіпс, суглинок тощо³⁵⁷. При цьому слід враховувати, що належність певних родовищ корисних ко-

³⁵⁶ Гірничий закон України № 1127-XIV від 6 жовтня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14#Text> (дата звернення: 20.06.2024).

³⁵⁷ Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20058044> (дата звернення: 20.06.2024).

3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного...

палин до загальнодержавного чи місцевого значення визначається рішенням Державної комісії по запасах корисних копалин (наприклад, пісок – корисна копалина, що використовується у кількох напрямках).

Аналіз судової практики за 2023 рік та I півріччя 2024 року показує, що у відповідному періоді предметом злочину, передбаченого ст. 240 КК, тобто корисними копалинами місцевого значення, були пісок³⁵⁸, суглинок³⁵⁹, супісок (сировина цегельно-черепична)³⁶⁰, а корисними копалинами загальнодержавного значення – піщано-гравійна суміш (кількість гравію в якій перевищувала 30%)³⁶¹, піщано-валунно-гравійна суміш³⁶², пісковик³⁶³, пісок³⁶⁴, андезит³⁶⁵, глина³⁶⁶,

³⁵⁸ Вирок Лебединського районного суду Сумської області від 5 вересня 2023 року у справі № 950/2506/23 (провадження № 1-кп/950/235/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113572717>; Вирок Крелевецького районного суду Сумської області від 21 вересня 2023 року у справі № 579/1587/23 (провадження № 1-кп/579/190/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113623144> (дата звернення: 20.06.2024).

³⁵⁹ Вирок Зборівського районного суду Тернопільської області від 9 березня 2023 року у справі № 599/489/23 (провадження № 1-кп/599/33/2023). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109551583> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁰ Вирок Летичівського районного суду Хмельницької області від 15 червня 2023 року у справі № 678/668/23 (провадження № 1-кп-678–86/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111542819> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶¹ Вирок Вижицького районного суду Чернівецької області від 20 листопада 2023 року у справі № 713/3061/23 (провадження № 1-кп/713/185/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115015029>; Вирок Тячівського районного суду Закарпатської області від 26 жовтня 2023 року у справі № 307/4120/23 (провадження № 1-кп/307/218/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114448440> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶² Вирок Міжгірського районного суду Закарпатської області від 25 січня 2023 року у справі № 302/1509/22 (провадження № 1-кп/302/34/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108594907> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶³ Вирок Бучацького районного суду Тернопільської області від 8 лютого 2023 року у справі № 595/1709/20 (провадження № 1-кп/595/8/2023). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108851003>; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113608937> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁴ Вирок Бородянського районного суду Київської області від 6 січня 2023 року у справі № 939/1780/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108275124>; Вирок Амур-Нижньодніпровського районного суду Дніпропетровської області від 7 червня 2023 року у справі № 199/4668/23 (провадження № 1-кп/199/484/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111354760> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁵ Вирок Іршавського районного суду Закарпатської області від 21 вересня 2023 року у справі № 301/3134/23 (провадження № 1-кп/301/295/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113638660>; Вирок Іршавського районного суду Закарпатської області від 12 жовтня 2023 року у справі № 301/3266/23 (провадження № 1-кп/301/305/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114154520> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁶ Вирок Котелевецького районного суду Полтавської області від 30 березня 2023 року у справі № 535/445/23 (провадження № 1-кп/535/257/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109899972> (дата звернення: 24.06.2024).

підземні питні води³⁶⁷, вапняк³⁶⁸, буре вугілля³⁶⁹, каміння базальту³⁷⁰, мінеральні води³⁷¹, сланець глинистий³⁷², чарнокіт³⁷³.

Слід зауважити, що незаконне видобування корисних копалин місцевого значення стало кримінально каранним після внесення відповідних змін Законом України від 15 липня 2021 року № 1685-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин»³⁷⁴, що є безумовно правильним, а передбачення кількісного критерію «у значному розмірі» для настання кримінальної відповідальності за незаконне видобування таких корисних копалин з урахуванням наявної судової практики – виправданим. Попри те, що згідно зі ст. 14 КУпН одним із видів користування надрами є видобування корисних копалин (будь-яких, у тому числі місцевого значення) та могло тягнути кримінальну відповідальність за ч. 2 ст. 240 КК за умови створення внаслідок такого користування небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля і наявності допущених порушень правил використання надр (наприклад, незаконності видобутку), правозастосовними органами означені норми тлумачилися неоднозначно.

³⁶⁷ Вирок Дергачівського районного суду Харківської області від 19 жовтня 2023 року у справі № 619/4993/23 (провадження № 1-кп/619/323/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114285801> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁸ Вирок Бережанського районного суду Тернопільської області від 30 листопада 2023 року у справі № 1-кп/593/163/2023. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115438544> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁶⁹ Вирок Олександрівського міськрайонного суду Кіровоградської області від 30 серпня 2023 року у справі № 398/3258/23 (провадження № : 1-кп/398/325/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113112635>.

³⁷⁰ Вирок Костопільського районного суду Рівненської області від 24 травня 2024 року у справі № 564/1976/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113112635> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁷¹ Вирок Дергачівського районного суду Харківської області від 19 червня 2024 року у справі № 619/2794/24 (провадження № 1-кп/619/272/24). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119859026> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁷² Вирок Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 20 січня 2024 року у справі № 676/8274/23 (провадження № 1-кп/676/125/24). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116655976> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁷³ Вирок Гайворонського районного суду Кіровоградської області від 6 березня 2024 року у справі № 385/840/20 (провадження № 1-кп/385/13/24). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117484625> (дата звернення: 24.06.2024).

³⁷⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин: Закон України від 15 липня 2021 року № 1685-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1685-20#n10> (дата звернення: 26.06.2024).

Слід звернути увагу, що питання стосовно встановлення у ст. 240 КК кримінальної відповідальності за незаконне видобування корисних копалин місцевого значення у науковій доктрині порушувалося вже досить давно. Одними із послідовних прихильників таких змін є О.О. Дудоров, В.М. Комарницький та Р.О. Мовчан³⁷⁵.

Аналізуючи корисні копалини місцевого значення як предмет злочину, передбаченого ст. 240 КК, зазначимо, що ним є не будь-які корисні копалини місцевого значення, а щонайменше корисні копалини місцевого значення у значному розмірі (ч. 1 ст. 240 КК). Саме за їх розміром законодавець диференціював кримінальну відповідальність, передбачивши кваліфікуючою його ознакою незаконне видобування корисних копалин місцевого значення у великому розмірі (ч. 2 ст. 240 КК).

Згідно з приміткою до ст. 240 КК незаконним видобуванням корисних копалин місцевого значення вважається вчинення у значному розмірі, якщо їх вартість у тридцять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великому – у сто і більше разів. Виходячи зі змісту пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 та п. 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України³⁷⁶, беручи до уваги необхідний розмір (дорівнює 50%) прожиткового мінімуму для працездатної особи (2684 грн (ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік»³⁷⁷)), можна встановити, що у 2023 році значним розміром незаконно видобутих корисних копалин місцевого значення як предмета злочину, передбаченого ст. 240 КК, визнається їх видобуток вартістю 40 260 грн ($2684 \times 0,5 \times 30$) і більше, великим – 134 200 грн ($2684 \times 0,5 \times 100$) і більше. У цьому аспекті варто звернути увагу на необхідність змін у чинному підході до визначення кримінально-правових ознак, які потребують визначення у грошовому

³⁷⁵ Злочини проти довкілля: кримінально-правова характеристика: практичний посібник / за ред. О.О. Дудорова. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. С. 269–271; Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні: монографія / за ред. О.О. Дудорова, В.М. Комарницького. Суми: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. С. 111–130.; Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Корисні копалини як предмет злочину, передбаченого статтею 240 Кримінального кодексу України: аналіз законодавчих новел. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 55. С. 58–63 (дата звернення: 26.06.2024).

³⁷⁶ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁷⁷ Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 26.06.2024).

еквіваленті (розмір предмета кримінального правопорушення та шкоди, заподіяної внаслідок його вчинення), а також на невдалий виклад примітки, який вирізняє її з-поміж інших приміток до статей, наявних у КК, та ускладнює сприйняття самого кримінального закону.

У розрізі кількісних (вартісних) характеристик незаконно видобутих корисних копалин місцевого значення наведемо приклади судової практики. Так, протиправними діями особи у результаті самовільного видобутку піщано-гравійної суміші (піску) з кар'єру завдано шкоди навколишньому природному середовищу в особі Носівської територіальної громади Ніжинського району Чернігівської області на суму 57855,84 грн, яка у тридцять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян та відповідно до примітки ст. 240 КК є значним розміром³⁷⁸. Або особою незаконно видобуто 152 м куб. корисних копалин місцевого значення – супіску (сировина цегельно-черепична), внаслідок чого державі заподіяно збитки у розмірі 148 686 грн, що є великим розміром, оскільки у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (станом на 2023 рік)³⁷⁹.

Разом із тим, аналіз судової практики показав, що подекуди розмір (вартість) незаконного видобутку корисних копалин місцевого значення у кілька разів перевищував визначений законом великий розмір, наприклад, «видобуток олігоміктового кварцевого мілкого піску об'ємом 31,1950 м куб. (44,734 т) на загальну суму 314 703,69 грн.»³⁸⁰, «незаконний видобуток не карбонатного середньозернистого піску об'ємом 1235 куб. м, що становить 1 390 116,00 грн (один мільйон триста дев'яносто тисяч сто шістнадцять гривень 00 коп.)»³⁸¹, «незаконне видобування корисних копалин місцевого значення, а саме осадової дрібно уламкової гірської породи, що складена різною мірою обкатаними зернами та рідше уламками мінералів і порід розміром

³⁷⁸ Вирок Носівського районного суду Чернігівської області від 27 жовтня 2023 року у справі № 741/1265/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114532291> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁷⁹ Вирок Летичівського районного суду Хмельницької області від 15 червня 2023 року у справі № 678/668/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111542819> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸⁰ Вирок Червонозаводського районного суду м. Харкова від 24 січня 2024 року у справі № 646/8530/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116531632> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸¹ Вирок Дарницького районного суду м. Києва від 16 жовтня 2023 року у справі № 753/13645/23 (провадження № 1-кп/753/1739/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114349514> (дата звернення: 26.06.2024).

від 0,05 до 5,0 мм, що є піском, на суму 3 308 460,00 (три мільйони триста вісім тисяч чотириста шістьдесят) грн»³⁸². Наведене підтверджує правильність запровадження самостійної кримінальної відповідальності за незаконне видобування корисних копалин місцевого значення у значному розмірі, диференціації відповідальності залежно від розміру (вартості) таких корисних копалин та зумовлює потребу повернутися до обговорень про розширення видів такої диференціації (передбачення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин місцевого значення в особливо великому розмірі).

Варто зазначити, що як недолік згаданого вище Закону України від 15 липня 2021 року О.О. Дудоров та Р.О. Мовчан визначили відсутність диференціації кримінальної відповідальності за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення залежно від розміру останніх, зазначаючи, що, вирішивши проблему, так би мовити, належної суспільної небезпеки незаконного видобування корисних копалин місцевого значення (за допомогою вказівки на конкретний вартісний показник), законодавець чомусь не знайшов підстав для розв'язання аналогічної проблеми щодо корисних копалин загальнодержавного значення. Вчені, аргументували свою позицію тим, що шкода праву власності Українського народу залежить не від правового статусу незаконно видобутої корисної копалини (чи має остання місцеве чи загальнодержавне значення), а від одного чинника – вартості незаконно видобутої корисної копалини³⁸³, а також тим, що законодавча невизначеність із питання про мінімальний обсяг незаконно видобутих корисних копалин, по-перше, може призводити до різної оцінки юридично тотожних діянь, що є грубим порушенням принципу законності кримінально-правової кваліфікації, по-друге, є своєрідною «лазівкою» корупційного характеру для правоохоронних органів і суду, оскільки за бажання будь-яке кримінальне провадження можна закрити у зв'язку з визнанням діяння малозначним³⁸⁴.

Викликає сумніви теза про те, що шкода праву власності Українського народу залежить лише від вартості незаконно видобутої ко-

³⁸² Вирок Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 14 лютого 2024 року у справі № 138/326/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116976406> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸³ Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Корисні копалини як предмет злочину, передбаченого статтею 240 Кримінального кодексу України: аналіз законодавчих новел. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 55. С. 58–63.

³⁸⁴ Там само.

рисної копалини, адже на віднесення корисної копалини до корисних копалин загальнодержавного значення впливає не лише її вартість, а й наявність покладів (запасів), об'єму (кількості) таких корисних копалин у державі. Разом із тим, правильність думки щодо необхідності диференціації кримінальної відповідальності залежно від розміру (вартості) незаконно видобутих корисних копалин загальнодержавного значення та, як наслідок, розміру завданої шкоди (збитків) підтверджується отриманими результатами проведеного аналізу судової практики. Наприклад, поряд із незаконним видобуванням таких корисних копалин загальнодержавного значення, як «пісок загальним об'ємом 54,3 метрів кубічних, що відповідно до розрахунку збитків становить 59 301,05 грн.»³⁸⁵ та «андезиту об'ємом 26 м³, що відповідно до розрахунку збитків становить 122 985,2 грн.»³⁸⁶, до кримінальної відповідальності за ч. 2 ст. 240 КК були притягнуті також особи за незаконне видобування «гравійно-піщаної суміші в об'ємі 0,225 куб. м, що спричинило Берегометській селищній раді Вишницького району шкоду в сумі 253,26 грн»³⁸⁷ та «піщано-гравійної суміші об'ємом 1,02 тонни (0,62 м³), заподіявши державі збитків на суму 697,87 грн.»³⁸⁸.

Стосовно перестороги науковців щодо можливих зловживань правоохоронних органів і судів у частині визнання діяння малозначним, зауважимо, що під час аналізу постановлених судових рішень у 2023 році та I півріччі 2024 року жодного судового рішення про закриття кримінального провадження за незаконний видобуток корисних копалин загальнодержавного значення у зв'язку із малозначністю діяння виявлено не було.

Варто зазначити, що проєкт означеного Закону, підготовлений до першого читання, передбачав диференціацію кримінальної відпо-

³⁸⁵ Вирок Бородянського районного суду Київської області від 6 січня 2023 року у справі № 939/1780/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108275124> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸⁶ Вирок Іршанського районного суду Закарпатської області від 12 жовтня 2023 року у справі № 301/3266/23 (провадження № 1-кп/301/305/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114154520> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸⁷ Вирок Вишницького районного суду Чернівецької області від 15 листопада 2023 року у справі № 713/3048/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114906252> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁸⁸ Вирок Жидачівського районного суду Львівської області від 11 жовтня 2023 року у справі № 443/1794/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114080890> (дата звернення: 26.06.2024).

3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного...

відальності за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення залежно від вартості видобутих корисних копалин (у значному розмірі пропонувалося передбачити кримінальну відповідальність у ч. 2 ст. 240 КК, а за те саме діяння, вчинене щодо корисних копалин загальнодержавного значення у великому розмірі або особливо великому розмірах, у ч.ч. 240 КК)³⁸⁹. У зв'язку з тим, що пропонуваній підхід був підданий критиці, у тому числі й Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України³⁹⁰, законодавець відмовився від цієї ідеї та підготовлений до другого читання проєкт таких пропозицій уже не містив.

Для порушення правил охорони або використання надр, незаконного видобування корисних копалин обов'язковими ознаками є: суспільно небезпечне діяння, суспільно небезпечні наслідки та причинний зв'язок між ними. Час та обстановка й засоби є факультативними ознаками, тоді як місце (територія чи об'єкт природно-заповідного фонду) та спосіб (шляхом підпалу, вибуху чи іншим загальнонебезпечним способом) для кваліфікованих складів порушення правил охорони або використання надр, незаконного видобування корисних копалин є обов'язковими.

Об'єктивну сторону за диспозиціями ст. 240 КК характеризує вчинення особою діяння (дії чи бездіяльності), яке проявляється у формі: порушення правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я або довкілля, чи незаконного видобування корисних копалин місцевого значення у значному розмірі (ч. 1); порушення встановлених правил використання надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я або довкілля, чи незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ч. 2).

Варто зазначити, що незаконне видобування корисних копалин, на відміну від порушення правил охорони чи використання надр, не може вчинятися шляхом бездіяльності. Вжите у ст. 240 КК сло-

³⁸⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин: проєкт Закону України (реєстр. № 3576 від 2 червня 2020 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3576&conv=9> (дата звернення: 27.06.2024).

³⁹⁰ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної ради України від 6 липня 2020 року на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин» (реєстр. № 3576 від 2 червня 2020 року). URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/9de6263b-7ca1-4e7d-b5a7-60f5795e6198](https://itd.rada.gov.ua/9de6263b-7ca1-4e7d-b5a7-60f5795e6198) (дата звернення: 27.06.2024).

во «видобування» (дія за значенням від слова «видобувати») вказує на те, що дії особи повинні мати активний характер, тобто наявне чітке і точне його значення – прояв активних дій.

Порушення правил охорони надр полягає у порушенні будь-якої вимоги, встановленої законодавством у сфері охорони надр. Перш за все до таких правил слід віднести такі, що встановлені розділом VI КУпН, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо.

Порушення встановлених правил використання надр – це дії осіб, які здійснюють користування надрами на законних підставах, проте допускають при цьому порушення термінів користування, місця, розміру й виду користування надрами тощо. Правила використання надр, крім КУпН, містяться у багатьох підзаконних нормативно-правових актах та інструкціях (наприклад, у постановах КМУ від 27 січня 1995 року № 59 «Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів», від 12 липня 2005 року № 557 «Про затвердження порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду», в Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ піску та гравію», затвердженій наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України від 25 червня 2007 року № 198), вичерпний перелік яких відсутній, оскільки ці відносини регулюються не лише галузевими нормативно-правовими актами, а й міжгалузевими, включаючи профільні гірничі правила технічної експлуатації, правила безпеки при підливних роботах тощо.

На рівні КУпН основні вимоги щодо користування надрами закріплено у статтях 14, 16, 24, а охорони – у ст. 56. Так, надра надаються за спеціальним дозволом (за винятком випадків, передбачених ст. 23 КУпН) у тимчасове платне користування для: геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, корисних копалин з подальшим видобуванням корисних копалин (промисловою розробкою родовищ); видобування корисних копалин; будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, перелік яких встановлюється КМУ, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, отримання геотермальної енергії (теплової енергії надр),

3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного...

експлуатації підземних споруд, пов'язаної із запобіганням підтопленню навколишнього природного середовища внаслідок закриття шахт; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади) (крім нафтогазоносних надр); виконання робіт (провадження діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції³⁹¹. Основними вимогами в галузі охорони надр згідно зі ст. 56 КУпН є: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища³⁹².

Варто звернути увагу, що дотримання означених правил здійснюється уповноваженим на те суб'єктом. Наведене впливає зі змісту положень закону, зокрема через використання формулювань «раціональне вилучення корисних копалин», «раціональне використання запасів корисних копалин», «недопущення шкідливого впливу робіт», «запобігання забрудненню надр» тощо.

Правила використання надр відрізняються від правил їх охорони, оскільки регулюють іншу діяльність уповноважених суб'єктів. Правила охорони надр здійснюються на стадіях «до використання надр»,

³⁹¹ Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.06.2024).

³⁹² Там само.

«під час використання надр», а також у випадку «тимчасової заборони (зупинення) користування надрами» (згідно з ч. 5 ст. 57 КУпН зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами не звільняє надрокористувача від обов'язку проводити на ділянці надр роботи, пов'язані із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації або усуненням її наслідків).

Разом із тим слід вказати й на подібність установлених правил охорони та використання надр. З огляду на це розмежувати діяння, передбачені ч. 1 ст. 240 КК і ч. 2 цієї статті (за винятком незаконного видобування корисних копалин), як зазначають О.О. Дудоров та Р.О. Мовчан, вкрай складно³⁹³. Наведене зауваження вчених є слушним і підтверджується аналізом судової практики. Варто зазначити, що за 2023 рік та I півріччя 2024 року, як засвідчив проведений аналіз судової практики, судом першої інстанції було постановлене лише одне судове рішення (обвинувальний вирок), де особу було визнано винною у «порушенні встановлених правил охорони надр, що створило небезпеку для довкілля, тобто у кримінальному правопорушенні, передбаченому ч. 1 ст. 240 КК»³⁹⁴. Варто зазначити, що означене судове рішення викликає певні сумніви як щодо правильності застосування норм кримінального процесуального законодавства (за наявності завдання шкоди лише державним інтересам, затверджено угоду про примирення між особою та міською радою в особі її представника), так і положень кримінального закону. Зокрема, у мотивувальній частині судового рішення зазначено, що «в порушення встановлених правил охорони надр, передбачених статтями 16, 19 Кодексу України про надра, які встановлюють загальні правила ліцензування діяльності використання надр, не маючи спеціального дозволу на роботу з видобутку корисних копалин, перебуваючи на березі річки Дністер, за допомогою совкової лопати незаконно видобув піщано-гравійну сировину». При цьому, у вирокі відсутнє будь-яке посилання на висновок експертизи щодо визначення вмісту гравію у видобуваній піщано-гравійній суміші, не визначено належність цієї корисної копалини до копалин загальнодержавного чи місцевого зна-

³⁹³ Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Законодавчі новели щодо диференціації кримінальної відповідальності за порушення правил охорони або використання надр та незаконне видобування корисних копалин. Правові новели. № 16/22. С. 47.

³⁹⁴ Вирок Самбірського міськрайонного суду Львівської області від 1 серпня 2023 року у справі № 452/2618/23 (провадження № 1-кп/452/279/20230). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112574774> (дата звернення: 26.06.2024).

чення та із вказівкою на порушення правил охорони надр застосовано норми закону, які регламентують правила використання надр.

Також слід зазначити, що здебільшого суди застосовують формулювання «у порушення законодавства про використання та охорону надр»³⁹⁵ або «у порушення встановлених правил охорони та використання надр»³⁹⁶ для мотивування судового рішення щодо визнання особи винною у незаконному добуванні корисних копалин, визначених ст. 240 КК, не розрізняючи та не розмежовуючи їх як окремі форми суспільно небезпечного діяння.

Відзначаючи наявні проблеми щодо розмежування цих форм у правозастосуванні, О.О. Дудоров та Р.О. Мовчан дотримуються позиції, що порушення правил охорони і порушення правил використання надр *de lege ferenda* повинні утворювати єдину форму об'єктивної сторони складу аналізованого злочину, закріплену в одній частині ст. 240 КК³⁹⁷. У свою чергу, таке поєднання та передбачення «порушення правил охорони і порушення правил використання надр» як єдиної форми аналізованого злочину видається сумнівним, адже не охоплюватиме собою низку діянь, наприклад, у разі якщо законодавець пристане на позицію науковців, то бездіяльність осіб, які попри призупинення спеціального дозволу на використання надр в силу ч. 5 ст. 57 КУпН зобов'язані проводити на ділянці надр роботи, пов'язані із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації або усуненням її наслідків, але не вчинили означених дій, що призвело до небезпеки довкіллю чи здоров'ю або життю людей, не буде вважатися кримінально караною, адже буде відсутня обов'язкова об'єктивна складова – порушення використання надр.

Разом із тим, очевидно невиправданою та соціально необумовленою є диференціація кримінальної відповідальності за вказані порушення. Не зрозуміло, чому законодавець визначив суспільно небез-

³⁹⁵ Вирок Зборівського районного суду Тернопільської області від 23 січня 2024 року у справі № 599/90/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116466580> (дата звернення: 29.06.2024).

³⁹⁶ Вирок Іршавського районного суду Закарпатської області від 21 вересня 2023 року у справі № 301/3134/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113638660> (дата звернення: 29.06.2024).

³⁹⁷ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України: Злочини проти власності / за ред. М.І. Хавронюка. Київ: ВД «Дакор», 2017. С. 325–326; Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Законодавчі новели щодо диференціації кримінальної відповідальності за порушення правил охорони або використання надр та незаконне видобування корисних копалин. Правові новели. № 16/22. С. 47.

печне діяння у формі порушення правил охорони надр менш суспільно небезпечним, ніж порушення правил використання надр за настання одних і тих самих наслідків. Правильним видається передбачення цих форм як альтернативних в одній частині ст. 240 КК.

Третьою формою аналізованого злочину, яка є найпоширенішою з огляду на проведений аналіз судової практики, є незаконне видобування корисних копалин. Під таким слід розуміти дії, спрямовані на вилучення корисних копалин будь-яким способом без наявності спеціальних дозволів, тобто за відсутності законних підстав для такого видобування. Порядок надання (продажу) спеціальних дозволів на користування надрами передбачено у ст. 16 КУпН та регулюється постановами КМУ. Слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 23 КУпН землевласники і землекористувачі в межах земельних ділянок, які перебувають у їх власності або користуванні, мають право без спеціального дозволу та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб, не пов'язаних із відчуженням видобутих корисних копалин, корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до 2 м, а також підземні води (крім мінеральних) для всіх потреб, крім виробництва фасованої питної води, за умови, що об'єм видобування підземних вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 м куб. на добу. Без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати підземні води (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, а також власних господарсько-побутових потреб вправі також згідно з ч. 2 цієї статті землевласники і землекористувачі, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, частка сільськогосподарського товаровиробництва яких за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75%, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, в межах наданих їм земельних ділянок³⁹⁸.

Другою головною ознакою об'єктивної сторони визнається настання суспільно небезпечних наслідків. Слід зазначити, що будь-яке кримінальне правопорушення тягне за собою суспільно небезпечні наслідки, що виражаються у спричиненні шкоди об'єкту кримінально-правової охорони. Зі змісту ст. 240 КК випливає, що кримінальна відповідальність за порушення правил охорони або використання надр може настати лише тоді, коли злочинні дії (бездіяльність) винного зу-

³⁹⁸ Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.06.2024).

мовлюють (породжують) настання хоча б одного із суспільно небезпечних наслідків, передбачених диспозиціями цієї статті – створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля. Незаконне видобування корисних копалин місцевого значення відповідно до диспозиції ч. 1 ст. 240 КК є закінченим з моменту видобування таких копалин у значному розмірі, тоді як кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення настає незалежно від вартості видобутого і наслідків такого діяння (вважається закінченим з моменту видобування).

Розглядаючи наслідки у вигляді «створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля», слід зазначити, що, на думку В.В. Должко, встановлення таких наслідків залишають широке поле для правозастосовної дискреції, водночас визначення питання щодо мінімального «рівня» небезпеки для довкілля, наявність якої буде достатньою для застосування відповідної частини ст. 240 КК, залишається на розсуд органу правозастосування, а тому вказує на необхідність конкретизації наслідків³⁹⁹. Натомість О.О. Дудоров та Р.О. Мовчан, висловлюючи сумнів щодо доцільності збереження у ч. 1 ст. 240 і ч. 2 цієї статті КК звороту «якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля», зазначають, що кваліфіковану відповідь на питання про доцільність конструювання кримінально протиправного порушення правил охорони або використання надр як делікту створення небезпеки може бути отримано лише за результатами самостійного дослідження, під час якого, з-поміж іншого, має бути з'ясовано, наскільки успішно застосовується на практиці відповідна законодавча конструкція, відображаючи життєві реалії, що потребують кримінально-правової оцінки⁴⁰⁰. У свою чергу, не вдаючись до полеміки щодо наведеного, адже погоджуємося з думкою, що це питання потребує більш детального дослідження, зауважимо, що проведений аналіз судової практики показав, що настання означених наслідків обґрунтовувалося відповідними висновками проведених експертиз. Наприклад, відповідно до висновку інженерно-екологічної експертизи особа «створила небезпеку для довкілля, яка виразилася у порушенні рівноваги рельєфу із загрозою розвитку ерозійних процесів при відсутності рекультиваци і створенні рівноважних форм (захисних елементів), пору-

³⁹⁹ Должко В.В. Кримінальна відповідальність у сфері охорони та використання надр: сучасний стан та перспективи вдосконалення. *Молодий вчений*. 2019. № 11 (75). С. 311.

⁴⁰⁰ Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Законодавчі новели щодо диференціації кримінальної відповідальності за порушення правил охорони або використання надр та незаконне видобування корисних копалин. *Правові новели*. № 16/22. С. 47.

шенні захисного шару над ґрунтовим водоносним горизонтом і створенні загрози формування ділянки забруднення підземних вод, порушенні умов поверхневого стоку внаслідок створення техногенної поверхневої водойми та породних відвалів, у результаті чого настали небезпечні наслідки для довкілля, що потребує проведення рекультивації досліджуваної ділянки»⁴⁰¹ або «своїми умисними діями особа О. створив небезпеку для довкілля, яке згідно з висновками Державної екологічної інспекції у Львівській області полягає у зниженні рівня ріки, підвищенні берегів, можливої зміни русла, що, в свою чергу, може спричинити затоплення, підтоплення і перезволоження території та, зважаючи на те, що забір піщано – гравійної суміші було здійснено у нерестовий період, може призвести до зміни місць нерестовищ»⁴⁰².

Крім того, як злочинний результат, що обтяжує відповідальність, згідно з ч. 4 ст. 240 КК є спричинення тяжких наслідків (загибель людей, їх масове захворювання або інші тяжкі наслідки). Варто зазначити, що під час аналізу постановлених судових рішень у 2023 році та I півріччі 2024 року жодного судового рішення, в якому було б констатовано настання тяжких наслідків унаслідок порушення правил охорони або використання надр чи незаконного видобування корисних копалин, виявлено не було.

В аспекті аналізованого питання варто також звернути увагу, що попри те, що кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення настає незалежно від вартості видобутого і наслідків такого діяння, шкода (заподіяні збитки) внаслідок такого видобування, з метою її відшкодування, має бути встановлена судом. Наведене також впливає зі змісту ч. 4 ст. 61 та ст. 67 КУпН. Разом з тим, у процесі проведеного емпіричного дослідження було виявлено низку судових рішень, у яких не встановлювалися кількість видобутих корисних копалин, їх вартість та, відповідно, сума завданих збитків⁴⁰³ або при визначенні їх кількості (наприклад, «незаконно здійснив видобуток корисних

⁴⁰¹ Постанова Першої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 16 березня 2021 року у справі № 742/1669/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95682115> (дата звернення: 30.06.2024).

⁴⁰² Вирок Самбірського міськрайонного суду Львівської області від 1 серпня 2023 року у справі № 452/2618/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112574774> (дата звернення: 29.06.2024).

⁴⁰³ Вирок Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 30 січня 2023 року у справі № 723/54/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108677376> (дата звернення: 29.06.2024).

копалин загальнодержавного значення – річкових наносів (піщано-гравійної суміші), об'ємом 15 456 м³, які реалізував невстановленим особам»⁴⁰⁴) не встановлювалася їх вартість. Така практика видається хибною та потребує змін.

Потрібно зазначити, що правильне розуміння об'єктивної сторони злочину взагалі і злочину, передбаченого ст. 240 КК, зокрема, можливе з урахуванням часу, обстановки та засобів (знаряддя) його вчинення, хоча такі ознаки є факультативними і на кваліфікацію даних діянь не впливають. Разом з тим, проведений аналіз судових рішень дозволяє виокремити найбільш поширені знаряддя незаконного видобування корисних копалин. Наприклад, означені злочини вчинялись за допомогою «лопати»⁴⁰⁵, «лома, молота, штикових лопат та зубил»⁴⁰⁶, «земснаряда «Амур ГПП 400/40»⁴⁰⁷, «екскаватора-навантажувача»⁴⁰⁸, «спеціального вантажного автомобіля, обладнаного цистерною марки «МАЗ 5429»⁴⁰⁹ тощо.

Місце (територія чи об'єкт природно-заповідного фонду) та спосіб (шляхом підпалу, вибуху чи іншим загальнонебезпечним способом), як уже попередньо зазначалося, для кваліфікованих складів порушення правил охорони або використання надр, незаконного видобування корисних копалин є обов'язковими. Варто зазначити, що у 2023 році з 76 вироків 8 було ухвалено щодо незаконного видобування корисних копалин на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду України, зокрема на територіях «Дністровського регіонального ландшафтного

⁴⁰⁴ Вирок Виноградівського районного суду Закарпатської області від 28 червня 2023 року у справі № 299/827/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111824101> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴⁰⁵ Вирок Вишницького районного суду Чернівецької області від 20 листопада 2023 року у справі № 713/3061/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115015029> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴⁰⁶ Вирок Бучацького районного суду Тернопільської області від 8 лютого 2023 року у справі № 595/1709/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108851003> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴⁰⁷ Вирок Макарівського районного суду Київської області від 14 березня 2023 року у справі № 370/239/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109589958> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴⁰⁸ Вирок Тячівського районного суду Закарпатської області від 26 жовтня 2023 року у справі № 307/4120/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114448440> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴⁰⁹ Вирок Садгирського районного суду м. Чернівці від 14 травня 2024 року у справі № 726/752/24). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119003293> (дата звернення: 01.07.2024).

парку імені Сергія Дідича»⁴¹⁰, «ландшафтного заказника місцевого значення «Ріка Лімниця»⁴¹¹, «природно-заповідного фонду «Фомиха»⁴¹², «загальнозоологічного заказника місцевого значення «Звіринець»⁴¹³, «регіонального ландшафтного парку «Притисянський»⁴¹⁴, «об'єкту природно-заповідного фонду місцевого значення Дністровський регіональний ландшафтний парк»⁴¹⁵. У 2024 році така тенденція зберігається в судовій практиці. Так, протягом I півріччя цього року було ухвалено 5 із 39 (загальна кількість ухвалених вироків суду першої інстанції), де йшлося про незаконне видобування корисних копалин на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду України («Національного природного парку «Дністровський каньйон»⁴¹⁶, «ландшафтного заказника місцевого значення «Ріка Свіча з притокою Мізунькою»⁴¹⁷, «Національного природного парку «Подільські товтри»⁴¹⁸, на території ландшафтного заказника загальнодержавного значення «Касперівський»⁴¹⁹).

⁴¹⁰ Вирок Тлумацького районного суду Івано-Франківської області від 13 квітня 2023 року у справі № 353/227/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110199459> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹¹ Вирок Рожнятівського районного суду Івано-Франківської області від 28 грудня 2023 року у справі № 350/1968/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115999072> (дата звернення: 01.07.2024). Вирок Калуського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 8 травня 2023 року у справі № 345/1996/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110685358> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹² Вирок Новоархангельського районного суду Кіровоградської області від 13 березня 2023 року у справі № 394/98/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109505636> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹³ Вирок Бережанського районного суду Тернопільської області від 30 листопада 2023 року у справі № 1-кп/593/163/2023. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115438544> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁴ Вирок Виноградівського районного суду Закарпатської області від 3 травня 2023 року у справі № 299/2056/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110590737> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁵ Вирок Тлумацького районного суду Івано-Франківської області від 7 листопада 2023 року у справі № 353/699/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114714404> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁶ Вирок Монастирського районного суду Тернопільської області від 2 лютого 2024 року у справі № 603/9/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116728748> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁷ Вирок Долинського районного суду Івано-Франківської області від 27 березня 2024 року у справі № 343/56/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117924764> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁸ Вирок Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 30 січня 2024 року у справі № 676/8274/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116655976> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴¹⁹ Вирок Чортківського районного суду Тернопільської області від 1 лютого 2024 року у справі № 597/637/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116712771> (дата звернення: 01.07.2024).

Суб'єктивна сторона злочину при порушенні правил охорони чи використання надр характеризується як умислом, так і необережністю при незаконному видобуванні корисних копалин лише прямим умислом, адже особа усвідомлює, що вилучення з родовищ корисних копалин (будь-яким способом) здійснюється незаконно, тобто без належним чином оформленого дозволу або з відхиленням від умов, зазначених у цьому документі, а також у разі, коли дозвіл є підробленим, отриманим у результаті подання уповноваженому органу завідомо неправдивих відомостей, простроченим тощо. Відповідно відсутність прямого умислу на незаконне видобування корисних копалин чи недоведення наявності такого умислу поза розумним сумнівом тягне за собою визнання особи невинуватою та ухвалення судом виправдального вироку. Наведене кореспондується із позицією Касаційного кримінального суду Верховного Суду, який погодився із рішенням суду першої та апеляційної інстанцій щодо визнання особи невинуватою у вчиненні злочину, передбаченого ч. 4 ст. 240 КК, оскільки у кримінальному провадженні не було доведено поза розумним сумнівом наявності в особи прямого умислу на вчинення незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення шляхом вибуху, що є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони цього кримінального правопорушення (особа не знала про зупинення дії спеціальний дозволу, а отже не усвідомлювала незаконність своїх дій)⁴²⁰.

Варто також відзначити, що попри те, що мотив і мета, якими керувалася особа, не є обов'язковими ознаками суб'єктивної сторони порушення правил охорони або використання надр, незаконного видобування корисних копалин, і не впливають на настання кримінальної відповідальності за вчинення цих діянь, суди у своїх рішеннях встановлюють їх, вказуючи, як приклад, у випадку незаконного видобування особою корисних копалин на її «корисливий мотив» та мету – «особисте незаконне збагачення»⁴²¹.

Суб'єктом порушення правил охорони та використання надр, незаконного видобування корисних копалин є фізична осудна особа, якій на момент

⁴²⁰ Постанова колегії суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду від 18 липня 2024 року у справі № 283/1119/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120573984> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴²¹ Вирок Бережанського районного суду Тернопільської області від 30 листопада 2023 року у справі № 1-кп/593/163/2023. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115438544>; Вирок Іршавського районного суду Закарпатської області від 8 грудня 2023 року у справі № 301/4354/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115534441> (дата звернення: 01.07.2024).

вчинення діянь, передбачених ст. 240 КК, виповнилося 16 років. У випадку їх вчинення службовою особою з використанням службового становища така особа підлягатиме кримінальній відповідальності за ч. 3 ст. 240 КК. Визначення службової особи міститься у частинах 3 і 4 ст. 18 КК.

У цьому аспекті слід зазначити, що така кваліфікуюча ознака, як вчинення діянь, передбачених ч. 1 або ч. 2 ст. 240 КК, службовою особою з використанням службового становища, з'явилась у змісті ст. 240 КК поряд з іншими кваліфікуючими ознаками «за попередньою змовою групою осіб» та «організованою групою» внаслідок оновлення її редакції Законом України від 15 липня 2021 року № 1685-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин». Означені новації є правильним рішенням законодавця, що підтверджується проведеним аналізом судової практики. Наприклад, у 2023 році за вчинення незаконного видобування корисних копалин службовими особами з використанням службового становища було ухвалено три обвинувальних вироків⁴²². Така сама кількість обвинувальних вироків було постановлено лише у I півріччі 2024 року⁴²³. Аналогічна тенденція, порівняно з 2023 роком, зберігається й щодо судових рішень, ухвалених стосовно незаконного видобування корисних копалин, вчиненого організованою групою (у 2023 році їх кількість становила 3⁴²⁴, за I півріччя 2024 року їх також три⁴²⁵). Ці-

⁴²² Вирок Сокальського районного суду Львівської області від 5 липня 2023 року у справі № 454/2442/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113178205>; Дарницького районного суду м. Києва від 16 жовтня 2023 року у справі № 753/13645/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114349514>; Вирок Кам'янець-Подільського міськрайонного суду від 30 жовтня 2023 року у справі № 676/682/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114511144> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴²³ Вирок Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 14 лютого 2024 року у справі № 138/326/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116976406>; вирок Костопільського районного суду Рівненської області від 24 травня 2024 року у справі № 564/1976/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119295796>; Вирок Садгирського районного суду м. Чернівці від 14 травня 2024 року у справі № 726/752/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119003293> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴²⁴ Вирок Іршавського районного суду Закарпатської області від 8 грудня 2023 року у справі № 301/4354/23 (провадження № 1-кп/301/389/23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115534441>; Вирок Васильківського міськрайонного суду Київської області від 22 травня 2023 року у справі № 362/2717/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111222007>; Вирок Новоселицького районного суду Чернівецької області від 3 травня 2023 року у справі № 720/290/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110657804> (дата звернення: 01.07.2024).

⁴²⁵ Вирок Садгирського районного суду м. Чернівці від 14 травня 2024 року у справі № 726/752/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119003293>; Вирок Києво-Свято-

3.3. Кримінально-правова охорона надр як складової національного...

кавим щодо цього також є факт, що попри безальтернативну санкцію ч. 4 ст. 240 КК, яка передбачає покарання у вигляді «позбавлення волі на строк від п'яти до восьми років», у жодному з наведених випадків покарання у вигляді позбавлення волі не призначалося, здебільшого учасників організованої групи, в тому числі й організаторів, було звільнено від відбування покарання з випробуванням, рідше через застосуванням ст. 69 КК, призначалося покарання у вигляді штрафу.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що ст. 240 КК, яка передбачає кримінальну відповідальність за порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин є малодослідженою, а отже потребує подальшого вивчення з урахуванням існуючої судової практики, яка, як впливає з проведеного аналізу, не позбавлена недоліків. Законодавцю ж, у свою чергу, варто було б повернутися до питання упорядкування законодавства з аналізованої проблематики, перегляду застарілих норм, введення чітких критеріїв для відмежування правил охорони та використання надр, до обговорень про розширення видів диференціації відповідальності залежно від розміру (вартості) корисних копалин, уніфікації положень кримінального закону та вдосконалення його норм, зокрема й через посилення санкцій та передбачення у частинах 3 і 4 ст. 240 КК альтернативних позбавленню волі видів покарань. Адже ефективність правового захисту надр України у значній мірі залежить від застосування кримінально-правових норм у практичній діяльності і незважаючи на наявність нормативно-правової бази, проблеми в її реалізації залишаються актуальними.

Ураховуючи те, що надра є складовою національного багатства, відсутність належних правових механізмів їхньої охорони може призвести до нераціонального використання або незаконної експлуатації цих ресурсів, що в наслідку відобразиться на як на природньому середовищі, так і економічних спроможностях держави. В цьому контексті забезпечення належної кримінально-правової охорони виступає важливою складовою загального національного безпекового порядку та потребує неабиякої уваги інституційного механізму держави.

шинського районного суду Київської області від 30 січня 2024 року у справі № 369/73/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119409981>; Вирок Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 30 січня 2024 року у справі № 676/8274/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116655976> (дата звернення: 01.07.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі національного багатства України

Транспортна галузь як одна з найважливіших і базових галузей економіки, відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку України через задоволення потреб населення у швидкому перевезенні пасажирів та вантажу, сприяє зовнішній та внутрішній торгівлі. Транспорт виступає засобом забезпечення територіальних взаємозв'язків та сполучною ланкою між виробництвом і споживанням, забезпечує діяльність майже всіх економічних секторів.

Сучасні тенденції розвитку міжнародної економіки, глобалізаційні процеси та розширення масштабів зовнішньої торгівлі через зростання експорту та імпорту, диверсифікація географії поставок товарів, безпечне та швидке перевезення пасажирів та багажу зумовлює необхідність розбудови розвиненої транспортної інфраструктури.

Інтеграція вітчизняної транспортної системи до європейської та світової транспортної мережі можлива за умови інноваційно розвиненої національної транспортної інфраструктури з ефективною стратегією розвитку, координованим державним та регіональним регулюванням та управлінням підприємствами всіх видів транспорту України.

Одним із пріоритетів розвитку транспортної сфери на державному рівні є забезпечення та ефективне функціонування стратегічної галузі транспорту. На жаль, прикро констатувати про незадовільний стан транспортної галузі України, що обумовлено різними чинниками. Так, загальними положеннями Національної транспортної стратегії на період до 2030 року, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., визначено, що однією з причин критичного рівня розвитку транспортної галузі є системне недофінансування, недостатнє технічне обслуговування інфраструктури та транспорту, а також технічна відсталість, що загрожує вже не тільки виконанню його соціально-економічних функцій, але і національній безпеці. В документі зазначається, що транспортна галузь у цілому задовольняє лише основні потреби населення та економіки в перевезеннях за обсягом, але не за якістю, що не відповідає вимогам ефективної реалізації євроінтеграційного курсу України та інтеграції

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

національної транспортної мережі в Транс'європейську транспортну мережу⁴²⁶.

Важливим аспектом економічного зростання та інвестиційної привабливості України є збільшення активів її національного багатства через розвиток транспортної інфраструктури. Поняття «багатство» згадується в Конституції України в ст. 13, де законодавець визначив об'єкт права власності Українського народу, до якого належать: земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, та природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, а також те, що органи державної влади, місцевого самоврядування здійснюють від імені Українського народу права власника. Стаття 14 Конституції України закріплює, що до основного національного багатства належить земля, яка перебуває під особливою охороною держави. А також у статті 95 Конституції України визначено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами⁴²⁷.

Національне багатство – категорія складна, багатогранна, яка є предметом дослідження економістів, соціологів, політологів, правників. Досить часто цю категорію застосовують при оцінці стратегічного потенціалу внутрішнього розвитку економіки держави. Поряд з цим можна розглядати цю категорію як соціальну. Погоджуючись з думкою М. Іншина, Д. Севрюкова, на розвиток соціальної держави (держави добробуту) вплинули такі умови: економічні, що характеризують індустріальну цивілізацію з її урбанізованим світом; соціальні, що пов'язані із пошуком нових форм взаємодії замість утрачених патріархальних зв'язків, подальшою самоідентифікацією, що зумовила класову мобілізацію; ідеологічні, коли у суспільстві сформувалися та оформилися відповідні соціальні ідеї, що заволоділи правосвідомістю груп, що приймають політичні рішення. Ці ідеї полягали в тому, що від добробуту нації залежить благополуччя окремих людей⁴²⁸. Для існування у суспільстві людина як соціальна істота

⁴²⁶ Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 № 430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.05.2024).

⁴²⁷ Конституція України: Закон від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.05.2024).

⁴²⁸ Іншин М.І., Севрюков Д.Г. Соціальне громадянство: історія та сучасність: монографія. Київ: Видавництво Людмила, 2020. С. 53.

створює матеріальний продукт, використовуючи певні ресурси природного середовища. Рівень розвитку матеріального виробництва є показником взаємовідносин суспільства з навколишнім світом та економічним мірилом національного багатства.

Проте слід зазначити, що категорія «багатство» є відносною. Ця категорія виникає суто в людському розумінні та в відносинах, коли людина визнає себе власником благ, створених нею самою. Тому національне багатство можна визначити як соціально-економічну категорію, що використовується для оцінки економічної потенціалу та рівня економічного розвитку країни, а також для оцінки рівня розвитку її нематеріальної сфери.

Особливо актуальним питанням в умовах повоєнного і післявоєнного періоду для України постає осучаснення нормотворчої діяльності та правозастосування, докорінний перегляд системи національного законодавства на основі доктринальних новел вітчизняної правової науки в контексті євроінтеграційних змін, відбудови країни щодо визначення, оцінки та збереження національного багатства України. При цьому варто зосередити увагу на необхідності правового наукового пізнання транспортної інфраструктури та оновлення правових засад урегулювання всього різноманіття транспорту разом із його розгалуженою інфраструктурою. Це обумовлено нормативною потребою визначення транспортної інфраструктури як стратегічного активу в складі національного багатства України та встановлення місця транспортної інфраструктури України в європейському транспортному інфраструктурному просторі.

Транспортна галузь України представлена сукупністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від їх відомчої належності і форм власності, які розробляють та виробляють продукцію, виконують роботи та надають послуги певних видів. Транспорт належить до сфери матеріального виробництва і вважається четвертою галуззю після видобувної, переробної промисловості та сільського господарства. Специфіка транспорту як галузі господарства полягає в тому, що він сам не виробляє продукцію, він продовжує виробничий процес, доставляючи продукцію від місця виробництва до місця споживання, бере участь у її створенні – забезпечує виробництво сировиною, матеріалами, обладнанням, а також перевозить готові вироби споживачу. Транспортні витрати включаються до собівартості продукції. Продукцією транспорту є сам процес переміщення, який здійснюється за до-

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

помогою транспортних засобів як у сфері виробництва, так і у сфері обігу⁴²⁹.

У монографічному дослідженні «Виробничі системи на транспорті: теорія і практика» М.Н. Бідняк визначає транспорт як специфічну комунікаційну інфраструктурну галузь матеріального виробництва й сфери обслуговування, яка забезпечує потреби населення й господарства з усіх видів перевезень. На його думку, саме транспорт є матеріальною основою розвитку зовнішніх і виробничо-технологічних внутрішніх зв'язків країни. Він бере участь у перевезенні напівфабрикатів, сировини, готової продукції, матеріалів та доставці їх споживачам, а також перевозить пасажирів. Транспорт є необхідною умовою територіального поділу праці, спеціалізації регіонів, їх комплексного розвитку⁴³⁰.

У 1991 році з моменту набуття незалежності починається відлік історії, формування та розвитку транспортної інфраструктури самостійної України.

Вигідне економіко-географічне положення України між заходом і сходом та значний невичерпний транзитний потенціал усіма видами транспорту завжди були привабливим шматочком для інших країн у геополітичних реаліях Європи і світу щодо наявних торговельних потоків, землі та корисних копалин. Через Україну проходять сухопутні і повітряні шляхи між Східною і Центральною Європою, наявні морські шляхи в акваторіях Чорного і Азовського морів, а через протоки Босфор і Дарданелли є можливість виходити у Світовий океан.

Актуальність дослідження питання транспортної інфраструктури як складової стратегічного активу держави у складі національного багатства обумовлюється тим, що вказана правова категорія не розглядалася науковцями у теоретико-правовому дискурсі. Порушення цієї проблематики є важливим і актуальним для України, яка прагне вступу до ЄС, а геополітична реальність і статус нашої країни, транспортна привабливість ставить для України питання про особистісний облік транспортної інфраструктури як складової національного багатства у складі європейської транспортної інфраструктури. Тому

⁴²⁹ Каїра Л.Г. Значення транспортної інфраструктури України у світовій транспортній системі. URL: <https://dspace.nuft.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e0411506-eaf9-4f8e-b38d-eeed9d15220e6/content> (дата звернення: 14.05.2024).

⁴³⁰ Бідняк М.Н. Виробничі системи на транспорті: теорія і практика: монографія. Вінниця: УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2006. 176 с.

вважаємо за необхідність дослідити поняття «транспортна інфраструктура» як стратегічного активу держави у складі національного багатства.

Зміст терміна «інфраструктура» лінгвісти визначили досить давно, що в перекладі з латинської визначає «фундамент», «основу», що ж до етимологічного значення, то перша частина слова («інфра») містить вказівку на те, що знаходиться нижче, під чимось, а друга («структура») означає внутрішню будову чогось, певний взаємозв'язок частин цілого⁴³¹.

Досить цікавим видається дослідження І. Зубка, який провів аналіз публікацій, в яких зустрічається термін «інфраструктура». Він зазначає, що термін «інфраструктура» на сьогодні перейшов до когорти номінацій високочастотного вживання. Свідченням цьому є той факт, що при його згадці у пошуковій системі Google в україномовному сегменті виділяється 8 мільйонів 200 тисяч посилань, у російськомовному – 45 мільйонів 500 тисяч, в англomовному – 2 мільярди 580 мільйонів згадок. Феномен поняття полягає в тому, що через термін воно функціонує не тільки в науковому, а й в офіційно-діловому стилях, включаючи юридичний, законодавчий, адміністративний, дипломатичний підстили, все частіше потрапляє до текстів публіцистичного стилю. З позицій науки він повноправно застосовується в економічних, соціологічних, політологічних, правових, управлінських, технічних і навіть лінгвістичних дослідженнях⁴³².

На сторінках Енциклопедії сучасної України поняття інфраструктури наводить О. Савченко, де визначає, що це сукупність специфічних форм, методів і процесів, а також різноманітних споруд та комунікацій, що забезпечують загальні умови і нормальне функціонування економічної, соціальної, екологічної та інших галузей життєдіяльності суспільства, його відтворення і розвиток⁴³³.

В Енциклопедичному словнику з державного управління поняття інфраструктури визначено як базисна фізична структура суспільства або організації, комплекс виробничих і невиробничих галузей, які забезпечують умови відтворення та надання послуг технічного, тех-

⁴³¹ Новий словник іншомовних слів: близько 40000 сл. і словосполучень/ за ред. Л.І. Шевченко. Київ: АРІЙ, 2008. С. 580.

⁴³² Зубко Г.Ю. Правовий зміст поняття «інфраструктура». URL: <https://goal-int.org/pravovij-zmist-ponyattya-infrastruktura/> (дата звернення: 15.06.2024).

⁴³³ Енциклопедія сучасної України. Поняття «інфраструктура». URL: <https://esu.com.ua/article-12489> (дата звернення: 17.05.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

нологічного, соціально-економічного, маркетингового, фінансового, юридичного, інформаційно-комунікативного, освітнього та іншого характеру⁴³⁴.

На порталі української мови та культури термін «інфраструктура» визначено як сукупність галузей та видів діяльності, що обслуговують як виробничу, так і невиробничу сфери економіки (транспорт, зв'язок, комунальне господарство, загальна і професійна освіта, охорона здоров'я тощо)⁴³⁵.

Привертають увагу погляди американської економічної школи, яка стверджує, що термін «інфраструктура» вперше з дослідників застосував у своїх працях американський учений П. Розенштейн-Родан, який зазначав, що перед будівництвом фабрик необхідно спонсорувати створення великої маси інфраструктурного капіталу, тому що винятково ринкові механізми не створять інфраструктуру вчасно. В його дослідженнях інфраструктура трактувалася як головна умова економічного зростання, а елементи інфраструктури виділялися на основі галузевої структури економіки⁴³⁶.

Наявна наукова множинність авторських підходів до визначення інфраструктури належить науковцям, які її трактують як економічну категорію. Так, аналізуючи використання поняття «транспортна інфраструктура» в наукових дослідженнях, доходимо висновку, що найбільш вживаним воно є у вчених-економістів, які активно досліджували вплив транспортної інфраструктури на економічне зростання, інвестиційну привабливість регіону, розвиток підприємництва та торгівлю, біорізноманіття, екологічну безпеку.

Розвиваючи це твердження, наводимо деякі дослідження науковців з економічних наук. І. Садловська пропонує поняття «транспортна інфраструктура» розуміти як підсистему ринкової економіки, невід'ємну складову всієї інфраструктури державного або регіонального господарства, без якої не можуть функціонувати сектори еко-

⁴³⁴ Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 302.

⁴³⁵ Словник. Портал української мови та культури. Термін «інфраструктура». URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0> (дата звернення: 17.05.2024).

⁴³⁶ Rosenstein-Rodan, P.N. Notes on the Theory of the «Big-Push». Economic Development for Latin America: proc. of a conf. held by the Intern. Econ. Assoc. edited by H.S. Ellis, H.C. Wallich. London: Macmillan, 1961. 60 p.

номіки, ланки основного виробництва і виробничої сфери різних видів ринків⁴³⁷. Г. Жовтяк тлумачить сутність поняття «транспортна інфраструктура регіону», конкретизує її склад та наводить класифікацію її елементів.⁴³⁸ Н. Бондар розглядає транспортну інфраструктуру на засадах державно-приватного партнерства як цілеорієнтовану підсистему транспортної системи, складовими якої є: 1) транспортні комунікації (транспортна мережа, що охоплює усі види шляхів сполучення); 2) об'єкти з обслуговування вантажних (вантажні станції, термінали тощо) та пасажирських перевезень (станції, вокзали, порти, аеропорти, об'єкти дорожнього сервісу); 3) об'єкти технічного обслуговування та ремонту, що забезпечують необхідні умови для надання послуг з переміщення вантажів та пасажирів; 4) державні та приватні інститути і суб'єкти господарювання, що функціонують у сфері транспортної інфраструктури; 5) система управління розвитком транспортної інфраструктури (органи державного управління та їх компетенція щодо прийняття відповідних рішень)⁴³⁹. Н. Лавренюк поняття «транспортна інфраструктура» тлумачить як сполучний елемент між секторами економіки, тобто виробництво і споживання, що охоплює транспорт (автомобільний, залізничний, водний, трубопровідний, авіаційний) і комунікації всіх видів, а також об'єкти, що обслуговують транспорт і комунікації (вокзали, аеропорти, станції, порти, депо, ремонтні підприємства, станції технічного огляду)⁴⁴⁰.

Дещо інша позиція О. Дмитрієвої висвітлена в роботі «Транспортна інфраструктура як об'єкт державного регулювання», де науковиця вважає, що транспортна інфраструктура є частиною єдиної транспортної системи та спрямована на забезпечення умов її функціонування, є сукупністю елементів загальної інфраструктури (мереж шляхів та об'єктів транспортного сервісу), що забезпечує функціонування та експлуатацію різних видів транспорту, тому не охоплює рухомий склад, підприємства, що здійснюють перевезення пасажирів

⁴³⁷ Садловська І.П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою України: монографія. Київ: ПП «Сердюк В.Л.», 2011. 356 с.

⁴³⁸ Жовтяк Г.А. Теоретико-методичні підходи до визначення поняття «транспортна інфраструктура регіону». *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_11_35. (дата звернення: 25.05.2024).

⁴³⁹ Бондар Н. Розвиток транспортної інфраструктури України на засадах державно-приватного партнерства: монографія. Київ: НТУ, 2014. 336 с.

⁴⁴⁰ Лавренюк Н. Поняття транспортної інфраструктури в умовах інтеграційних процесів Україна – ЄС. *Юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 82–88.

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

і вантажів, а також комплексом об'єктів, засобів та інституцій, що забезпечують транспортне, термінально-складське, віртуально-інформаційне, комерційне обслуговування транспортного процесу, і здійснюють його науково-виробниче супроводження та розроблення і реалізацію єдиної політики розвитку⁴⁴¹.

І. Труніна, К. Латишева, М. Андрієнко зазначають, що немає єдиної позиції щодо трактування поняття «інфраструктура», що призводить до невдалих спроб управління розвитком інфраструктури, значущість якої особливо посилюється із превалюванням сфери послуг над виробництвом. В контексті свого дослідження вони визначають інфраструктуру транспортного ринку як сукупність економічних відносин у національній економіці, що забезпечують транспортно-економічний зв'язок між суб'єктами господарювання для постійного руху пасажиро- і вантажопотоків, що сприяє відтворенню транспортної моделі, оптимально формуючи й управляючи транспортною інфраструктурою в процесі задоволення потреб суспільства⁴⁴².

На нашу думку, основою визначення транспортної інфраструктури мають бути детермінанти, які характеризують активи, за допомогою яких здійснюється функціонування транспортної інфраструктури та реалізується основне її призначення – якісне та безпечне перевезення пасажирів, своєчасна доставка вантажів у всіх сферах економічної і неекономічної діяльності людини. Вказані активи повинні мати стратегічне значення і бути ключовими ресурсами не лише транспортної інфраструктури, а всієї економіки держави, оскільки вони є основними об'єктами стратегічного управління в державі, забезпечують генерування доходів і мінімізацію витрат транспортної галузі та формують склад національного багатства України.

Звернемо увагу на те, що транспортну інфраструктуру досить часто помилково ототожнюють з дорожньою інфраструктурою. Тому погоджуємося з доречно обґрунтованою науковою думкою Т. Коломоєць, Д. Кремової щодо пропозиції закріплення на рівні Закону України «Про транспорт» норми-дефініції «транспортна інфраструктура»,

⁴⁴¹ Дмитрієва О.І. Державне регулювання інноваційного розвитку транспортної інфраструктури: дис. ...д.е.н.: 08.00.03 Економіка та управління національним господарством / Харківський національний автомобільно-дорожній університет. Харків, 2020. 525 с.

⁴⁴² Труніна І., Латишев К., Андрієнко М. Змістовно-дефінітивне навантаження поняття «інфраструктура» стосовно транспортного ринку. *Економіка та суспільство*. 2021. № 30. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/632/606> (дата звернення: 05.06.2024).

відмежувавши її від різновиду «дорожня інфраструктура» та унормувавши їх співвідношення⁴⁴³.

Дійсно, в Законі України «Про транспорт» відсутнє визначення поняття «транспортна інфраструктура», водночас, у ст. 21 вказаного нормативно-правового акту законодавець визначає, що єдина транспортна система повинна відповідати вимогам суспільного виробництва та національної безпеки та мати розгалужену інфраструктуру для всього комплексу транспортних послуг. До самої системи віднесено такі види транспорту: транспорт загального користування – автомобільний, авіаційний, міський електротранспорт та метрополітен, залізничний, річковий, морський; промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт, трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування⁴⁴⁴.

Підтримуючи позицію учених, зазначимо, що вказане видається абсолютно логічним з огляду на те, що Закон України «Про транспорт» належить до універсальної частини законодавчої бази розвитку транспортної інфраструктури і є базовим при реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, яка є важливим системним програмним документом, що визначає основний курс держави та ключові напрями комплексного формування транспортної політики щодо розвитку транспортної галузі. Так, у Транспортній Стратегії найбільш залежним від транспортної галузі є сільське господарство, металургійне виробництво, вугільна промисловість, гірничо-металургійний комплекс, хімічна та харчова промисловість, будівництво, роздрібна торгівля, зв'язок і поштові послуги, оборона. Проте на сьогодні транспортна галузь у цілому задовольняє лише основні потреби населення та економіки в перевезеннях за обсягом, але не за якістю, що безспірно впливає на обсяг національного багатства України.

Убачається, що питання накопичення національного багатства України можливо вирішити, реалізувавши завдання, які визначені в Національній транспортній Стратегії визначено пріоритетними: 1) конкурентоспроможна та ефективна транспортна система; 2) інно-

⁴⁴³ Коломоєць Т.О., Крємова Д.С. «Транспортна інфраструктура» – складова термінологічного ряду у законодавстві України: пропозиції щодо закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 517–520. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/118.pdf (дата звернення: 11.06.2024).

⁴⁴⁴ Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232-/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.06.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

ваційний розвиток транспортної галузі та глобальні інвестиційні проекти; 3) безпечний для суспільства, екологічно чистий та енергоєфективний транспорт; 4) безперешкодна мобільність та міжрегіональна інтеграція⁴⁴⁵.

Водночас, вказане можливе при ефективному управлінні усіма елементами транспортної системи, до яких згідно із Законом України «Про транспорт» відносять автомобільний, авіаційний, міський електротранспорт, залізничний, внутрішній водний транспорт, морський, відомчий транспорт, трубопровідний транспорт. Такий обширний перелік видів транспорту, що є складовими транспортної інфраструктури, свідчить про його важливу роль для кожної сфери економіки, оскільки завдяки розгалуженій і налагодженій роботі транспорту можуть ефективно працювати державні установи, підприємства та бізнес як на території країни, так і за її межами.

Водночас, для ефективного функціонування транспортної інфраструктури і виконання стратегічних завдань, визначених у Стратегії, важливим є збереження територій для будівництва і розвитку об'єктів транспортної інфраструктури, своєчасна розробка нормативно-правових механізмів урегулювання питань належної роботи транспортної інфраструктури. Це дозволить задовольнити потреби економіки та населення у сфері перевезення, а також розвинути економічні зв'язки між виробниками та споживачами товарів на різних рівнях: територіальному, регіональному, державному та міжнародному. Окрім того, основні завдання, стратегічні напрями та очікувані результати Національної транспортної стратегії України мають бути враховані в окремих стратегіях розвитку транспортних підприємств, що в майбутньому сприятиме здійсненню комплексного державного стратегічного курсу не лише для окремих підприємств, але й галузі загалом.

При розробці вказаних нормативно-правових механізмів необхідно враховувати, що на роботу різних видів транспорту впливають різні чинники: довжина мережі шляхів сполучення, кількість рухомого складу, кількість зайнятого економічно активного населення на транспорті, а також обсяг перевезень, вантажо- та пасажирообігу. Варто зважати, що на досягнення стратегічних цілей покращення стану економіки України впливають і зовнішні фактори, до яких слід віднести

⁴⁴⁵ Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05. 2018 № 430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.06.2024).

промислово-виробничий та агропромисловий комплекси, які тісно взаємодіють з транспортом.

П. Стемпник, Г. Чапський та М. Крушинський вважають, що технічна та економічна неподільність транспортної інфраструктури проявляється у необхідності спеціальної інфраструктури, що забезпечує можливість функціонування транспорту. Наявність необхідної кількості споруд та об'єктів може забезпечити правильне використання наявних транспортних маршрутів та ефективне функціонування транспорту. Тісний зв'язок кожного елемента транспортної інфраструктури з регіоном свого розташування призводить до обмежених можливостей щодо імпорту. Об'єкти інфраструктури є невід'ємною частиною регіону розташування, зазвичай вони лише розвиваються і модернізуються⁴⁴⁶.

Вважаємо, що на розвиток, ефективність та збільшення активів транспортної інфраструктури значно впливає чинник безпеки на транспорті. Системоутворювальною ознакою для всіх елементів транспортної інфраструктури має бути безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, держави від зовнішніх чи внутрішніх погроз, наявність яких-небудь небезпек, які спричиняють загрозу. Тому в рамках безпеки транспортної інфраструктури її слід розглядати як ціль, як засіб і результат діяльності людини від загроз.

Безпека транспортної інфраструктури повинна бути цілком діяльності як об'єктивно існуючий фактор і потреба, тобто чим повніше вона реалізована, тим ступінь захищеності на транспорті буде більший. Безпека повинна бути пов'язана з наявними правовими гарантіями, тобто використання в правовому регулюванні лише тих засобів і методів, які відповідають духу і засадничим ідеям права, тому що не сама ціль виправдовує засоби, а засоби повинні відповідати цілі, адже результат діяльності людини – це функція не тільки цілі, але і засобів досягнення цілі.

Так, у 2019 році згідно з даними Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) здійснювався аналіз рівня розвитку транспортної інфраструктури, розраховуючи глобальний індекс конкурентоспроможності за субіндексом «Транспортна інфраструктура» Україна посіла 59 місце зі 141. ВЕФ враховував характеристики інфраструктури повітряного, наземного та водного транспорту за допомогою бальних оці-

⁴⁴⁶ Stempnik P., Czapski G., Kruszyński M. Infrastruktura transportowa w Polsce. *Rynek-SpołeczeństwoKultura*. 2018. № 1(27). P. 137–140.

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

нок від 1 до 7. В найгіршому стані серед інших видів транспортної інфраструктури України знаходяться автомобільні дороги (з 2014–2019 рр. субіндекс якості автомобільних доріг знаходився в проміжку 2,2–3 бали з можливих 7, портової інфраструктури становив 3,2–3,9 бали, інфраструктури авіаційного транспорту – 3,7–4 бали, залізничного транспорту – 3,9–4,3 бали)⁴⁴⁷.

Починаючи з 2020 року, Європейська Бізнес Асоціація (ЄБА) проаналізувала рівень розвитку залізничного, автомобільного, морського, річкового та авіаційного транспорту за чотирма критеріями – законодавство та державна політика, інвестиційна активність, діяльність транспортних монополістів/державних органів та транспортна логістика. ЄБА проводить опитування щодо оцінки стану розвитку транспортної інфраструктури в Україні за допомогою індексу «Інфраструктурний індекс». За результатами 2021 року найкраще членські компанії Асоціації оцінили роботу авіаційного транспорту, який отримав 3,15 балів з 5-ти можливих, що є нейтральною оцінкою. Усі інші види транспорту отримали негативні оцінки: на другому місці розташувався автомобільний – 2,96 балів, на третьому внутрішній водний транспорт – 2,75 балів, на четвертому морський транспорт – 2,47 балів та на п'ятому залізничний транспорт – 2,45 балів.

Водночас залізничним видом транспорту, як зазначено в бізнес-оцінці, користується найбільше респондентів опитування, на другому місці – автомобільний, а найменш популярними виявилися річкові перевезення⁴⁴⁸.

Р.Б. Шевченко, Т.О. Іващенко здійснили всебічний огляд впливу системних потрясінь, пов'язаних із безпекою на транспорті, і віднесли до них війну, Covid-19, анексію Криму та розглянули їх прямі та непрямі наслідки для галузі. Вони відзначили важливість транспортної галузі для української економіки та потенційні довгострокові наслідки цих втрат.

Корелюючи з тематикою нашого дослідження, цінним у цій науковій праці вбачається наведений часовий графік критичних по-

⁴⁴⁷ The Global Competitiveness Report 2019. Geneva: World Economic Forum, 2019. 648 p. URL: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>. (дата звернення: 17.06.2024).

⁴⁴⁸ Офіційний сайт ЄБА. Бізнес оцінив стан і визначив пріоритети розвитку транспортної інфраструктури, – опитування ЄБА. URL: <https://eba.com.ua/biznes-otsinyv-stan-i-vyznachyv-priorytety-rozvytku-transportnoyi-infrastruktury-opytuvannya-eva/> (дата звернення: 17.06.2024).

дій, що впливають на транспортний сектор і економіку України з 2012 по 2023 рік. Він показує тенденцію до зниження транспортної активності та економічного зростання внаслідок серії кризових подій. Автори наводять таку хронологію:

- 2012 рік: Євро-2012, що відбулося в Україні та Польщі, привело до значних інвестицій у транспортну інфраструктуру, що спричинило збільшення пасажиропотоку та позитивний вплив на туризм і гостинність. Однак глобальне економічне падіння призвело до зниження попиту на товари та послуги, що стало причиною зменшення транспортної активності.
- 2014 рік: Революція Гідності та політична нестабільність привели до зривів логістики та ланцюгів поставок, а також пошкодження інфраструктури. Анексія Криму Росією стала причиною втрати ключових морських транспортних вузлів та маршрутів.
- 2015–2016 роки: триваючий збройний конфлікт на сході України призвів до блокувань та порушень транспортних маршрутів, а також пошкодження інфраструктури та рухомого складу. Депреціація гривні призвела до збільшення транспортних витрат та зменшення доступності подорожей та товарів.
- 2017–2019 роки: поступове економічне зростання сприяло відновленню деяких торгових маршрутів, а також інвестицій у ремонт та модернізацію інфраструктури. Політичні реформи та антикорупційні зусилля привели до покращення прозорості та ефективності в транспортному секторі.
- 2020 рік: пандемія COVID-19 призвела до блокувань та обмежень на подорожі, що значно знизило пасажирський та вантажний рух. Економічна рецесія також вплинула на транспортний сектор.
- 2021 рік: поступове відновлення від пандемії призвело до збільшення пасажирського та вантажного руху. Однак зростання цін на паливо та порушення ланцюгів поставок створили нові виклики для транспортного сектору.
- 2022–2023 роки: триваюча повномасштабна війна з Росією (з 24 лютого 2022 року) суттєво порушила транспортну інфраструктуру, а також стала причиною блокувань портів та морських маршрутів Чорного моря. Це призвело до гуманітарної кризи та масового переміщення населення»⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Шевченко Р.Б., Іващенко Т.О. Стагнація транспортної галузі України як результат системних соціальних потреб. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка*

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що на сьогодні простежується невідповідність транспортної інфраструктури сучасним потребам людини та економіки, особливо вразливими є недосконалі системи національної стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Наприклад, за субіндексом «Інфраструктура» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 Всесвітнього економічного форуму, Україна посідає 78 місце із 137 держав з показником 3,9 бали, продемонструвавши падіння на три пункти від результату попереднього року та на десять пунктів порівняно із 2014 роком, опинившись на рівні В'єтнаму (3,9 бали), Вірменії (3,9), Аргентини (3,9) та Тунісу (3,8 бали). Найгіршим інфраструктурним показником України було визнано якість доріг – 130 місце із 137 можливих (рівень Молдови, Нігерії та Парагваю).

Зрозуміло, що станом на 2024 рік наші показники знижуються у зв'язку з прикрими історичними подіями, що пов'язані з відкритим воєнним нападом російської федерації на територію України, що завдає значних прямих та непрямих економічних збитків транспортній інфраструктурі, спричиняє порушення логістичних ланцюгів та зниження пасажиро- та вантажопотоків, а відтак і зменшення частки національного багатства.

Теоретичні та емпіричні дослідження дають змогу стверджувати, що існує взаємозв'язок між якісною транспортною інфраструктурою та економічним розвитком країни, а саме: а) якісна інфраструктура спроможна надавати ефективні транспортні послуги, що дозволяє підвищити економіку та створити здорову конкуренцію, долаючи географічні бар'єри; б) налагоджені та ефективно працюючі логістичні системи підвищують торговельну спроможність за рахунок зниження витрат на доступ до міжнародних ринків. Усе вказане впливає на обсяг національного багатства та оцінку його складових. Видається, що Україна самостійно не здійснила спроби обчислення національного багатства країни у початкові періоди свого розвитку. Як правило, вчені користувалися готовими підрахунками іноземних авторів, використовуючи дослідження один одного, вносячи до методу розрахунку різні оцінювані елементи: земля, худоба, державні та суспільні споруди, будинки, меблі, домашній інвентар, залізниця, флот, фабрики, товари, дорогоцінні метали та інше.

Ірина Бобух в монографії «Пропорції та перспективи формування національного багатства України» спромоглася здійснити комплексне дослідження економічної оцінки багатства української нації, обґрунтовуючи напрями підвищення ефективності процесів його формування та узагальнення обсягу національного багатства в рамках Системи національних рахунків. Як зазначає науковиця, національне багатство – категорія найвищого рівня узагальнення системно-структурних економічних особливостей країн світу⁴⁵⁰. Авторка звертає увагу на те, що на формування національного багатства вагомий вплив спричиняють пропорції його розподілу між інституційними секторами, окремими юридичними та фізичними особами, сферами економічної діяльності та регіонами. Також акцентує на такій важливій складовій капіталу, як шляхи сполучення, до яких відносяться залізничні колії, автомобільні дороги, тролейбусні лінії, трамвайні колії, колії метрополітену, мости та шляхопроводи на автомобільних дорогах. Їхня експлуатаційна довжина в Україні є досить значною, однак статистичні дані щодо їх вартості не висвітлюються офіційними установами і не включаються до вартісного обсягу в складі основного капіталу під час оцінки національного багатства⁴⁵¹.

Аналіз транспортної інфраструктури як складової національного багатства неможливий без дослідження підходів до формування складу національного багатства за допомогою статистичних даних. Як зазначають українські науковці С.О. Матковський, Н.П. Лутчин, С.Ф. Васьків, статистичні дані щодо національного багатства потрібні органам державного управління для аналізу стану і розвитку економіки, розроблення економічної політики, ухвалення рішень з питань підвищення ефективності використання наявних ресурсів, оцінки економічного потенціалу секторів економіки, для розв’язання проблем, пов’язаних з удосконаленням оподаткування. В той же час вони потрібні науково-дослідним організаціям, а також можуть становити інтерес для інвесторів, у тому числі іноземних⁴⁵².

У навчальному посібнику «Національне рахівництво» поняття «національне багатство» розглядається як сукупність нагромаджених

⁴⁵⁰ Бобух І. М. Пропорції та перспективи формування національного багатства України: монографія / НАН України; Ін-т економ. та прогнозув. Київ, 2010. 372 с.

⁴⁵¹ Там само.

⁴⁵² Матковський С.О., Лутчин Н.П., Васьків С.Ф. Національне рахівництво: навчальний посібник. Львів, 2022. URL: https://econom.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/04/NATSIONALNE-RAKHIVNYTSTVO_Matkovskyy_Lutchyn_Vaskiv.pdf (дата звернення: 19.06.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

матеріальних і нематеріальних активів, створених працею всіх попередніх поколінь, що належать країні або її резидентам та перебувають на економічній території певної країни й за її межами, а також розвіданих і включених в економічний оборот природних та інших ресурсів. Автори вважають, щодо самої сутності національного багатства дискусії майже припинилися, а щодо його структури та методології оцінювання тривають.

Для характеристики і аналізу на макрорівні процесів ринкової економіки застосовується система національних рахунків (СНР), яка використовує методологію ООН і базується на національному рахівництві.

На жаль, на сьогодні облік елементів національного багатства за секторами економіки, а тому і транспортної інфраструктури, не ведеться у зв'язку із браком потрібної інформації та невідповідності в обліку звітним вимогам міжнародним стандартам, відсутності ринкових оцінок землі та природних ресурсів, які залучені в економічний оборот, а також інформації про фінансові активи і зобов'язання.

Тому національне багатство обчислюється в цілому, а чиста вартість капіталу для інституційних секторів економіки здійснюються на основі балансів активів і пасивів. Проте, статистичні органи України публікують деякі елементи національного багатства, які стосуються інформації щодо основних засобів і запасів матеріальних оборотних коштів. Утім, це не задовольняє сучасним вимогам розрахунку та не може бути підставою для повної оцінки національного багатства.

Однак є дані щодо здійснення оцінки національного багатства Світовим Банком. Згідно із Концепцією національного багатства Світового банку це сума системоутворювальних елементів природного капіталу, фізичного (виробленого) капіталу, нематеріального (людського та інституційного) капіталу⁴⁵³.

Загальне багатство країни включає в себе весь вироблений капітал, такий як заводи і дороги; природний капітал, такий як ліси і вода; людський капітал, який приносить дохід; чисті іноземні активи. На цій концепції була розроблена методологія оцінювання національного багатства у країнах з різним рівнем розвитку, його структури та окремих елементів.

⁴⁵³ Як змінюється багатство націй: Вимірювання сталого розвитку в новому тисячолітті. Вашингтон. Світовий банк. 2011. URL: <https://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/> (дата звернення: 19.06.2024).

На жаль, після двох років повномасштабного вторгнення росії в Україну втрати, нанесені лише економіці України, становлять мільярди доларів, зруйнована промисловість, скалічені долі людей, які не підлягають оцінці, адже життя людини неоціненне.

У лютому 2024 року Уряд України, Група Світового банку, Європейська Комісія та Організація Об'єднаних Націй оприлюднили результати оновленої «Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA3)». Згідно з оцінкою станом на 31 грудня 2023 року загальна вартість відбудови та відновлення в Україні становить 486 мільярдів доларів США впродовж наступного десятиліття. Найбільші потреби у відновленні та відбудові оцінюються у житловому секторі (17% від загального обсягу), далі йдуть транспорт (15%), торгівля і промисловість (14%), сільське господарство (12%), енергетика (10%), соціальний захист і забезпечення засобів до існування (9%), управління вибухонебезпечними предметами (7%).

За оцінками Світового банку, загальні витрати на реконструкцію та відновлення транспортного сектору України в період з 2023 по 2033 роки становитимуть 92,1 млрд. дол США. З загальної суми необхідно витратити 14,1 млрд. дол США у короткостроковій перспективі, а решту 78 млрд. дол США середньостроковій⁴⁵⁴.

Згідно з оприлюдненою інформацією на сторінках сайту Групи Світового Банку з моменту військового вторгнення Росії в Україну до 30% транспортної інфраструктури країни було пошкоджено різною мірою, від повного знищення до більш незначних пошкоджень. За оцінками експертів, збитки оцінюються у 92,6 мільярда євро. У травні 2022 року Міністр інфраструктури України Олександр Кубраков під час обміну думками з Комітетом з питань транспорту Європейського парламенту транспортним комітетом Європейського парламенту повідомив дані про руйнування: 7 аеропортів, 144 000 км доріг, 1 242 мостів і майже 6 300 км залізниці. Оскільки 70% українського експорту перевозилося морем, масована блокада, запроваджена російськими військами, всіх портів у Чорному та Азовському морях є основною причиною експортної кризи⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Група Світового Банку. Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released> (дата звернення: 20.06.2024).

⁴⁵⁵ Monika Kiss, with contributions by Karin Jacobs and Jaan Soone. Russia's war on Ukraine: Implications for transport. European Parliamentary Research Service. June 2022 URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733536/EPRS_BRI\(2022\)733536_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733536/EPRS_BRI(2022)733536_EN.pdf) (дата звернення: 20.06.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

Щодо збитків транспортної інфраструктури наведемо окремі статистичні данні із «Звіту про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року»⁴⁵⁶. Звіт охоплює період з лютого 2022 року по січень 2024 року. В рамках цього звіту оцінені прямі збитки («damages» згідно з методологією Світового банку) – шкода, завдана фізичній інфраструктурі України внаслідок війни (повне або часткове руйнування).

У Звіті зазначається, що найбільших руйнувань як в абсолютному, так і у вартісному виразі, зазнали об'єкти дорожньої інфраструктури. По-перше, з урахуванням того, що вони природньо стають об'єктами обстрілу під час артилерійських атак, а, по-друге, через те, що саме російські танки активно пересуваються українськими дорогами протягом усього періоду воєнної агресії.

Зокрема, автомобільними шляхами пролягали лінії комунікацій між російськими військами в Україні та їхнім тилом на території росії та Білорусі. З початку бойових дій в Україні були пошкоджені 19 аеро-портів і цивільних аеродромів; щонайменше 126 залізничних вокзалів і станцій. За попередніми оцінками, загальний обсяг прямих збитків об'єктів транспортної інфраструктури в Україні склав \$36,8 млрд.

У цілому, внаслідок бойових дій руйнувань зазнали 25,4 тис. км доріг та 344 мостів і мостових переходів державного, місцевого або комунального значення. Попередня оцінка сумарних втрат внаслідок прямого руйнування доріг може становити близько \$26,7 млрд. в еквіваленті у цінах на кінець 2021 року.

Були проведені дослідження щодо наслідків, які настали після руйнування Каховської ГЕС, яка спричинила затоплення 290,3 км доріг, що збільшує оцінку сумарних втрат на \$0,3 млрд. і сумарно втрати становлять \$27,0 млрд. Оцінка пошкоджень та руйнувань мостів та мостових переходів ще додає \$2,6 млрд. збитків по інфраструктурі.

У звіті наводяться попередні оцінки загального обсягу пошкодженого залізничного полотна, який становить до 507 км; кількість пошкоджених залізничних вокзалів і станцій – 126, з яких пошкоджено або знищено на підконтрольній території більше 53 і решта на неконтрольованих територіях.

⁴⁵⁶ Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf (дата звернення: 20.06.2024).

Також більше ніж 700 км залізничних колій знаходяться на тимчасово окупованій території. Загальна кількість пошкоджених, знищених і втрачених будівель, які належать Укрзалізниці, оцінюється в 5,5 тисяч і близько 4 тисяч споруд. При цьому, є підстави вважати, що все рухоме майно Укрзалізниці, яке не було вивезено з таких територій вчасно, можна вважати повністю втраченим (зруйнованим або викраденим військами країни-агресора). Таким чином, загальні прямі збитки в цьому секторі оцінюються в \$4,3 млрд.

З початком бойових дій авіаційний простір над Україною було миттєво закрито, і авіаційне сполучення припинено. Одночасно, російські війська почали активні ракетні обстріли всіх ключових аеродромів України, намагаючись позбавити її можливості забезпечувати протиповітряну оборону. Як наслідок, з 35 аеродромів було пошкоджено 19, зокрема 12 цивільних і 7 аеродромів подвійного призначення (без урахування військових аеродромів).

Частина аеродромів зазнала по кілька повторних обстрілів. За попередніми підрахунками, загальний обсяг пошкоджень авіаційної галузі (аеропортів, аеродромів, авіаційної техніки, аеронавігаційного обладнання) становить близько \$2,04 млрд.

Загальні прямі збитки портової інфраструктури та дотичних до неї підприємств оцінюються у \$0,85 млрд. До цієї оцінки входить як інфраструктура морських портів, так і об'єкти внутрішньоводного транспорту, які зазнали руйнувань внаслідок війни. У загальні збитки увійшли також збитки, завдані портовій інфраструктурі від аварії на Каховській ГЕС. Загалом від початку війни зруйновано або пошкоджено майно в щонайменше чотирьох портах. Наприклад, було зруйновано зерновий термінал у миколаївському порту «Ніка-Тера», також зазнали ушкоджень термінали «Нібулону».

Помірні руйнування портів пов'язані з двома факторами. По-перше, порт досить складний та розподілений у просторі об'єкт, який складається з багатьох великих частин. Тож повністю зруйнувати такий об'єкт кількома точними ракетними ударами неможливо. По-друге, агресор захоплював або використовував свої та дружні вантажні кораблі з метою вивезти запаси зерна, чорних металів тощо, для цього йому потрібні були працюючі порти. Наприклад, група «Метінвест» повідомляла про плани окупантів вивезти з заводів Маріуполя 200 тис. тонн продукції вартістю \$170 млн. У свою чергу, щодо зерна повідомлялось про крадіжку 400–500 тис. тонн (вартість, яких

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

становить сотні мільйонів доларів) з чотирьох окупованих південних областей, що становить більше третини місцевих запасів⁴⁵⁷.

Під впливом глобалізаційних процесів, які Україна відчула на собі з перших років незалежності, з одного боку, вона змінює свою економіку, валютно-фінансову систему, соціальну, правову сфери, а з іншого – вона стала уразливою до нових загроз і викликів, на які необхідно швидко реагувати і вміти захищатися. В цьому сенсі постає потреба в удосконаленні норм та принципів національного законодавства, оптимізації всієї правової системи та впровадження міжнародних та європейських стандартів у правотворчу, правореалізаційну та правозастосовну діяльність.

Поряд з відсутністю визначення в правовій площині транспортної інфраструктури як національного багатства та здійснення його оцінки спостерігаємо повільне і недбале виконання зобов'язань у частині нормативно-правового наближення до законодавства ЄС. Підвищення результативності та ефективності законодавчої бази України та інтеграція відповідно до законодавства Євросоюзу є однією з найбільш актуальних тем досліджень у науковій літературі. Підписання Угоди про асоціацію визначає трансформаційні законодавчі основи розвитку транспортної інфраструктури, зокрема частина 5 «Нормативно-правове регулювання» у сфері поштових та кур'єрських послуг, телекомунікаційних послуг, транспортних послуг та їх лібералізації. Зазначене потребує дослідження проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури в умовах інтеграції та адаптації законодавства, нормативно-правового наближення.

У науковій статті М.М. Бурик, аналізуючи динаміку прогресу виконання завдань у розвитку в розрізі виду транспортної інфраструктури відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у період з 2015–2020 роки доходить висновку, що існують правові проблеми, які полягають в обмеженості нормативних змін, фрагментарності, оскільки фактичне розроблення та гармонізація правових норм відбувається точково, не зачіпаючи більш серйозних проблем, таких як зношеність основних засобів різних видів транспортної інфраструктури. Як приклад автор наводить дані, що із запланованих 80 заходів у меж-

⁴⁵⁷ Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок року. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf (дата звернення: 20.06.2024).

ах нормативно-правового наближення України до законодавства ЄС виконано тільки 14 заходів і жоден на 100%⁴⁵⁸.

Проте вже в 2023 році прогрес виконання завдань в рамках Угоди про асоціацію становить 88%. При цьому, Кабінетом Міністрів України виконано 86% завдань. Загальний прогрес за 2014–2023 рр.: Кабінет Міністрів України – 75% заходів виконано; Верховна Рада України – 64% заходів виконано; інші органи державної влади – 62% заходів виконано. На жаль, за даними Звіту про виконання Угоди про асоціацію у сфері транспорту, транспортної інфраструктури, поштових та кур'єрських послуг прогрес виконання Угоди становить загалом 56% та збільшився лише на +3% за 2023 рік. Транспортна галузь має найнижчий показник серед всіх галузей⁴⁵⁹.

Однак, вважаємо, що на покращення стану транспортної інфраструктури і збільшення стратегічних активів у частці національного багатства України вплине втілення правотворчих ініціатив щодо зобов'язань України за Угодою про асоціацію у сфері транспорту, в прийнятті низки нормативно-правових актів, а саме:

Транс'європейські транспортні мережі.

22 грудня 2023 р. було підписано Порозуміння високого рівня між Україною та Європейським Союзом про поширення індикативних мап Транс'європейської транспортної мережі в Україні (TEN-T), що забезпечить включення до TEN-T нових маршрутів, які ведуть до кордонів з країнами-членами Європейського Союзу, а також до Республіки Молдова.

У Львові 6 червня 2023 року було укладено відповідну Угоду між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, про участь України у програмі ЄС «Механізм «Сполучення Європи» (CEF), що дозволить залучати фінансування ЄС для розвитку транспортних артерій та підтримки стійких транс'європейських мереж у сферах транспорту, енергетики та цифрових послуг.

Внутрішній водний та міжнародний морський транспорт

- Наказ Мінінфраструктури від 17.10.2023 № 956 «Про затвердження Правил реєстрації операцій із шкідливими речовинами на суднах, у морських і річкових портах та терміналах»;

⁴⁵⁸ Бурик М.М. Проблеми правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/4/8.pdf> (дата звернення: 22.06.2024).

⁴⁵⁹ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023_UA_2.pdf (дата звернення: 23.06.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

- Наказ Мінінфраструктури від 10.11.2023 № 1030 «Про затвердження Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських суднах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавання»;
- Наказ Мінінфраструктури від 24.03.2023 № 177 «Про внесення змін до Статуту державного підприємства «Укрводшлях»;
- Наказ Мінінфраструктури від 30.05.2023 № 462 «Про затвердження Положення про річкову інформаційну службу».

Автомобільний транспорт

16 березня 2023 р. у ході першого засідання Спільного комітету, створеного відповідно до Угоди між Україною та Європейським Союзом про вантажні перевезення автомобільним транспортом (далі – Угода), відповідно до статті 7(6) було прийнято Правила та процедури роботи Спільного комітету, що надають повноваження Спільному комітету ухвалювати рішення щодо продовження дії Угоди⁴⁶⁰.

Поряд з цим чотири проекти, які були подані Україною в рамках програми Європейського Союзу «Механізм «Сполучення Європи» (CEF) щодо відбудови транспортної інфраструктури, були в липні 2024 року схвалені Координаційним Комітетом програми, а саме це: 1)»Інтеграція залізничної системи України в транспортну систему ЄС. 1 етап» (Проект передбачає вдосконалення залізничної мережі та розвиток колії 1435 мм для забезпечення технологічної сумісності та підвищення пропускної спроможності залізничної інфраструктури); 2)»Організація транспортних потоків з метою підвищення пропускної спроможності інфраструктури, безпеки та ефективності послуг з перетину кордону на спільній дорозі Румунія-Молдова-Україна ПП Галац/Джурджулешти/Рені. (Реалізація проекту дозволить забезпечити безперервність руху між вказаними пунктами пропуску); 3)»Українська річкова інформаційна служба на р. Дунай – УкрРІС на р. Дунай». (Проект полягає у створенні та впровадженні річкової інформаційної служби на українській частині р. Дунай, у тому числі її інтеграцію до порталу EuRIS та CEERIS проекту RIS COMEX); 4)»Інтегрована модернізація європейської мережі CNS». Фокус проекту – від-

⁴⁶⁰ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023_UA_2.pdf (дата звернення:24.06.2024).

новлення аеронавігаційної галузі України та подальша модернізація інфраструктури зв'язку, навігації, спостереження та аеронавігаційної інформації.⁴⁶¹

Транспортна інфраструктура складається з комплексу об'єктів і видів діяльності, що забезпечують створення необхідних умов для ефективного функціонування матеріального виробництва, вільного руху товарів, усіх видів ресурсів і нормальної життєдіяльності населення на території. Тобто, за допомогою транспортної інфраструктури створюється комплекс умов для територіального розвитку та стимулювання розвитку економіки і національного багатства.

Транспортна галузь, яка є досить складно розгалуженою, в керуванні та управлінні вимагає серйозних стратегічних рішень, капіталозатратних дій у виробництві, використанні та людських ресурсів для її розвитку і функціонування у складі системи активів національного багатства.

Вважаємо, що факторами економічного та соціального добробуту населення України та економічного підйому держави в цілому є належний стан та рівень постійного розвитку транспортної інфраструктури.

Приєднуємося до думки науковців-економістів, що транспортна інфраструктура України потребує модернізації, створення необхідних передумов вільної конкуренції для розвитку транспортної сфери та усіх видів транспортної інфраструктури, для забезпечення інституційного підґрунтя розвитку та піднесення транспортної інфраструктури України необхідно сформулювати та реалізувати дієву та ефективну національну державну політику та враховуючи необхідність забезпечення безпечного розвитку країни та суспільства в умовах воєнного конфлікту та післявоєнного відновлення ці аспекти стають визначальними⁴⁶².

Безумовно важливу роль відіграє належний стан і розвиток транспортної інфраструктури, адже вона є опорним каркасом територіальних систем, який забезпечує рух вантажопотоків і пасажиропотоків, а також є базою для розподілу людської праці на різних видах тран-

⁴⁶¹ Транспортна інфраструктура: схвалено всі подані Україною проекти у рамках програми «Механізм «Сполучення Європи». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/transportna-infrastruktura-skhvaleno-vsi-podani-ukrainoiu-proekty-u-ramkakh-prohramy-mekhanizm-spoluchennia-ievropu> (дата звернення:25.07.2024).

⁴⁶² Смерічевська С., Штик Ю., Стріжов О. Аналіз стану і тенденції розвитку транспортної інфраструктури України. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. 9 (09). С. 56–62. <https://doi.org/10.32782/dees.9-10> (дата звернення:25.07.2024).

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

спортних систем і від неї залежить соціально-економічне зростання країни, просторовий розвиток, збільшення національного капіталу в частині національного багатства.

Проте потрібно враховувати, що при обрахунку стратегічних активів від транспортної інфраструктури, на економічні показники національного багатства негативно впливають такі фактори: 1) інтенсивні перевезення пасажирів та вантажів призводять до зношуваності залізничних колій та автомобільних шляхів, автомашин, вагонів, кораблів; 2) під час збільшення проєктування та будівництва автомобільних, залізничних доріг, експлуатації лінійних транспортних об'єктів постає потреба у використанні земель, які, як правило, вилучаються із сільськогосподарського користування; 3) всі види транспорту, особливо трубопровідний, спричиняють екологічні проблеми забруднення довкілля та порушують екологічну рівновагу. Наприклад, пальне, яке використовується транспортними засобами, виготовляється з різних видів нафтопродуктів і мастил, леткі фракції яких після використання дизельними та бензиновими двигунами забруднюють навколишнє середовище.

Враховуючи те, що до узагальнювальних характеристик транспортної інфраструктури належить, у першу чергу, комплексність, поєднання матеріальних і нематеріальних чинників, які спрямовані на забезпечення виробничих процесів та надання широкого спектру послуг населенню, можна стверджувати, що такий конгломерат є частиною національного багатства країни.

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати наступні висновки:

1. В умовах необхідного відновлення та модернізації транспортної інфраструктури України актуальним та нагальним постає визначення на законодавчому рівні транспортної інфраструктури як стратегічного активу держави, що складається із сукупності матеріальних, кадрових, фінансово-економічних, правових активів та є частиною ресурсів, які формують склад національного багатства України. Ресурси транспортної інфраструктури є основним об'єктом стратегічного управління в державі, оскільки вони забезпечують генерування доходів та мінімізацію витрат транспортної галузі.

2. Вважаємо, що існує сучасна методологічна криза у формуванні концептуальних основ національного багатства, що зумовлює відсутність сформованої системи національних цінностей, у тому числі національного багатства як надбання нації, народу. Наукові категорії

суб'єктивні в своїй абстрактності, але об'єктивні в цілому в свої витоках, у генезисі і тому нерозривно пов'язані з об'єктивним світом і визначаються ним. Будь-яке поняття розкриває сутність відповідного явища і фіксує його в поняттях, таким чином зміст поняття визначає явище об'єктивного світу. Враховуючи це, варто детермінувати поняття «національне багатство» з погляду комплексного підходу до управління стратегічними активами, у тому числі розвитку транспортної інфраструктури у взаємозв'язку з іншими сферами економіки.

3. Запропоновано правову категорію «національне багатство» визначити базисною для галузевих наук. Галузеве поняття «транспортна інфраструктура як стратегічний актив національного багатства» виконує методологічну функцію по відношенню до видового поняття «активи транспортної структури», яка включає «активи автомобільного транспорту», «активи залізничного транспорту», «активи річкового транспорту», «активи морського транспорту», «активи авіаційного транспорту», «об'єкти, що забезпечують функціонування транспортного комплексу», «людський капітал, що задіяний у транспортній сфері» тощо.

При цьому поняття «національне багатство» можуть використовувати всі науки як логіко-юридичний інструментарій для вирішення проблем, які стоять перед кожною з них, шляхом інтегрування та введення в свій понятійний апарат, тобто це поняття є міжгалузевою категорією, яка доповнює систему категорій кожної з них, формуючи їх понятійний апарат більш впорядкованим і логічно завершеним.

Як зазначив вище у цій монографії В. І. Шахун, передумови щодо складу національного багатства в Україні закладені в основоположних актах держави, проте сьогодні законодавцю бракує в першу чергу визначення національного багатства як такого, адже у ньому якраз і будуть міститись усі об'єкти, що входять у національне багатство, що в подальшому створить умови на законодавчому рівні вибудувати чіткий алгоритм дії щодо оцінки, охорони та захисту національного багатства України. Тому пропонуємо створити консолідований документ – Доктрину національного багатства, яку варто розробити за участю фахових наукових та практикуючих працівників з правової, економічної, політичної, екологічної, інформаційної сфери для всебічного аналізу поточної ситуації в Україні, наукових прогнозів та конструктивних пропозицій, спрямованих на забезпечення миру, зростання вітчизняної економіки, добробуту кожного українського громадянина.

3.4. Транспортна інфраструктура як стратегічний актив держави у складі...

4. Динамічна геополітична ситуація в світі, воєнне вторгнення на територію України змушує швидко реагувати на розроблення нормативно-правової бази щодо регулювання національної безпеки. Вважаємо, що відсутність або гальмування розроблення нормативно-правової бази щодо регулювання відносин визначення, транспортної інфраструктури, її оцінки та обліку як стратегічного активу національного багатства завдає суттєвої шкоди державі, знецінює її державний суверенітет, створює хвилю негативних явищ, таких як корупція, відмивання коштів, привласнення державних активів у транспортній галузі, що значно ускладнює її поступ до структур загальноєвропейської безпеки. Не врегульовані правовідносини на транспорті є запорукою загроз національній безпеці країни, що кореспондується з відсутністю виробленої державної політики безпеки національного багатства.

5. Відповідальне управління активами повинно відбуватися в інтересах держави за допомогою узгодження фінансових показників з цілями політики та бути спрямованим на добробут громадян. Правильно розроблене та легітимне управління активами транспортної інфраструктури не тільки збільшать дохід держави, але і має суспільну користь через вищу продуктивність та більш справедливий розподіл багатства між поколіннями. Прозорість та краще інформування громадськості щодо прихованого багатства створює довіру народу до уряду.

6. Недостатнє регулювання та координація транспортної інфраструктури призводить до нераціонального використання ресурсів, що впливає на зниження рівня конкурентоспроможності національної економіки і національного багатства.

7. Воєнні дії спричиняють втрату частки ринку міжнародних перевезень, оскільки відправники шукають шляхи через територію сусідніх країн, щоб оминати небезпечні маршрути на нашій території. Тобто, потрібна зважена державна політика уніфікації транспортного законодавства відповідно до норм міжнародного права щодо розвитку транзитного потенціалу та нових транзитних вантажопотоків в Україні.

8. Виявлено, що до чинників зменшення активів транспортної інфраструктури як складової національного багатства належать: а) брак грошових коштів з державного і місцевого бюджету, з яких фінансуються об'єкти транспортної інфраструктури, оскільки вони знаходяться в державній власності; б) через військові дії величезні втрати самих об'єктів транспортної інфраструктури; в) зменшення обсягів виробництва товарів, торгівлі, а відповідно порушуються ланцюги по-

стачання, транзитних маршрутів і логістичних операцій; г) втрата доріг, шляхів, мостів, що залишилися на окупованих територіях. Втрата контролю над портами Маріуполь, Херсон, через які проходили значні обсяги експорту та імпорту; д) значно збільшилось навантаження на залізничні та автомобільні шляхи перевезення вимушено переміщених осіб та біженців, що призводить до їх зношеності та незапланованого ремонту; є) інфляція витрат і дефіцит ліквідності через економічний тиск війни, тобто зміщення пріоритетів на військові потреби (збільшення військової техніки, що руйнує транспортні шляхи); ж) високі ризики втрати іноземних інвесторів через небезпеку і невідомість з поверненням кредитів; з) четверта промислова революція (Індустрія 4,0), яка вимагає удосконалення різноманітних процесів, користування інтернет-технологіями вимагає здійснення модернізації у транспортній галузі, яка буде спрямована на автоматизацію та цифровізацію роботи усіх видів транспорту, що приведе до використання безпілотних локомотивів, розумного рухомого складу, застосування технології 3D-друку й інтернету речей, розподільних реєстрів.

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях стягнення податків як інструменту формування національного багатства

Для існування та подальшого функціонування будь-якої держави необхідні значні фінансові ресурси як частина національного багатства, які можливо сформувати через справляння відповідних податків і зборів. Податкова політика здійснює значний вплив на розподіл доходів та національного багатства і не повинна порушувати права, свободи та інтереси відповідних платників податків, які відчують на собі реалізацію відповідними компетентними суб'єктами владних повноважень податкової політики. Чинне законодавство має передбачити належну свободу у виборі підприємницької діяльності, хоча економічний суб'єкт повинен дотримуватись встановлених державою правил поведінки у податковій сфері. В ЄС підвалинами правового регулювання суспільних відносин є чотири свободи: вільний рух то-

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

варів, осіб, послуг та капіталу. Ці чотири свободи беруть свій початок з часів Римського договору 1957 року. Вони є основоположними принципами в ЄС, які забезпечують функціонування його внутрішнього ринку і сприяють економічній інтеграції та руху ресурсів між державами-членами ЄС. У преамбулі Хартії основоположних прав ЄС 2000 року також підкреслюється, що ЄС прагне сприяти збалансованому і сталому розвитку та забезпечує вільне пересування осіб, послуг, товарів та капіталу, а також свободу заснування суб'єктів підприємницької діяльності. Враховуючи наведене щодо чотирьох свобод ЄС, варто зазначити, що подекуди виникають певні труднощі із розумінням вільного руху грошових коштів між державами-членами ЄС. Так, зокрема, боржник як резидент однієї держави-члена ЄС або його активи можуть перебувати на території іншої держави-члена ЄС, що ускладнює стягнення несплаченого податку з такої особи.

Загальний принцип щодо стягнення податку при здійсненні транскордонних операцій полягає у тому, що податок однієї держави не може бути сплачений в іншій державі. ЄС відійшов від цього правового принципу у Директиві Ради ЄС № 76/308/ЄЕС від 15 березня 1976 року про взаємну допомогу у виплаті претензій, що впливають з операцій, що є частиною системи фінансування Європейського фонду орієнтації та гарантування сільського господарства, а також із сільськогосподарських зборів і митних зборів. ОЕСР та Рада Європи розробили Конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах лише у 1988 році, яка набула чинності у 1995 році і відповідно до якої суть адміністративної допомоги за цією Конвенцією полягає в обміні інформацією, зокрема, одночасних податкових перевірок та участі у податкових перевітках за кордоном; допомозі в стягненні податків; у врученні документів.

Правовою базою співпраці держав-членів ЄС у питаннях стягнення податків є: Директива Ради ЄС 2010/24/ЄС від 16 березня 2010 року про взаємну допомогу у стягненні за вимогами стосовно податків, мит та інших інструментів (далі – директива 2010/24)⁴⁶³; Конвенція Ради Європи та ОЕСР про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах від 25 січня 1988 року; двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування між державами-членами ЄС, між держа-

⁴⁶³ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

вою-членом ЄС та державою, яка не є членом ЄС, якщо до такої угоди включені положення про надання допомоги у стягненні податків відповідно до статті 27 Модельної конвенції про оподаткування доходів з капіталу ОЕСР 2000 року (із змінами) (Model Tax Convention on income on capital OECD).

Зокрема, відповідно до статті 27 Модельної Конвенції про оподаткування доходів з капіталу ОЕСР Договірні держави будуть надавати допомогу одна одній у задоволенні податкових вимог. Компетентні органи Договірних держав можуть за взаємною згодою врегулювати порядок застосування цієї статті⁴⁶⁴.

Податкова вимога означає суму заборгованості щодо податків будь-якого виду, які стягуються від імені Договірних держав або їх політичних підрозділів чи місцевих органів влади, тією мірою, якою оподаткування не суперечать цій Конвенції або будь-якому іншому документу, сторонами якого є Договірні держави, а також відсотки, адміністративні штрафи та витрати на збір або збереження, пов'язані з такою сумою. Якщо податкова вимога Договірної Держави підлягає виконанню згідно із законодавством цієї Держави, то така податкова вимога на запит компетентного органу цієї Держави має бути прийнятою для цілей стягнення компетентним органом іншої Договірної Держави⁴⁶⁵.

Така вимога стягується цією іншою державою відповідно до положень її законодавства, що застосовуються до справляння та стягнення її податків, як якщо податкова вимога була б податковою вимогою цієї іншої держави. Якщо податкова вимога Договірної Держави є вимогою, щодо якої ця Держава може відповідно до свого законодавства вжити заходів захисту з метою забезпечення її задоволення, така податкова вимога на прохання компетентного органу цією державою має бути прийнятою з метою вжиття заходів захисту компетентним органом іншої Договірної держави. Ця інша держава вживає запобіжних заходів щодо такої податкової вимоги відповідно до положень свого законодавства, як якщо податкова вимога була б податковою вимогою цієї іншої держави. Податкова вимога не під-

⁴⁶⁴ Model Tax Convention on income on capital OECD. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page1 (дата звернення: 21.06.2024).

⁴⁶⁵ Model Tax Convention on income on capital OECD. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page1 (дата звернення: 21.06.2024).

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

лягає в цій Державі часовим обмеженням або їй надається будь-який пріоритет, що застосовується до податкової вимоги відповідно до законів цієї держави⁴⁶⁶.

У жодному разі положення цієї статті не будуть тлумачитися як такі, що покладають на Договірну Державу зобов'язання⁴⁶⁷:

а) здійснювати адміністративні заходи, що суперечать законам і адміністративній практиці цієї або іншої Договірної Держави;

б) здійснювати заходи, які суперечили б публічному порядку;

в) надавати допомогу, якщо інша Договірна Держава не вжила всіх розумних заходів справляння або збереження, залежно від обставин, передбачених її законодавством або адміністративною практикою;

г) надавати допомогу в тих випадках, коли адміністративний тягар для цієї Держави явно непропорційний вигоді, яку має отримати інша Договірна Держава.

На рівні ЄС діє директива 2010/24, відповідно до якої держави-члени ЄС зобов'язані сприяти стягненню податків.

Відповідно до статті 1 цієї директиви вона встановлює правила, відповідно до яких держави-члени повинні надавати допомогу у стягненні в державі-члені будь-яких вимог, зазначених у статті 2, які виникають в іншій державі-члені⁴⁶⁸.

Відповідно до статті 2⁴⁶⁹:

1. Ця Директива застосовується до вимог стосовно:

(а) усіх податків і зборів будь-якого виду, що стягуються державою-членом чи від її імені або її територіальними чи адміністративними одиницями, у тому числі місцевими органами, чи від їх імені або від імені Союзу;

(б) відшкодувань, інтервенцій та інших заходів, що становлять частину системи повного або часткового фінансування у рамках Єв-

⁴⁶⁶ Model Tax Convention on income on capital OECD. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page1 (дата звернення: 21.06.2024).

⁴⁶⁷ Model Tax Convention on income on capital OECD. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page1 (дата звернення: 21.06.2024).

⁴⁶⁸ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

⁴⁶⁹ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

ропейського фонду сільськогосподарських гарантій та Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільської місцевості, включаючи суми, що мають бути стягнуті у зв'язку з такими заходами;

(с) податки та інші збори, передбачені у рамках спільної організації ринку цукру.

2. До сфери застосування цієї Директиви належать:

(а) адміністративні штрафи, стягнення, збори та нарахування за вимогами, стосовно яких може бути подано запит про взаємну допомогу відповідно до параграфа 1, накладені адміністративними органами, які мають повноваження на стягнення відповідних податків чи зборів, або проведення адміністративних розслідувань стосовно них, або підтверджені адміністративними організаціями чи судовими органами за запитом таких адміністративних органів;

(б) збори за довідки та аналогічні документи, видані у зв'язку з адміністративними процедурами стосовно податків та зборів;

(с) відсотки та витрати, пов'язані з вимогами, стосовно яких може подаватися запит про надання допомоги відповідно до параграфа 1 або пункту (а) чи (б) цього параграфа.

Директива 2010/24 була прийнята на рівні ЄС з метою створення єдиної системи надання допомоги при стягненні податків усередині ЄС між державами-членами. Метою Директиви 2010/24 є забезпечення більш ефективної допомоги одній державі іншій у різних формах. Аналізуючи положення цієї директиви, взаємна допомога може існувати у таких формах:

1) допомога в інформуванні платника податків щодо податкової вимоги, яку держава-заявник планує задовольнити за допомогою запитованої держави;

2) обмін інформацією між державами-членами ЄС;

3) стягнення податків та вжиття забезпечувальних заходів.

Для ефективного виконання вимог директиви відповідно до статті 4 директиви 2010/24 кожна держава-член призначає компетентний орган, відповідальний за комунікацію між державами-членами ЄС та Європейською Комісією.

Згідно зі статтею 10 директиви 2010/24 на прохання органу-заявника запитований орган стягує вимоги, які є предметом документа, що дозволяє виконання в державі-члені-заявника. Як тільки будь-яка відповідна інформація, що стосується питання, яке стало підставою для

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

запиту про повернення, стає відомою органу-заявнику, він передає її запитуваному органу⁴⁷⁰.

У статті 11 директива 2010/24 встановлює умови, які мають бути виконані, перед надсиланням запиту про задоволення податкових вимог. Держава-заявник не може надсилати запит, якщо підстава, за якою виникла вимога, оспорується в державі-заявнику. З цієї умови є виняток, передбачений у пункті 4 статті 14 директиви 2010/24. Якщо згідно з національним законодавством держави-заявника дозволено такий запит і відповідно до законодавства запитуваної держави, то вимога може бути задоволена за умови, що якщо в державі-заявника при оскарженні підстави буде прийнято рішення на користь платника податків, то держава-заявник, що отримала грошову суму як задоволення вимоги, буде зобов'язаною повернути цю суму запитуваній державі.

Відповідно до частини 1 статті 16 директиви 2010/24 за запитом органу-заявника запитуваний орган вживає запобіжних заходів, якщо це передбачено його національним законодавством та відповідно до його адміністративної практики, щоб забезпечити стягнення, якщо вимога або інструмент, що дозволяє виконання в державі-члені-заявника, оскаржується на момент подання запиту або якщо позов ще не є предметом інструменту, що дозволяє виконання в державі-члені-заявника, оскільки запобіжні заходи також можливі в аналогічній ситуації відповідно до національного законодавства та адміністративної практики держави-члена-заявника⁴⁷¹.

Наступною умовою для надання запиту для задоволення вимог є вичерпання всіх внутрішніх процедур зі стягнення податку. Винятком із цієї умови є ситуація, за якої:

1) очевидно, що на території держави-заявника немає активів, з яких можна задовольнити вимоги, очевидність того, що процедури стягнення не призведуть до бажаного результату, а також у держави-заявника є інформація, яка вказує на те, що платник податків має активи в запитуваній державі;

2) здійснення процедур зі стягнення може призвести до непропорційних труднощів.

⁴⁷⁰ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

⁴⁷¹ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

Відповідно до частини 1 статті 12 директиви 2010/24 будь-який запит про стягнення має супроводжуватися уніфікованим документом, що дозволяє примусове виконання в запитуваній державі-члені. Цей уніфікований документ, що дозволяє примусове виконання в запитуваній державі-члені, має відображати суттєвий зміст початкового документа, що дає змогу застосувати примусове виконання, і є єдиною підставою для стягнення та застосування запобіжних заходів, вжитих у запитуваній державі-члені. Він не підлягає жодному акту визнання, доповнення чи заміни в цій державі-члені⁴⁷².

Директива 2010/24 встановлює вимоги до уніфікованого документа, щоб мінімізувати проблеми перекладу та визнання цього документа різними державами-членами ЄС. Держави з різних країн-членів ЄС під час підготовки запиту повинні складати його на підставі вимог, які закріплені в директиві 2010/24. Запити з різних країн за своєю суттю мають бути приблизно однаковими.

Уніфікований документ про примусове виконання повинен містити принаймні таку інформацію⁴⁷³:

а) інформація, яка має відношення до ідентифікації початкового документа, що дозволяє примусове виконання, опис вимоги, включаючи її характер, період, охоплений вимогою, будь-які дати щодо процесу примусового виконання, а також суму вимоги та її різні компоненти, такі як основна сума, нараховані відсотки тощо;

б) найменування та інші дані, що мають значення для ідентифікації боржника;

в) ім'я, адреса та інші контактні дані щодо:

i) установи, відповідальної за оцінку вимоги;

ii) офісу, де можна отримати додаткову інформацію щодо вимоги або можливостей оскарження платіжного зобов'язання.

Для імплементації директиви 2010/24 був прийнятий Імплементацийний регламент Комісії (ЄС) № 1189/2011 від 18 листопада 2011 року, що встановлює детальні правила щодо певних положень Директиви Ради 2010/24/ЄС щодо взаємної допомоги для стягнення претензій щодо податків, зборів та інших заходів, у додатку якого

⁴⁷² Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

⁴⁷³ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

міститься форма однакового документа, що дозволяє стягнення. Ця форма має бути заповнена посадовими особами держави-заявника⁴⁷⁴.

Запити щодо задоволення податкових вимог, вжиття забезпечувальних заходів, уніфікований документ, що дозволяє виконання вимог, направляються запитуваній державі у вигляді електронних засобів зв'язку. Ці запити та уніфікований документ мають бути складені однією з офіційних мов запитуваної держави або супроводжуватися необхідним перекладом.

У разі виконання запиту запитувана держава має розглядати вимогу держави-заявника як свою вимогу щодо такого ж податку, а за відсутності такого ж податку як вимогу про стягнення аналогічного податку. Якщо держава-заявник подала запит про задоволення вимог щодо податку, який у запитуваній державі не стягується, це не означає, що держава може відмовити у наданні допомоги у стягненні цього податку, навпаки, запитувана держава для задоволення вимоги має діяти відповідно до свого законодавства та застосовувати адміністративні процедури щодо стягнення такого податку.

У директиві 2010/24 передбачені випадки, коли запитувана держава може відмовити у наданні допомоги у задоволенні податкових вимог. Так, зокрема, відповідно до статті 18 цієї директиви⁴⁷⁵:

1. Запитуваний орган не зобов'язаний надавати допомогу, передбачену статтями 10–16, якщо стягнення вимоги через ситуацію боржника створить серйозні економічні чи соціальні труднощі в запитуваній державі-члені, якщо закони, правила та адміністративна практика, що діють у цій державі-члені, допускають такий виняток для національних вимог.

2. Запитуваний орган не зобов'язаний надавати допомогу, передбачену статтями 5 і 7–16, якщо початковий запит про допомогу згідно зі статтями 5, 7, 8, 10 або 16 зроблено щодо вимог, яким вже понад 5 років, починаючи з дати подання вимоги в державі-члені-заявнику до дати першого запиту про допомогу.

⁴⁷⁴ Commission Implementing Regulation (EU) No 1189/2011 of 18 November 2011 laying down detailed rules in relation to certain provisions of Council Directive 2010/24/EU concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1189> (дата звернення: 18.06.2024).

⁴⁷⁵ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

Однак у випадках, коли вимога або початковий документ, що дозволяє виконання в державі-члені, що подала заявку, оскаржується, 5-річний період вважається розпочатим з моменту, коли в державі-члені, яка подала заявку, буде встановлено, що вимога або документ, який дозволяє примусове виконання, більше не може бути оскарженими.

Крім того, у випадках, коли компетентні органи держави-члена, що подає заявку, надають відстрочку платежу або план розстрочки, 5-річний період вважається розпочатим з моменту завершення всього періоду платежу.

Однак у таких випадках запитуваний орган не зобов'язаний надавати допомогу щодо вимог, яким минуло понад 10 років, починаючи з дати погашення вимоги в державі-члені-заявнику.

3. Держава-член не зобов'язана надавати допомогу, якщо загальна сума вимог, які охоплюються цією Директивою, щодо яких запитується допомога, становить менше 1500 євро.

4. Запитуваний орган інформує запитуючий орган про підстави відмови у задоволенні запиту про допомогу.

Відповідно до частини 1 статті 13 директиви 2010/24 запитувана держава-член стягує вимогу у своїй валюті⁴⁷⁶. Для держав, які перебувають у ЄС, процедура стягнення податків виявляється простішою через те, що податкова вимога виражена в євро і підлягає задоволенню також у євро.

Якщо у запитуваній державі відповідно до національного законодавства дозволено платникам податків надавати можливість сплачувати податок частинами, то запитувана держава має право платнику податків надати таку можливість. У такому разі платник податків зобов'язаний сплачувати відсотки доки не буде погашена основна сума податкового боргу. Про всі дії, які здійснює запитувана держава, у тому числі про надання допомоги сплачувати податок частинами, компетентні органи запитуваної держави зобов'язані з належною обачністю повідомляти відповідним чином державу-заявника.

Основний зміст директиви 2010/24 полягає в тому, що при отриманні коштів від платника податків (боржника держави-заявника) запитувана держава зобов'язана перерахувати ці кошти державі-заявнику, за винятком тих коштів, які були стягнуті з боржника в рахунок

⁴⁷⁶ Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0024> (дата звернення: 20.06.2024).

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

погашення витрат, понесених запитуваною державою для задоволення податкової вимоги держави-заявника. Положення щодо можливості запитуваній державі стягувати суму понесених витрат при здійсненні адміністративних процедур для задоволення податкових вимог держави-заявника з боржника має мотивувати державу докладати максимум зусиль для задоволення таких вимог. Якщо здійснення певних дій з боку запитуваної держави для задоволення вимоги не призвели до бажаного результату, держава-заявник зобов'язана відшкодувати запитуваній державі всі понесені витрати у зв'язку із виконанням запиту від держави-заявника.

Практика Суду ЄС.

У справі *C-420/19 Maksu- ja Tolliamet v. Heavyinstall OÜ*, рішення Суду ЄС від 20 січня 2021 року⁴⁷⁷, Суд зазначив, що 8 лютого 2018 року Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus (окружний суд, Кескі-Пох'янмаа, Фінляндія) прийняв проміжне рішення щодо арешту певних активів, що належать Heavyinstall, з метою забезпечення податкового позову на очікувану суму 320 022 євро, якими володіє податковий орган Фінляндії по відношенню до цієї компанії («рішення фінського суду про конфіскацію»).

Згідно з цим рішенням існував ризик того, що Heavyinstall приховає, знищить або розпорядиться своїми активами або діятиме таким чином, щоб зірвати виплати податкової вимоги фінського податкового органу. Крім того, партнер Heavyinstall свідомо вводив в оману цей орган з 2010 року, щоб звільнити цю компанію від її податкових зобов'язань у Фінляндії.

13 березня 2018 року податковий орган Фінляндії надіслав до Податкового та митного органу Естонії на підставі статті 16 Директиви 2010/24 запит про допомогу щодо запобіжних заходів, які необхідно вжити проти Heavyinstall («запит про допомогу»). З інформації, доступної Суду ЄС, стає очевидним, що рішення фінського суду про арешт було додано до цього запиту.

Для того, щоб виконати запит про допомогу, 29 березня 2018 року Податковий та митний орган Естонії звернувся із запитом до Tallinna Halduskohus (адміністративний суд, Таллінн, Естонія) з метою арешту

⁴⁷⁷ Рішення Суду ЄС від 20 січня 2021 року у справі *C-420/19 Maksu- ja Tolliamet v. Heavyinstall OÜ*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236686&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6071052> (дата звернення: 25.06.2024).

шту транспортних засобів Heavyinstall, а саме двох причепів вартістю 7 500 євро та вантажний автомобіль вартістю 9 500 євро, а також банківських рахунків цієї компанії в усіх кредитних установах Естонії на суму 297 304 євро («запит про вжиття запобіжних заходів»).

Наказом від 3 квітня 2018 року Tallinna Halduskohus (Адміністративний суд, Таллінн) відхилив прохання про вжиття запобіжних заходів на тій підставі, що не було надано доказів того, що умова, встановлена в параграфі 1361(1) Закону про організацію податків, була виконана. Відповідно до цього положення застосування запобіжних заходів вимагає наявності підстав підозрювати, що після встановлення обов'язковості виконання вимоги може виявитися набагато складнішим або неможливим через поведінку платника податків.

Податковий та митний орган Естонії подав апеляцію проти цього розпорядження до Tallinna Ringkonnakohus (Апеляційний суд, Таллінн, Естонія), який відхилив цю апеляцію постановою від 8 травня 2018 року.

Відповідно до правової позиції цього суду зі статті 16 Директиви 2010/24 впливає, що запитувана держава-член має право оцінювати, чи запит про вжиття запобіжних заходів є добре обґрунтованим і пропорційним у світлі її законодавства, а також перевіряти, чи прийняття таких заходів відповідає цьому законодавству та адміністративній практиці.

Tallinna Ringkonnakohus (Апеляційний суд, Таллінн) вивчив на основі цієї передумови, чи були виконані умови застосування параграфа 1361 Закону про організацію податків, і дійшов висновку, аналогічного суду першої інстанції. Крім того, згідно з правовою позицією Tallinna Ringkonnakohus (Апеляційний суд, Таллінн), застосування запобіжних заходів, виконання яких вимагається проти Heavyinstall, є непропорційним.

Податковий орган Фінляндії повідомив Податковий та митний орган Естонії, що рішенням від 21 червня 2020 року Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus (районний суд Кескі-Пох'янмаа) підтримав рішення фінського суду про арешт.

Податковий та митний орган Естонії подав апеляцію до Верховного Суду Естонії (Riigikohus), за допомогою якого він просив цей суд скасувати наказ від 8 травня 2018 року Tallinna Ringkonnakohus (Апеляційний суд, Таллінн) і задовольнити його прохання про вжиття запобіжних заходів проти Heavyinstall.

На думку Верховного Суду, необхідно визначити, чи можуть естонські суди, приймаючи рішення щодо запиту про вжиття запобіжних заходів, самі оцінювати надані докази та вирішувати на власний розсуд, чи умови застосування цих заходів виконано, чи, навпаки, ці суди повинні базувати своє рішення на оцінці, зробленій у рішенні фінського суду про арешт.

Riigikohus (Верховний Суд) виступає за тлумачення статті 16 Директиви 2010/24, яке відстоюють суди першої та апеляційної інстанцій, згідно з яким, по суті, рішення фінського суду про арешт є лише одним із доказів, які повинні перевірятися при оцінці умов, встановлених у параграфі 1361 Закону про організацію податків. Проте, Верховний Суд також зазначає, що принципи співпраці, взаємної довіри та ефективності права ЄС можуть запропонувати прийняти тлумачення статті 16 Директиви 2010/24, якому віддає перевагу Податковий та митний орган Естонії в основному провадженні.

Саме за таких обставин Riigikohus (Верховний Суд) вирішив звернутися до Суду ЄС для попереднього рішення з питання, чи слід тлумачити статтю 16 [Директиви 2010/24] як таку, що суд держави-члена, який отримав запит про запобіжні заходи, приймаючи рішення щодо цього запиту на основі національного законодавства, пов'язаний з позицією суду про державу реєстрації заявника щодо необхідності та можливості застосування запобіжного заходу, якщо документ, що містить таку думку, був поданий до суду, згідно з позицією якого цей документ не підлягає жодному визнанню, доповненню чи заміні в запитованій державі-члені?

Верховний Суд звертається, по суті, з питанням, чи слід тлумачити статтю 16 Директиви 2010/24 так, що суди запитованої держави-члена, виносячи рішення щодо запиту про вжиття запобіжних заходів, пов'язані оцінкою фактичної та юридичної відповідності умовам, встановленим для застосування цих заходів, здійснених органами влади держави-члена-заявника, якщо така оцінка міститься в документі, передбаченому у другому абзаці статті 16(1) цієї директиви, що додається на цей запит, або, навпаки, чи можуть вони провести власну оцінку, беручи до уваги своє національне законодавство.

У цьому відношенні слід нагадати, що згідно з усталеною практикою Суду ЄС для цілей тлумачення положень права ЄС необхідно враховувати не лише його формулювання, а й його контекст і цілі норми (рішення від 11 червня 2020 р., Ratiopharm, справа C-786/18).

Що стосується буквального тлумачення статті 16 Директиви 2010/24, то, по-перше, з формулювання першого підпункту пункту 1 цієї статті стає очевидним, що запитуваний орган має вжити запобіжних заходів, зокрема, якщо це дозволено національним законодавством та відповідно до адміністративної практики і якщо «запобіжні заходи також можливі, у подібній ситуації згідно з національним законодавством та адміністративною практикою держави-члена, що подала заяву».

Таким чином, це формулювання лише згадує про те, що, з одного боку, ці запобіжні заходи повинні бути дозволені в запитуваній державі-члені, а з іншого боку, вони є можливими в державі-члені-заявнику без надання додаткових деталей щодо ступеня повноважень судів запитуваної держави-члена щодо оцінки умов застосування цих запобіжних заходів.

По-друге, слід зазначити, що згідно з формулюванням другого абзацу статті 16(1) Директиви 2010/24, якщо документ, складений для дозволу запобіжних заходів у державі-члені-заявнику, додається до запиту про допомогу, «цей документ не підлягає жодному акту визнання, доповнення чи заміни в запитуваній державі-члені».

Таким чином, як зазначив Генеральний адвокат у пункті 36 свого Висновку, аналіз, що міститься в цьому супровідному документі, який загалом охоплює наявність умов, встановлених для запобіжних заходів у світлі національного законодавства держави-члена-заявника, не може бути доповнено чи замінено в запитуваній державі-члені, що узгоджується з тлумаченням, згідно з яким цей аналіз є обов'язковим для судів запитуваної держави-члена.

Що стосується тлумачення статті 16 Директиви 2010/24 у світлі її контексту, слід зазначити, в першу чергу, що відповідно до статті 17 цієї директиви її стаття 14 має застосовуватися *mutatis mutandis* для введення в дію цієї статті 16.

Стаття 14 Директиви 2010/24 передбачає розподіл повноважень між судами держави-члена-заявника та держави-члена, до якої звертається запит, для розгляду спорів, що стосуються, з одного боку, претензії, первісного документа, що дозволяє виконання в державі-члені-заявнику уніфікованого документа, а це дає змогу виконання в запитуваній державі-члені, або спору щодо дійсності повідомлення, наданого компетентним органом держави-члена-заявника, і, з іншого боку, примусові заходи, вжиті в запитуваній державі-члені. Такий

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

розподіл повноважень впливає з того факту, що вимога та інструмент, що дозволяє виконання, встановлюються на основі чинного законодавства в державі-члені, в якій розташований орган-заявник, тоді як для заходів забезпечення виконання в державі-члені, в якій запитуваний орган знаходиться, ці заходи застосовуються відповідно до свого національного законодавства (рішення Суду ЄС від 14 березня 2019 року, *Metirato*, справа C-695/17).

Таким чином, згідно зі статтею 14(1) Директиви 2010/24 будь-який спір щодо претензії та первинного інструменту, що дозволяє виконання в державі-члені-заявнику, має бути передано до компетентних органів цієї держави-члена, а не до органів запитуваної держави, чії повноваження на перегляд прямо обмежені статтею 14(2) цієї директиви діями запитуваної держави-члена (рішення Суду ЄС від 14 березня 2019 року, *Metirato*, справа C-695/17).

Транспонування цієї прецедентної практики щодо статті 14 директиви до спорів щодо запобіжних заходів, згаданих у статті 16 цієї директиви, також узгоджується з тлумаченням, згідно з яким суди запитуваної держави-члена не можуть оцінювати ці заходи у світлі суттєвих умов, встановлених їх національним законодавством для життя таких заходів, оскільки ці запобіжні заходи були встановлені на основі правових норм, що діють у державі-члені-заявнику.

Отже, як зазначив Генеральний адвокат у пункті 45 свого висновку, одночасний аналіз положення, викладеного у статті 16 Директиви 2010/24, вказує на те, що суди в запитуваній державі-члені мають право вирішувати, чи процедура застосування запобіжних заходів відповідає правовим положенням та адміністративній практиці цієї держави, але не тому, чи існують істотні умови для застосування цих заходів.

По-друге, слід нагадати, що стаття 18 Директиви 2010/24 перераховує конкретні випадки, в яких запитувана держава-член може відмовити у наданні взаємної допомоги, передбаченої цією директивою. Згідно з усталеною практикою Суду ЄС ці справи як винятки з принципу взаємної довіри повинні тлумачитися суворо (рішення Суду ЄС від 14 листопада 2013 року, *Baláž*, справа C-60/12).

Подібним чином Суд ЄС визнав, що запитуваний орган може, як виняток, прийняти рішення не надавати допомогу запитуючому органу, якщо буде доведено, що таке виконання може суперечити публічній політиці держави-члена запитуваного органу (рішення Суду ЄС від 26 квітня 2018 року, *Donnellan*, справа C-34/17).

Таким чином, з аналізу контексту статті 16 Директиви 2010/24 стає очевидним, що лише в конкретних і визначених випадках, заснованих на відступі, прямо передбаченому цією директивою, або на прецедентному праві Суду ЄС суди запитуваної держави-члена можуть відмовити у наданні допомоги для вжиття запобіжних заходів.

Слід мати на увазі, що ця директива, хоча й належить до сфери внутрішнього ринку, а не до сфери свободи, безпеки та правосуддя, заснована на принципі взаємної довіри. Реалізація системи взаємної допомоги, встановленої Директивою 2010/24, залежить від наявності такої довіри між відповідними національними органами (рішення Суду ЄС від 26 квітня 2018 року, *Donnellan*, справа C-34/17).

У зв'язку з цим слід також нагадати, що як принцип взаємної довіри між державами-членами, так і принцип взаємного визнання, який ґрунтується на першому з цих принципів, мають фундаментальне значення в праві ЄС, враховуючи, що вони дозволяють створювати та підтримувати територію без внутрішніх кордонів (рішення Суду ЄС від 26 квітня 2018 року, *Donnellan*, справа C-34/17).

Крім того, по-перше, з декларативної частини 4 Директиви 2010/24 випливає, що для того, щоб впоратися зі збільшенням запитів на допомогу та досягти кращих результатів, необхідно зробити допомогу більш ефективною та результативною та сприяти їй на практиці.

По-друге, відповідно до пункту 6 цієї директиви необхідно забезпечити, щоб ні розбіжності між національними законами, ні відсутність координації між компетентними органами не ставили під загрозу безперебійну роботу системи взаємодопомоги, що передбачена в директиві.

Тлумачення статті 16 Директиви 2010/24 дозволило б судам запитуваної держави-члена провести нове вивчення умов застосування запобіжних заходів у світлі національного законодавства, якщо оцінка цих умов, що міститься в документі, передбаченому у другому абзаці статті 16(1) цієї директиви, не суперечить принципу взаємної довіри, на якому базується ця директива, і вимогам щодо безперебійної роботи та ефективності системи взаємодопомоги, встановленої цією директивою.

Як зауважив Генеральний адвокат у пункті 55 свого Висновку, нове дослідження також суперечило б як конкретним вимогам щодо швидкого розгляду справ, що характеризує процедуру застосування запобіжних заходів, так і необхідності уникати суперечливих оцінок

у цій процедурі допомоги з боку судових органів у двох державах-членах, залучених щодо однакових фактичних обставин.

Таким чином, із буквального тлумачення статті 16 Директиви 2010/24, а також із контексту цього положення та цілей, які переслідує ця директива, випливає, що суди запитуваної держави-члена в принципі пов'язані оцінкою, що проведена органами влади держави-члена-заявника щодо дотримання умов застосування запобіжних заходів, зокрема, якщо така оцінка міститься в документі, передбаченому у другому абзаці статті 16(1) Директиви 2010/24, і додається до звернення про допомогу.

У цій справі доцільно зазначити, що рішення фінського суду про арешт можна розглядати як документ, згаданий у другому підпараграфі статті 16(1) Директиви 2010/24. Дійсно, як випливає з пункту 2.3 Додатку III до Регламенту № 1189/2011, який містить типову декларацію із зазначенням причин і обставин запиту про вжиття запобіжних заходів, такий запит, що заснований на статті 16 Директиви 2010/24, може мати наслідком прийняття судового рішення, яке підтверджує обґрунтованість запобіжних заходів. Це судове рішення має бути додано до цієї декларації.

Таким чином, на основі аналізу, викладеного в цьому документі, а не на основі їх власної оцінки фактів, та умов застосування запобіжних заходів за значенням параграфа 136–1 Закону про організацію податків естонські суди повинні прийняти рішення щодо звернення про допомогу до них.

У світлі всіх зазначених міркувань відповідь на запитання полягає в тому, що стаття 16 Директиви 2010/24 має тлумачитися як така, що суди запитуваної держави-члена, приймаючи рішення щодо запиту про запобіжні заходи, зобов'язані провести оцінку фактичної та юридичної відповідності умовам, встановленим для застосування цих заходів, що здійснена органами влади держави-члена-заявника, зокрема, якщо така оцінка міститься в документі, згаданому у другому абзаці статті 16(1) цієї директиви, що додається до цього запиту.

У справі *C-695/17 Metirato Oy, in liquidation v. Suomen valtio/Verohallinto, Eesti Vabariik/Maksu – ja Tolliamet, рішення Суду ЄС від 14 березня 2019 року*⁴⁷⁸, зазначається, що 18 квітня 2012 року Подат-

⁴⁷⁸ Рішення Суду ЄС від 14 березня 2019 року у справі C-695–17 *Metirato Oy, in liquidation v. Suomen valtio/Verohallinto, Eesti Vabariik/Maksu – ja Tolliamet*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211703&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6071052> (дата звернення: 27.06.2024).

кова та митна адміністрація Естонської Республіки надіслала запит на стягнення до податкової служби Фінляндії відповідно до статті 10 Директиви 2010/24 щодо податків та відсотків, що підлягають сплаті за цим податком, у розмірі 28 754,50 євро, які мають бути стягнені з Metirato. Відповідно до цього запиту Фінське податкове управління направило свої власні претензії та претензії Естонської держави до фінських виконавчих органів, що відповідають за виконання процедур примусового стягнення претензій.

12 лютого 2013 року компанія Metirato добровільно сплатила 17 500 євро цьому органу, 15 837,67 євро з яких було надіслано Фінському податковому управлінню, яке виплатило 15 541,67 євро державі Естонії відповідно до запиту на стягнення. 23 квітня 2013 року Metirato добровільно сплатила ще 17 803 євро податковому управлінню Фінляндії. 8 травня 2013 року Helsingin käräjäoikeus (окружний суд, Гельсінкі, Фінляндія) видав розпорядження про ліквідацію Metirato відповідно до заяви, поданої самою компанією.

10 вересня 2013 року податкове управління Естонії надіслало до податкового управління Фінляндії другий запит на стягнення, який включав, серед іншого, заборгованість за першим запитом на стягнення у розмірі 8 840,17 євро. 17 вересня 2013 року Податкове управління Фінляндії подало другий позов, в якому було зазначено на додаток до своїх власних позовів вимоги Естонської держави проти Metirato.

8 травня 2014 року керуючий банкрутством Metirato подав позов проти фінської держави та її податкового органу до Helsingin käräjäoikeus (районний суд, Гельсінкі), вимагаючи відшкодування всіх сум арбітражної маси, сплачених відповідно до параграфів 5 та 10 Закону про повернення майна.

Цей позов базувався на аргументах, по-перше, про те, що фінська податкова адміністрація отримала необґрунтовану перевагу у виплаті шкоди іншим кредиторам через виплати прострочених податків у той час, коли Metirato вже була неплатоспроможною, і ця влада повинна була знати про неплатоспроможність і, по-друге, протягом критичного періоду, між 25 січня та 8 травня 2013 року, Metirato сплатила значну частину податкового боргу порівняно із всією сумою арбітражної маси.

Цей позов спрямовано проти фінської держави та її податкових органів і, якщо вони не вважаються належними відповідачами щодо суми 15 541,67 євро, проти Естонської держави.

Фінська держава вступила в провадження, що було ініційоване розпорядником арбітражної маси Metirato, стверджуючи, що, оскільки спірну суму було отримано Естонською державою, цей позов слід подавати проти останньої. Фінська держава стверджує, що, надаючи адміністративну допомогу органам влади Естонії відповідно до статті 10 Директиви 2010/24, вона діяла просто як агент влади Естонії, жодного разу не заволоділа цією сумою, і що її завдання було виконано, коли було здійснено реституцію, тому запит від керуючого арбітражною масою Metirato щодо цієї суми повинен бути адресований Податковому управлінню Естонії.

Зі свого боку, Естонська держава оскаржила цю дію на тій підставі, що, на її думку, з положень статті 13(1) і статті 14(2) Директиви 2010/24 стає зрозумілим, що, оскільки запит керуючого арбітражною масою Metirato стосується суми, стягненої органами влади Фінляндії, лише остання може розглядатися як відповідач у справі про реституцію.

За таких обставин Helsingin käräjäoikeus (окружний суд, Гельсінкі) вирішив зупинити провадження та направити до Суду ЄС такі питання для попереднього вирішення:

«(1) Чи мають бути дотримані положення статті 13(1) Директиви [2010/24], згідно з якими вимоги, що підлягають стягненню відповідно до податкового запиту про стягнення, повинні розглядатися запитуваною державою як вимоги цієї держави, тлумачити так, що:

(а) запитувана держава-член також є стороною судового провадження щодо повернення до арбітражної маси неплатоспроможності сум, сплачених після стягнення;

(б) участь запитуваної Держави обмежується стягненням боргу шляхом примусового виконання та пред'явленням претензії у справі про банкрутство, і що держава-заявник є відповідачем у запиті про стягнення щодо обсягу активів, охоплених ліквідацією?

(2) Чи слід Директиву [2010/24] тлумачити так, що борги іншої держави-члена мають бути стягнені за допомогою тих самих коштів, залишаючись при цьому окремими та відмінними від активів запитуваної держави, чи директиву слід тлумачити таким чином, що означає, що ці борги підлягають стягненню разом із боргами запитуваної держави, у такому випадку вони об'єднуються з боргами запитуваної держави. Інакше кажучи, чи спрямована директива винятково на заборону дискримінації боргів іншої держави-члена ЄС?

(3) Чи можна розглядати спір щодо реституції активів до арбітражної маси у справі про банкрутство як спір щодо заходів примусового виконання у значенні статті 14(2), і чи можна дійти висновку, що згідно з директивою, що запитувана держава також є відповідачем у такому спорі?»

У справі C-695–17 необхідно нагадати, що своєю діяльністю керуючий арбітражною масою у справі про неплатоспроможність Метірато оскаржує дійсність відповідно до закону Фінляндії стягнення претензій фінським органом, що є відповідальним за виконання державних вимог з метою стягнення претензій цієї компанії до Фінляндії та Естонії.

Оскільки ця процедура примусового стягнення була введена для того, щоб виконати податковий запит на стягнення, адресований фінським органам влади Естонською владою, відповідно до Директиви 2010/24, вона становить собою примусовий захід, прийнятий у запитуваній державі-члені ЄС, в межах значення частини 2 статті 14 Директиви.

Таким чином, згідно з цим положенням спір, що спрямований на оскарження поведінки та результату цього провадження, як, наприклад, спір, що розглядається в основному провадженні, є спором щодо примусового заходу, прийнятого в запитуваній державі-члені, і повинен бути переданий до компетентного суду цієї держави-члена, у цьому випадку Республіки Фінляндія, відповідно до чинних законів і правил.

Однак, оскільки формулювання цього положення не вказує, чи є держава-член-заявник або держава-член, до якої надходить запит, відповідачем у такому спорі, необхідно визначити, чи можна ідентифікувати відповідача з огляду на загальну схему та мету Директиви 2010/24.

Як випливає з пунктів 1 до 4 цієї директиви, вона прагне розширити сферу дії Директиви 76/308, кодифікованої Директивою 2008/55, щоб краще захистити фінансові інтереси держав-членів і нейтралітет внутрішнього ринку, а також зробити взаємну допомогу більш ефективною та результативною та сприяти їй на практиці, щоб впоратися зі зростаючою кількістю запитів на допомогу.

Що стосується заходів, вжитих запитуваною державою-членом для цілей стягнення в цій державі-члені вимоги, яка є предметом запиту на стягнення, запитуваний орган повинен відповідно до статті

13(1) Директиви 2010/24 використовувати повноваження та процедури, передбачені законами, правилами чи адміністративними положеннями цієї держави-члена, оскільки будь-які претензії, які є предметом такого запиту, за винятком випадків, передбачених цією директивою, повинні розглядатися як вимога запитуваної держави-члена.

Подібним чином стаття 14(4), другий абзац, і стаття 16(1) Директиви 2010/24 передбачають можливість для запитуваного органу на прохання запитуючого органу вжити запобіжних заходів для того, щоб забезпечити відновлення вимоги, яка оскаржується, за умови, що національне законодавство запитуваної держави-члена це дозволяє.

Крім того, стаття 14 Директиви 2010/24 передбачає розподіл повноважень між судами держави-члена-заявника та запитуваної держави-члена для розгляду спорів стосовно вимоги, початкового інструмента, що дає змогу застосувати примусове виконання у державі-члені органу-заявника, або уніфікованого інструмента, що дозволяє примусове виконання у запитуваній державі-члені, та спори стосовно дійсності надання документів, вчиненого компетентним органом держави-члена органу-заявника, підпадають під повноваження компетентних органів держави-члена органу-заявника.

Цей розподіл повноважень впливає з того факту, що вимога та інструмент, що дозволяє виконання, створюються на основі закону, який діє в державі-члені, де розташований орган-заявник, у той час як для заходів із забезпечення виконання в державі-члені, в якій запитуваний орган знаходиться, останній застосовується відповідно до свого національного законодавства (рішення Суду ЄС від 14 січня 2010 року, справа С-233/08, Kyriian).

Таким чином, згідно зі статтею 14(1) Директиви 2010/24 будь-який спір щодо цієї вимоги, початкового документа, що дозволяє виконання в державі-члені-заявника, уніфікованого інструменту, що дає змогу виконання в запитуваній державі-члені, або повідомлення, зроблене компетентним органом держави-члена-заявника, має постати перед компетентними органами цієї держави-члена, а не перед органами запитуваної держави-члена, чії повноваження щодо перегляду прямо обмежені статтею 14(2) Директиви діями запитуваної держави-члена (рішення Суду ЄС від 26 квітня 2018 року, справа С-34/17, Donnellan).

З іншого боку, якщо оскаржуються заходи примусового виконання, вжиті в державі-члені, в якій розташований запитуваний орган, або дійсність повідомлення, наданого запитуючим органом, позов

повинен бути поданий до компетентного органу цієї держави-члена відповідно до її законів і правил, причому цей орган є найкращим для тлумачення її національного законодавства та визначення того, чи є дія законною на основі цього права (рішення Суду ЄС від 14 січня 2010 року, С-233/08, Kygian).

Таким чином, з положень Директиви 2010/24 випливає, що, по-перше, примусові заходи, що прийняті запитуваною державою-членом, регулюються законодавством, що застосовується у цій державі-члені, і, по-друге, спори щодо цих заходів повинні розглядатися компетентним судом запитуваної держави-члена, який повинен розглянути їх у світлі положень свого національного законодавства.

Той факт, що такий спір виникає в контексті провадження, спрямованого на повернення активів до арбітражної маси (при банкрутстві) компанії, заснованої в запитуваній державі-члені, не може поставити під сумнів правила, що стосуються вирішення цього спору, встановлені законодавчим органом ЄС, якщо останній для цілей цих правил не розмежував провадження, в якому виникає цей спір.

Таким чином, як зауважив Генеральний адвокат у своєму Висновку, позови держави-члена-заявника повинні бути подані проти запитуваної держави-члена, навіть якщо такий спір є частиною процедури повернення активів до арбітражної маси компанії, заснованої в цій державі-члені.

Крім того, як зауважив Генеральний адвокат у Висновку, якщо виходячий захід, що розглядається в основному провадженні, вжитий у запитуваній державі-члені для стягнення податкової вимоги держави-члена-заявника, успішно оскаржується в компетентному суді запитуваної держави-члена, в принципі держава-член-заявник має відшкодувати всі суми, повернуті відповідно до цього заходу, які були перераховані їй запитуваною державою-членом.

У цих обставинах відповідь на запитання, про які йдеться, полягає в тому, що статті 13(1) і статті 14(2) Директиви 2010/24 слід тлумачити як такі, що, по-перше, вони застосовуються до провадження з метою реституції до арбітражної маси у справі про банкрутство компанії, заснованої в запитуваній державі-члені, за вимогами, які були стягнені на прохання запитуючої держави-члена, якщо це провадження базується на спорах щодо примусових заходів у значенні статті 14(2), і, по-друге, запитувана держава-член має розглядатися як відповідач у цьому провадженні, і той факт, що сума відповідно до податкової ви-

3.5. Практика суду ЄС щодо співпраці держав-членів ЄС у питаннях...

моги була відокремлена від активів цієї держави-члена або об'єднана з ними, не має значення в цьому відношенні.

Отже, Суд ЄС постановив, що стаття 13(1) і стаття 14(2) Директиви 2010/24 мають тлумачитися як такі, що, по-перше, вони застосовуються до проваджень щодо реституції до арбітражної маси компанії, заснованої в запитуваній державі-члені; податкових вимог, які були стягнені на прохання держави-члена-заявника, якщо ці провадження ґрунтуються на спорах щодо заходів примусового виконання у значенні статті 14(2), і, по-друге, запитувана держава-член має розглядатися як відповідач у цьому провадженні, а той факт, що сума відповідно до податкових вимог була відокремлена від активів цієї держави-члена або об'єднана з ними, є недоречною в цьому відношенні.

У справі *503/14 European Commission v Portuguese Republic, рішення Суду ЄС від 21 грудня 2016 року*⁴⁷⁹, Європейська Комісія стверджувала, що щодо оподаткування приросту капіталу в результаті обміну акціями стаття 10 Кодексу про податок на доходи фізичних осіб (далі – CIRS) передбачає менш сприятливий режим оподаткування для платників податків, які виїжджають з Португалії, порівняно з тими, хто продовжує проживати в Португалії. Акціонер або учасник був би зобов'язаний сплачувати податок на приріст капіталу, що відповідає різниці між фактичною вартістю отриманих акцій і вартістю старих акцій внаслідок перенесення місця проживання за межі Португалії на час їх придбання. Навпаки, якщо цей акціонер або партнер продовжує проживати в Португалії, вартість отриманих акцій є такою ж, як і вартість відчужених акцій. Таким чином, якщо він продовжує проживати в Португалії, акціонер або партнер оподатковується тільки в момент остаточного відчуження отриманих акцій, якщо не буде здійснено додатковий платіж готівкою.

Комісія вважає, що перевага відстрочення оподаткування приросту капіталу в результаті обміну акціями щодо платників податків, які проживають у Португалії, створює різницю в режимі між цими платниками податків і платниками податків, які вирішили перенести своє місце проживання до іншої держави-члена ЄС або до країни Єдиного економічного простору (далі – ЄЕП), що є не сумісним зі статтями 21, 45 і 49 ДФЄС або зі статтями 28 і 31 Угоди про ЄЕП.

⁴⁷⁹ Рішення Суду ЄС від 21 грудня 2016 року у справі *503/14 European Commission v Portuguese Republic*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186484&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6071052> (дата звернення: 27.06.2024).

Незважаючи на те, що Комісія визнає легітимність мети, яку переслідує португальський законодавчий орган щодо забезпечення ефективності податкової системи, вона вважає, що національне положення, яке розглядається, не є пропорційним, оскільки право ЄС, зокрема Директива Ради 2011/16/ЄС від 15 лютого 2011 року про адміністративне співробітництво у сфері оподаткування та скасування Директиви 77/799/ЄЕС та Директиви Ради 2010/24 /ЄС від 16 березня 2010 року про взаємну допомогу у стягненні за вимогами стосовно податків, мит та інших інструментів, вже передбачає інформаційні механізми між компетентними органами держав-членів та взаємну допомогу у стягненні податкових вимог, що дозволяє досягти цієї мети без необхідності обмежувати основні свободи.

Крім того, Португальська Республіка могла б, наприклад, попросити платника податків, який покидає Португалію, надати регулярну інформацію про отримані акції, щоб перевірити, чи він все ще володіє ними. Таким чином, оподаткування може бути застосоване до приросту капіталу лише тоді, коли платник податку, який залишив Португалію, продав акції, які він отримав.

Португальська Республіка стверджує, що стаття 10 CIRS не порушує статті 21, 45 і 49 ДФЄС або статті 28 і 31 Угоди про ЄП. Дуже обмежена ситуація, до якої відноситься це положення CIRS, стосується закінчення відстрочки оподаткування приросту капіталу, фактично реалізованого в контексті попереднього обміну акціями, в результаті передачі місця проживання особи платника податку за межами Португалії. Отже, рішення від 11 березня 2004 року *Lasteyrie du Saillant* (C-9/02), що стосується оподаткування ще нереалізованого приросту капіталу у випадку передачі податкового резидентства платником податку в іншу державу-член, не застосовується у такому випадку.

На думку Португальської Республіки, можливе обмеження свободи пересування, що випливає зі статті 10 CIRS, є виправданим, перш за все, метою забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами відповідно до принципу фіскальної територіальності, який був визнаний Судом ЄС у справі, яка стала підставою для прийняття рішення від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus* (C-371/10, пункт 45). Він зазначає, що, застосовуючи національне законодавство в поєднанні з угодами про уникнення подвійного оподаткування, укладеними з усіма державами-членами, право оподатковувати приріст капіталу в результаті обміну акціями

належить, в принципі, винятково державі-члену резидентства особи платника податку, яка продає акції, а саме у цьому випадку Португальській Республіці. Отже, Португальська Республіка вважає, що зобов'язання не накладати такий приріст капіталу на перенесення місця проживання платника податку в іншу державу призведе до остаточної втрати нею права оподаткувати такий приріст капіталу, таким чином ставлячи під загрозу її право справляти свій податок у юрисдикції щодо діяльності, яка здійснюється на її території (рішення Суду ЄС від 29 березня 2007 року, *Rewe Zentralfinanz*, C-347/04, пункт 42, і від 8 листопада 2007 року, *Amurta*, C-379/05, пункт 58).

Потім Португальська Республіка посиляється на причини, пов'язані з узгодженістю податкової системи. Згідно з правовою позицією цієї держави-члена у цій справі існує прямий зв'язок між податковою перевагою та компенсацією такої вигоди певним податком, оскільки мета відповідного положення полягає в тому, щоб запобігти податковій перевазі, наданій платнику податку у формі відстрочки оподаткування приросту капіталу, що реалізується в результаті подальшого унеможливлення ефективного оподаткування того самого приросту капіталу в Португалії. Для належного функціонування режиму відстрочки оподаткування певних активів важливо, щоб надання податкової переваги в певний момент часу відповідало фактичному оподаткуванню цих активів у більш пізній момент часу.

Нарешті, Португальська Республіка покладається на обґрунтування, яке пояснюється необхідністю забезпечення ефективності фіскального нагляду та запобігання ухиленню від сплати податків.

Федеративна Республіка Німеччина вважає, що можливе обмеження свободи пересування, яке впливає зі статті 10 CIRS, є виправданим, оскільки ця стаття спрямована на оподаткування прибутків, отриманих у Португалії, до того, як Португальська Республіка втратить право застосовувати до них податки. На думку Федеративної Республіки Німеччина, принципи, визначені Судом ЄС у рішенні від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus* (C-371/10, пункт 45), є дійсними незалежно від того, чи є вони дійсні.

Необхідно вивчити податковий режим, передбачений у статті 10 CIRS у світлі статей 21, 45 та 49 ДФЄС, перш ніж розглядати його у світлі статей 28 та 31 Угоди про ЄЕП.

Згідно з практикою Суду ЄС стаття 21 ДФЄС, яка загалом визнає право кожного громадянина Союзу вільно пересуватися та про-

живати на території держав-членів, знаходить конкретне вираження у статті 45 ДФЄС стосовно свободи пересування працівників і статті 49 ДФЄС щодо свободи заснування (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 49).

Податковий режим, про який йдеться, повинен бути розглянутий спочатку в світлі статей 45 і 49 ДФЄС, перш ніж розглядатися в світлі статті 21 ДФЄС, оскільки стосується осіб, які переїжджають з однієї держави-члена в іншу державу-член для того, щоб оселитися там з причин, не пов'язаних із здійсненням економічної діяльності.

Усі положення Договору про свободу пересування осіб мають на меті полегшити здійснення громадянами ЄС будь-якої професійної діяльності на території ЄС і виключити заходи, які можуть поставити громадян ЄС у невідгідне становище, коли вони хочуть здійснювати економічну діяльність на території іншої держави-члена (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 51).

Незважаючи на те, що ці положення згідно з їх формулюванням спрямовані на забезпечення того, щоб іноземні громадяни та компанії розглядалися в приймаючій державі-члені таким же чином, як і громадяни цієї держави, слід зазначити, що в цьому контексті громадяни держави-члена мають, зокрема, право, яке впливає безпосередньо з Договору, залишати свою державу походження, щоб в'їхати на територію іншої держави-члена та проживати там, аби продовжувати там економічну діяльність (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 52).

Правила, які перешкоджають або стримують громадянина держави-члена залишати свою країну походження, щоб реалізувати своє право на свободу пересування або право на свободу заснування, становлять перешкоду цій свободі, навіть якщо вони застосовуються без урахування національності відповідного громадянина (рішення Суду ЄС від 27 вересня 1988 року, *Daily Mail and General Trust*, C-81/87, пункт 16; рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 53).

Крім того, згідно з усталеною прецедентною практикою всі заходи, які забороняють, перешкоджають або роблять менш привабливим здійснення свободи пересування та свободи заснування, повинні розглядатися як обмеження цієї свободи (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 54).

У цій справі стаття 10(8) CIRS передбачає, що у випадку обміну акціями розподіл у силу такого обміну, цінних паперів, що представляють капітал компанії, членам придбаної компанії не тягне за собою оподаткування цих цінних паперів, якщо вони продовжують оцінювати нові акції на рівні старих для цілей оподаткування, без шкоди для оподаткування будь-яких грошових еквівалентів, які можуть бути їм присвоєні. Як було підтверджено Португальською Республікою під час слухання, податок на приріст капіталу в результаті такого обміну має бути відшкодований платником податку лише у випадку остаточного відчуження акцій, отриманих у такому обміні, і на момент такого обміну.

Як відступ від цього правила, стаття 10(9)(a) CIRS вимагає, щоб платники податку, які перенесли своє місце проживання в державу, відмінну від Португальської Республіки, включали до оподаткованого доходу за календарний рік, у якому відбулось переміщення місця проживання, суму, яка відповідно до статті 10(8) CIRS не оподатковувалась на момент обміну акцій.

Отже, у той час як платники податків, які продовжують проживати в Португалії, користуються відстрочкою податку на приріст капіталу в результаті обміну акцій до наступного продажу акцій, отриманих після обміну, платники податків, які переносять місце проживання за межі Португалії, зобов'язані в результаті такої передачі негайно сплатити податок на приріст капіталу в результаті такого обміну.

Ця різниця щодо часу оподаткування приросту капіталу становить невідгідне становище щодо грошових потоків для платника податку, який бажає перенести своє місце проживання за межі Португалії, порівняно з платником податку, який продовжує проживати на цій території. У той час як перший підлягає сплаті податку на приріст капіталу, який ще не був реалізований і який він не має у своєму розпорядженні через таку передачу, другий платник податків повинен буде сплатити цей податок лише тоді, коли і в тій мірі, в якій приріст капіталу було фактично реалізовано (рішення Суду ЄС від 11 березня 2004 року, *de Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, пункт 46).

У зв'язку з цим згідно з прецедентною практикою Суду ЄС виключення переваги грошового потоку в транскордонній ситуації, коли вона доступна в еквівалентній національній ситуації, є обмеженням вільного пересування працівників і свободи заснування (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункти 59 і 61).

У наданих Суду ЄС документах немає нічого, що свідчило б про те, що цю різницю можна пояснити об'єктивною різницею, і, крім того, Португальська Республіка жодного разу не стверджувала в Суді ЄС, що це було саме так. З погляду законодавства держави-члена, спрямованого на оподаткування приросту капіталу, створеного на її території, ситуація особи, яка переносить місце проживання з цієї держави-члена до іншої держави-члена, подібна до ситуації особи, яка продовжує проживати в першій державі-членові, що стосується оподаткування приросту капіталу, пов'язаного з активами, які були створені в першій державі-члені до передачі місця проживання (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункт 38).

Звідси випливає, що різниця щодо оподаткування приросту капіталу в результаті обміну акціями згідно зі статтею 10(9)(a) CIRS, що впливає на платника податку, який переносить своє місце проживання за межі Португалії, порівняно з платником податку, який продовжує проживати в Португалії, є обмеженням свободи пересування працівників або свободи заснування у значенні статей 45 і 49 ДФЄС.

Необхідно перевірити, чи обмеження свобод, закріплених у статтях 45 і 49 ДФЄС, що впливає зі статті 10(9)(a) CIRS, виправдане переважачими причинами в інтересах суспільства. Крім того, у такому випадку необхідно, щоб це обмеження було відповідним для забезпечення досягнення поставленої мети та не виходило за межі того, що необхідно для її досягнення (рішення Суду ЄС від 18 січня 2007 року, *Commission v Sweden*, C-104/06, пункт 25; рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункт 42).

У зв'язку з цим необхідно мати на увазі, що саме держава-член має продемонструвати, по-перше, що її законодавство відповідає меті суспільного інтересу, а, по-друге, що це законодавство відповідає принципу пропорційності (рішення Суду ЄС від 13 вересня 2007 року, *Commission v Italy*, C-260/04, пункт 33).

Португальська Республіка спирається на обґрунтування, засновані, по-перше, на необхідності збереження збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами відповідно до принципу територіальності, по-друге, на необхідності збереження згуртованості податкової системи та, по-третє, необхідності забезпечення ефективності фіскального нагляду та запобігання ухиленню від сплати податків.

Що стосується мети забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами, слід нагадати, що це є легітимною метою, визнаною Судом ЄС, і що, по-друге, це усталена прецедентна практика, згідно з якою за відсутності будь-яких уніфікуючих або гармонізуючих заходів Європейського Союзу держави-члени зберігають за собою повноваження визначати договором або в односторонньому порядку критерії для розподілу своїх повноважень з оподаткування з метою усунення подвійного оподаткування (рішення від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 64).

Однак Комісія стверджує, що Португальська Республіка не може покладатися на рішення від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus* (C-371/10), щоб виправдати обмеження основних свобод необхідністю забезпечити збалансований розподіл повноважень щодо встановлення податків між державами-членами, оскільки це рішення стосується оподаткування компаній на нереалізований приріст капіталу, а не оподаткування фізичних осіб на цей прибуток. Вона стверджує, що навпаки це рішення від 11 березня 2004 року, *de Lasteyrie du Saillant* (C-9/02) і від 7 вересня 2006 року, *N* (C-470/04), що є актуальними в цьому контексті і стосуються оподаткування нереалізованого приросту капіталу фізичних осіб у разі переміщення місця проживання з території держави-члена на територію іншого держави-члена.

Рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus* (C-371/10) було прийнято в контексті оподаткування приросту капіталу компаній, Суд ЄС згодом транспонував принципи, викладені в цьому рішенні, також щодо оподаткування приросту капіталу фізичних осіб (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункти 75–78; рішення Суду ЄС від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункти 65–67).

У цьому відношенні той факт, що останні два рішення стосувалися реалізованого приросту капіталу, а не, як у цій справі, нереалізованого приросту капіталу не має значення. Важливим є те, що щодо того чи іншого приросту капіталу подібні операції, здійснені в суто внутрішньому контексті держави-члена, на відміну від транскордонної операції, не призвели б до негайного оподаткування цього прибутку з капіталу (рішення Суду ЄС від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 71).

Крім того, оскільки Комісія ставить під сумнів легітимність мети забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткуван-

ня між державами-членами з огляду на оподаткування виходу з нереалізованого прибутку з капіталу фізичних осіб на тій підставі, що будь-які втрати капіталу реалізовані після того, як перехід до іншої держави-члена не може бути відрахований ними в цій іншій державі-члені, достатньо нагадати, що Суд ЄС вже постановив, що можливе неврахування приймаючою державою-членом зменшення вартості не накладає жодних зобов'язань держави-члена походження переоцінити, на момент остаточного продажу нових акцій, податковий борг, який був остаточним визначений на момент, коли платник податків через перенесення свого місця проживання перестав бути суб'єктом оподаткування у державі-члені походження (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, National Grid Indus, C-371/10, пункт 61).

Відповідно, немає жодної об'єктивної причини для розмежування, для цілей виправдання, що впливає з мети забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами, між оподаткуванням виїзду фізичних осіб і оподаткуванням юридічних осіб щодо нереалізованого приросту капіталу.

Далі слід зазначити, що стаття 10(9)(а) CIRS здатна забезпечити збереження розподілу повноважень щодо встановлення податків між зацікавленими державами-членами. Остаточний податок на поселення, який стягується під час передачі місця проживання, має на меті оподаткувати нереалізований приріст капіталу, який виник у сфері оподаткування цієї держави до передачі цього місця проживання – податку на прибуток держави-члена походження. Приріст капіталу, реалізований після такої передачі місця проживання, оподатковується винятково в приймаючій державі-члені, в якій він виник, таким чином уникаючи подвійного оподаткування (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, National Grid Indus, C-371/10, пункт 48).

Що стосується питання, чи це положення, яке передбачає негайне оподаткування нереалізованого приросту капіталу в результаті обміну акціями після перенесення місця проживання платника податку з Португалії в іншу державу, не виходить за межі необхідного, щоб досягти мети розподілу повноважень з оподаткування, слід нагадати, що в рішенні від 29 листопада 2011 року National Grid Indus (C-371/10, пункт 52) Суд ЄС уже постановив, що законодавство держави-члена, яке передбачає негайне стягнення податку на нереалізований приріст капіталу, що належить до активів компанії, яка передає місце фактичного управління іншій державі-члену в самий момент такої передачі,

є непропорційним, оскільки причина того факту, що існували заходи, які менш обмежували свободу заснування, ніж негайне стягнення цього податку (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункти 73 і 85; рішення Суду ЄС від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 67).

У цьому відношенні Суд ЄС встановив, що національне законодавство пропонує компанії, яка переносить місце фактичного управління до іншої держави-члена, вибір між, по-перше, негайною сплатою податку та, по-друге, відстроченою сплатою цього податку, можливо разом із відсотками відповідно до національного законодавства, що становитиме менш шкідливий захід для свободи заснування, ніж негайне стягнення цього податку (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункти 73 і 85; рішення Суду ЄС від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 67). Крім того, Суд ЄС постановив, що державі-членові дозволено враховувати ризик неповернення податку, який зростає з плином часу, у своєму національному законодавстві, що застосовується до відстроченої сплати податкових зобов'язань, за допомогою таких заходів, як надання банківської гарантії (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункт 74).

Слід вважати, що стаття 10(9)(а) CIRS виходить за рамки того, що необхідно для досягнення мети, що стосується збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами, якщо відповідні положення національного законодавства не залишають платнику податків, який переносить місце проживання з території Португалії в іншу державу-член, вибір між, з одного боку, негайною сплатою суми податку на приріст капіталу в результаті обміну акціями та, з іншого боку, відстрочкою сплати цієї суми, яка обов'язково передбачає адміністративний тягар для платника податку у зв'язку з відстеженням переданих активів і супроводжується банківською гарантією (рішення Суду ЄС від 29 листопада 2011 року, *National Grid Indus*, C-371/10, пункти 73 і 74).

Звідси випливає, що необхідність забезпечити розподіл повноважень з оподаткування між державами-членами не може виправдати обмеження свобод, закріплених у статтях 45 і 49 ДФЄС, що випливає зі статті 10(9) (а) CIRS.

Що стосується, по-друге, пояснення, яке ґрунтується на необхідності підтримувати згуртованість національної податкової системи, слід нага-

дати, що Суд ЄС визнав, що це становить важливу причину в інтересах суспільства. Для того, щоб аргумент, заснований на такому обґрунтуванні, був успішним, Суд ЄС вимагає, щоб було встановлено наявність прямого зв'язку між відповідною податковою перевагою та компенсацією цієї переваги певним податком (рішення Суду ЄС у справі 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 74).

У цій справі Португальська Республіка стверджує, що відповідне національне положення є необхідним для забезпечення такої згуртованості, оскільки податкові переваги, надані у формі відстрочки сплати податків, закінчуються, коли наступне оподаткування стає неможливим, оскільки платник податків-бенефіціар втрачає статус резидента Португалії. Згідно з цією позицією держави-члена для належного функціонування режиму відстрочки оподаткування важливо, щоб існувала відповідність щодо того самого платника податків і того самого оподаткування, між наданням переваги у формі відстрочки оподаткування та ефективним оподаткуванням приросту капіталу пізніше.

У зв'язку з цим слід вважати, що Португальська Республіка не довела, що існує прямий зв'язок між податковою перевагою, передбаченою статтею 10(8) CIRS, і компенсацією цієї переваги певним податком. Незважаючи на те, що в транскордонній ситуації, як передбачено статтею 10(9)(а) CIRS, податкова перевага, надана відповідно до статті 10(8) CIRS, компенсується податком, оскільки сума податку, що належить до сплати, обов'язково відшкодовується під час переміщення місця проживання платника податку за межі Португалії, однак це не так, коли ситуація є суто внутрішньою, як це передбачено статтею 10(8) CIRS. З аналізу цього положення стає очевидним, що відшкодування податку на приріст капіталу в результаті обміну акцій має місце лише в разі остаточного відчуження акцій, отриманих під час такого обміну. Як зазначив Генеральний адвокат у пункті 60 свого Висновку, якщо він не розпоряджається отриманими акціями, платник податків, який зберігає своє місце проживання в Португалії, все ще може претендувати на податкові переваги, надані відповідно до статті 10(8) CIRS, що робить стягнення податку з нього не більш ніж можливістю в майбутньому. З цього випливає, що передбачуваний зв'язок між податковою перевагою, наданою платнику податку, та податковим режимом такої переваги не є точним (рішення Суду ЄС від 26 жовтня 2006 року, *Commissin v Portuguese*, C-345/05, пункт 27).

Отже, аргумент Португальської Республіки про те, що положення, яке розглядається, об'єктивно виправдано необхідністю підтримувати цілісність національної податкової системи, має бути відхилено.

Що стосується, по-третє, обґрунтування, заснованого на ефективності фіскального нагляду та запобігання ухиленню від сплати податків, слід зазначити, що Португальська Республіка на свій захист лише згадала це обґрунтування, не розвиваючи його далі.

Отже, таке обґрунтування не може бути прийнятим.

За цих обставин слід вважати, що стаття 10(9)(а) CIRS становить обмеження, заборонене статтями 45 та 49 ДФЄС, і що вимога Комісії, яка стверджує, що відповідна держава-член не виконала своїх зобов'язань згідно з ДФЄС, є обґрунтованим.

Що стосується громадян Союзу, які бажають пересуватися в межах ЄС на підставах, не пов'язаних із здійсненням економічної діяльності, той самий висновок застосовується з тих самих причин до скарги про стверджуюче порушення статті 21 ДФЄС (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 91).

Перш за все слід зазначити, що статті 28 і 31 Угоди про ЄП є аналогічними статтям 45 і 49 ДФЄС (рішення Суду ЄС від 12 липня 2012 року, *Commission v Spain*, C-269/09, пункт 95).

Прецедентне право ЄС, яке стосується обмежень на здійснення свободи пересування в межах Європейського Союзу, не може бути повністю перенесеним на свободи, гарантовані Угодою про ЄП, оскільки ці останні свободи реалізуються в іншому правовому контексті (рішення від 16 квітня 2015 року, *Commission v Germany*, C-591/13, пункт 81).

Однак у цій справі Португальська Республіка не пояснила, чому висновки щодо відсутності обґрунтування обмежень щодо здійснення свободи пересування, гарантованих Договором, призвели до висновків у пунктах 61, 65 та 66. Наведене вище не може застосовуватися таким же чином до свобод, гарантованих Угодою про ЄП.

За таких обставин слід вважати, що стаття 10(9)(а) CIRS є обмеженням, забороненим статтями 28 і 31 Угоди про ЄП, і що скарга Комісії, яка стверджує, що відповідна держава-член не виконала своїх зобов'язань згідно з цими положеннями Угоди про ЄП, є обґрунтованою.

2. Передача компанії всіх активів, пов'язаних з діяльністю, що здійснюється на індивідуальній основі.

Комісія стверджує, що у випадку передачі компанії активів і зобов'язань фізичною особою в обмін на акції стаття 38 CIRS передбачає менш сприятливий податковий режим залежно від того, чи здійснюється передача компанії, яка має головний офіс і ефективне керівництво в Португалії або до компанії, яка має головний офіс і ефективне керівництво за межами цієї території. У першому випадку оподаткування приросту капіталу відбувається лише тоді, коли ці активи та зобов'язання були продані компанією, яка їх отримала. Навпаки, у другому випадку оподаткування приросту капіталу відбувається негайно. Комісія вважає, що Португальська Республіка повинна застосовувати те саме правило незалежно від того, чи має компанія, якій були передані активи та пасиви, свій головний офіс та ефективне керівництво в Португалії.

Тому вона вважає, що стаття 38 CIRS суперечить статті 49 ДФЄС і статті 31 Угоди про ЄЄП і з причин, викладених у скарзі щодо статті 10 CIRS, виходить за межі того, що необхідно для забезпечення ефективності податкової системи. Португальська Республіка могла б, наприклад, регулярно запитувати інформацію відповідно до Директиви 2011/16 від компетентних органів держави-члена, в якій знаходиться головний офіс або фактичне керівництво компанії, якій передаються активи та зобов'язання, з метою, щоб перевірити, чи вони все ще зберігаються. Лише коли буде встановлено, що передані активи та пасиви були продані цією компанією, на думку Комісії, відповідний приріст капіталу повинен оподатковуватись. Комісія також посилається на Директиву 2010/24, яка також буде актуальною в ситуаціях, коли податок на приріст капіталу не було сплачено.

Португальська Республіка стверджує, що стаття 38 CIRS передбачає відстрочку оподаткування приросту капіталу, пов'язаного зі створенням компаній або мажоритарним пакетом акцій у компаніях, які вже існують, шляхом внеску всіх активів, призначених для здійснення підприємницької чи професійної діяльності фізичної особи. Мета цього положення полягає в тому, щоб зробити можливим змінити правову форму, за якою здійснюється економічна діяльність, без оподаткування приросту капіталу, отриманого в результаті внеску активів на момент такого внеску. Дозвіл на відстрочку оподаткування до моменту наступного вибуття переданих активів за умови дотримання компанією-правоодержувачем певних вимог щодо бухгалтерських проводок для переданих активів, гарантує дотримання принципу еко-

номічної безперервності, щоб забезпечити оподаткування відповідного доходу. Умова, що стосується місця головного офісу або ефективного управління компанією- правонаступницею, необхідна для забезпечення, за відсутності заходів гармонізації, дотримання принципу економічної безперервності та подальшого накладення переданих активів або зобов'язань, оскільки юрисдикція для оподаткування компанії з головним офісом або фактичним керівництвом за межами території Португалії більше не належить Португальській Республіці, а державі, на території якої ця компанія має свій головний офіс або фактичне керівництво.

Таким чином, розглядуваний захід є сумісним з фіскальним принципом територіальності та виправданий необхідністю забезпечити збалансований розподіл повноважень з оподаткування між державами-членами.

Необхідно вивчити податкову систему, передбачену статтею 38 CIRS, у світлі статті 49 ДФЄС, перш ніж розглядати її у світлі статті 31 Угоди про ЄЄП.

Попередньо слід мати на увазі, що відповідно до прецедентного права Суду ЄС стаття 49 ДФЄС застосовується до будь-якого резидента держави-члена незалежно від його громадянства, який має частку в статутному капіталі компанії, заснованої в іншій державі-члені, що надає йому певний вплив на рішення компанії та дозволяє йому визначати її діяльність (рішення Суду ЄС від 18 грудня 2014 року, X, C-87/13, пункт 21).

У цій справі слід вважати, що перевага від відстрочення податку, передбачена статтею 38(1) CIRS, підлягає відповідно до пункту (b) цього положення умові, що фізична особа, яка передає всі активи, що використовуються для здійснення підприємницької чи професійної діяльності компанії, мають принаймні 50% її капіталу.

Відповідно, стаття 38(1) CIRS підпадає під сферу дії свободи застосування.

Це положення передбачає, що немає необхідності визначати оподатковуваний результат на підставі реалізації статутного капіталу в результаті передачі всіх активів, які використовуються особою для здійснення підприємницької чи професійної діяльності, якщо умови ст. 38(1)(a)–(e) CIRS виконано. Згідно зі статтею 38(1)(a) CIRS організація, якій передаються активи, має бути компанією, головний офіс якої та ефективне керівництво знаходиться в Португалії. Як підтвердила Португальська Республіка під час слухання, у такому випадку

ку податок стягується з компанії- правонаступниці під час подальшого вибуття відповідних активів. Навпаки, якщо компанія-правоодержувач не має свого головного офісу та ефективного керівництва в Португалії, фізична особа, яка здійснює передачу, не може скористатися податковою перевагою, передбаченою статтею 38(1) CIRS, отже несе негайну відповідальність на податок на приріст капіталу.

Звідси випливає, що у випадку фізичних осіб, які передають усі відповідні активи компанії з головним офісом і ефективним управлінням у Португалії, податок на приріст капіталу має бути сплачений компанією-правоодержувачем під час подальшого вибуття активів, тоді як фізичні особи, які передають усі ці активи компанії з головним офісом або ефективним управлінням на території держави, відмінної від Португальської Республіки, підлягають сплаті податку на приріст капіталу в момент такої передачі.

Слід зауважити, що така система оподаткування призводить до невігідного руху грошових коштів для платника податку, який передає всі відповідні активи компанії з головним офісом або ефективним керівництвом за межами Португалії, порівняно з платником податку, який передає ті самі активи компанії з головним офісом і ефективним управлінням у Португалії, і, таким чином, це є обмеженням на здійснення права заснування в розумінні прецедентного права, зазначеного у цьому рішенні Суду ЄС.

Крім того, в наданих Суду ЄС документах немає нічого, що свідчить про те, що цю різницю можна пояснити об'єктивною різницею, і, крім того, Португальська Республіка жодного разу не стверджувала в Суді, що це було саме так.

Щоб виправдати обмеження свободи заснування, гарантоване ДФЄС, Португальська Республіка посилається, з одного боку, на необхідність забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами відповідно до принципу територіальності, а, з іншого боку, необхідність забезпечення економічної наступності.

Що стосується, по-перше, мети забезпечення збалансованого розподілу повноважень з оподаткування між державами-членами у світлі того, що було зазначено в пункті 59 цього рішення Суду, слід вважати, що стаття 38(1)(а) CIRS виходить за межі того, що необхідно для досягнення поставленої мети, через існування заходів, які менш обмежують свободу заснування, ніж безпосереднє оподаткування.

За таких обставин обмеження свободи заснування, що випливає зі статті 38(1)(а) CIRS, не може бути виправдано необхідністю забезпечити розподіл повноважень з оподаткування між державами-членами.

Що стосується, по-друге, обґрунтування необхідності гарантувати безперервність економіки, Португальська Республіка посилається на необхідність надання переваги відстрочення сплати податків певним вимогам до компанії-правоодержувача щодо реєстрації переданих активів. Згідно з цією позицією держави-члена дотримання таких вимог не може бути забезпечено за відсутності заходів гармонізації щодо компаній, головний офіс або ефективне керівництво яких знаходиться на території іншої держави, оскільки вони перебувають під юрисдикцією не Португалії, а держави резидентства.

У зв'язку з цим слід зазначити, що вимога до компанії-отримувача мати головний офіс і ефективне управління в Португалії, таким чином, у підсумку спрямована на те, щоб Португалія могла оподатковувати приріст капіталу. Ця мета не може виправдати різне ставлення до фізичних осіб залежно від того, чи передають вони всі відповідні активи компанії з головним офісом і ефективним управлінням на території Португальської Республіки чи до компанії з головним офісом або ефективним керівництвом на території іншої держави, оскільки така мета може бути забезпечена без необхідності розрізняти суто внутрішню ситуацію та транскордонну ситуацію. Таким чином, обмеження свободи заснування, що випливає зі статті 38(1)(а) CIRS, є непропорційним цій меті.

За таких обставин слід вважати, що стаття 38(1)(а) CIRS становить обмеження, заборонене статтею 49 ДФЄС, і що скарга Комісії, яка стверджує, що відповідна держава-член не виконала своїх зобов'язань за цією статтею Договору ЄЕП, є обґрунтованою.

Португальська Республіка не виклала причини, чому висновки, що стосуються відсутності виправдання для обмежень на здійснення свободи заснування, гарантованих ДФЄС, не може застосовуватися таким же чином до свободи заснування, гарантованої Угодою про ЄЕП.

За таких обставин слід вважати, що стаття 38(1)(а) CIRS становить обмеження, заборонене статтею 31 Угоди про ЄЕП, і що скарга Комісії, яка стверджує, що відповідна держава-член не виконала своїх зобов'язань згідно з цими положеннями Угоди про ЄЕП, є обґрунтованою.

З огляду на всі зазначені міркування необхідно встановити, що:

- шляхом прийняття та збереження чинності статті 10(9)(а) CIRS, згідно з якою для платника податків, який втрачає свій статус резидента Португалії, для цілей оподаткування за рік такої втрати статусу резидента, сума, яка згідно зі статтею 10(8) CIRS не оподатковувалась під час обміну акцій, має вважатися приростом капіталу, Португальська Республіка не виконала своїх зобов'язань згідно зі статтями 21, 45 і 49 ДФЄС і статтями 28 і 31 Угоди про ЄЕП;
- шляхом прийняття та збереження чинності статті 38(1)(а) CIRS, яка зберігає право на відстрочку сплати податку, передбачену цим положенням, за фізичними особами, які передають усі активи, що використовуються для здійснення підприємницької чи професійної діяльності, компанія, яка має головний офіс або ефективне керівництво в Португалії, Португальська Республіка не виконала своїх зобов'язань згідно зі статтею 49 ДФЄС і статтею 31 Угоди про ЄЕП.

У справі C-133/13 *Staatssecretaris van Economische Zaken, Staatssecretaris van Financiën v. Q*, рішення Суду ЄС від 18 грудня 2014 року⁴⁸⁰ зазначалося, що громадянка Q, яка є резидентом Нідерландів для цілей оподаткування, є власницею нерухомості, розташованої у Сполученому Королівстві («The Bean House»), яку вона має намір подарувати своєму синові.

Відповідно до законодавства Нідерландів такий подарунок може повністю або частково бути звільнений від сплати податку за умови, зокрема, що «The Bean House» є маєтком в розумінні Закону про охорону природи і, отже, що він розташований у Нідерландах.

Q безуспішно звернулася до податкових органів Нідерландів з проханням надати таке визнання.

Суд першої інстанції, до якого Q звернулася зі справою, постановив, що право на звільнення від податку на дарування не може бути обмеженим маєтками, розташованими в Нідерландах. На думку цього суду, перешкода для вільного руху капіталу, що виникає внаслідок такого обмеження, не виправдовується ні інтересом цієї держави-члена в захисті своєї природної та культурної спадщини, ні необхідністю гарантувати ефективність фіскального нагляду.

⁴⁸⁰ Рішення Суду ЄС від 18 грудня 2014 року у справі C-133/13 *Staatssecretaris van Economische Zaken, Staatssecretaris van Financiën v. Q*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160565&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6071052> (дата звернення: 29.06.2024).

В апеляційному провадженні, розпочатому *Staatssecretaris van Economische Zaken i Staatssecretaris van Financiën* перед *Raad van State* (Державна рада), яка також вважає наявність обмеження на вільний рух капіталу, *Raad van State* ставить під сумнів виправданість, визначену судом першої інстанції. Податкові органи Нідерландів стверджували, що перешкода була виправдана з огляду на практичні труднощі, пов'язані з фіскальним контролем у державі-члені, відмінній від Королівства Нідерландів, включаючи необхідність перевірити, чи дотримуються власники свого зобов'язання щодо утримання майна протягом 25 років. У зв'язку з цим Державна рада ставить питання про те, якою мірою органи влади інших держав-членів будуть зобов'язані допомагати владі Нідерландів у зв'язку з їх контролем.

За таких обставин *Raad van State* вирішила зупинити провадження та направити наступні питання до Суду ЄС для попереднього рішення:

«(1) Чи є важливість збереження національної природної спадщини та культурно-історичної спадщини, як це зазначено в [Законі про охорону природи], головною причиною суспільних інтересів, яка виправдовує схему, згідно з якою застосування звільнення від податку на дарування (податкова пільга) обмежується маєтками, розташованими в Нідерландах?»

(2) (а) Чи можуть органи влади держави-члена в контексті розслідування того, чи може нерухоме майно, розташоване в іншій державі-члені, бути визначено як маєток для цілей [Закону про охорону природи], покладатися на Директиву Ради 2010/24/ЄС від 16 березня 2010 року про взаємну допомогу у стягненні за вимогами стосовно податків, мит та інших інструментів для допомоги з боку органів влади держави-члена, в якій нерухоме майно знаходиться, коли визначення як нерухомого майна відповідно до цього закону призведе до звільнення від стягнення податку на дарування, який буде сплачуватися після дарування цього нерухомого майна?»

(б) Якщо відповідь на запитання 2(а) має бути ствердною, чи поняття «адміністративне розслідування» у статті 3(7) Директиви Ради 2011/16/ЄС від 15 лютого 2011 року про адміністративне співробітництво у сфері оподаткування та скасування Директиви 77/799/ЄЕС слід тлумачити так, що воно також охоплює розслідування на місці?»

(с) Якщо відповідь на запитання 2(б) має бути ствердною, чи можна шукати роз'яснення терміна «адміністративне розслідування»

у статті 5(1) [Директиви 2010/24] у визначенні терміна «адміністративне розслідування» у статті 3(7) [Директиви 2011/16]?

(3) Якщо відповідь на запитання 2(a), запитання 2(b) або запитання 2(c) має бути негативною, чи повинен принцип широї співпраці, як викладено у статті 4(3) ДЄС разом із статтею 167(2) ДФЄС, тлумачитися так, що коли держава-член звертається до іншої держави-члена з проханням надати допомогу в розслідуванні того, чи може нерухоме майно, розташоване в цій іншій державі-члені, бути визначено спадковим майном для цілей закону, який має своєю метою збереження та захист національної природної спадщини і культурної та історичної спадщини, запитувана держава-член зобов'язана надати таку допомогу?

(4) Чи може обмеження вільного руху капіталу бути виправданим посиланням на необхідність гарантувати ефективний фіскальний контроль, якщо видається, що єдиним ризиком для ефективності такого контролю є потреба національних органів влади їздити до іншої держави-члена на період у 25 років, про який йдеться у статті 7(1) [Закону про охорону природи], щоб здійснити там необхідний контроль?»

Отже, голландський суд запитує по суті, чи слід тлумачити статтю 63 ДФЄС як таку, що виключає законодавство держави-члена, відповідно до якого звільнення від податку на подарунки, що стосується певних захищених сайтів, обмежується тими сайтами, які розташовані на території цієї держави-члена.

Згідно зі статтею 63(1) ДФЄС усі обмеження на рух капіталу між державами-членами та між державами-членами та третіми країнами мають бути заборонені.

Суд ЄС уже постановив, що оподаткування подарунків, незалежно від того, чи є вони подарунками в грошовій формі, нерухомого або рухомого майна, підпадає під дію положень ДФЄС про рух капіталу, за винятком випадків, коли їх елементи обмежуються єдиною державою-членом (рішення Суду ЄС від 22 квітня 2010 року у справі *Mattner*, C-510/08, пункт 20).

З цього випливає, що ситуація, подібна до тієї, що розглядається в основному провадженні, в якій особа, яка проживає в державі-члені, дарує нерухоме майно, розташоване в іншій державі-члені, підпадає під дію статті 63(1) ДФЄС.

Стосовно податку на спадщину Суд ЄС уже постановив, що той факт, що надання податкових переваг обумовлюється умовою, що

переданий актив буде розташований на національній території, є обмеженням вільного руху капіталу, забороненого в принципі, згідно зі статтею 63(1) ДФЄС (рішення Суду ЄС від 17 січня 2008 року у справ *Jäger*, C-256/06, пункти з 28 по 35). Подібним чином, у випадку подарунків заходи, наслідком яких є зменшення вартості подарунка резидентом держави-члена, відмінної від тієї, в якій розташоване відповідне майно, і які оподатковують дарування цього майна, також становлять таке обмеження (рішення Суду ЄС від 22 квітня 2010 року у справі *Mattner*, C-510/08, пункт 26).

Отже, оскільки національні положення роблять застосування звільнення від податку на подарунки умовою, що відповідне нерухоме майно знаходиться на національній території, більший податковий тягар на подарунок зроблений особою, яка проживає в державі-члені, коли цей подарунок стосується майна, розташованого в іншій державі-члені, становить обмеження вільного руху капіталу.

Для того, щоб таке обмеження вважалось сумісним із положеннями Договору про вільний рух капіталу, необхідно, зокрема, щоб різниця у ставленні стосувалася ситуацій, які не є об'єктивно порівнянними, причому таке порівняння вимагається для оцінки на основі об'єкта та змісту національних положень, які розглядаються в основному провадженні (рішення Суду ЄС від 25 лютого 2010 року у справі *X Holding*, C-337/08, пункти 20 і 22).

Метою звільнення від податку на подарунок, передбаченого правилами Нідерландів, є захист цілісності садиб, які є типовими для традиційного ландшафту Нідерландів («*landgoed*») від будь-якої парцеляції або фундаментальних змін у характері цих маєтків, які можуть виникнути внаслідок того, що донори зобов'язані сплачувати податок на передачу, розділити спадок, щоб розпоряджатися його частиною, або керувати ним у спосіб, який негативно вплине на його особливий характер.

Податкова перевага, пов'язана з передачею «*landgoed*», має на меті, як зазначив голландський суд, збереження національної природної спадщини, яка включає мету збереження культурної та історичної спадщини. Цю мету можна, зокрема, вивести з визначення «маєтку» в статті 1(1)(а) Закону про охорону природи, відповідно до якої території, на яких знаходиться будинок або інші будівлі, що відповідають характеру маєтку, можна розглядати як невід'ємну частину маєтку, а також виходячи з визначення «заміської резиденції»,

яка є частиною «землі» в статті 1 рішення про класифікацію, згідно з яким комплекс повинен бути оточений історичним садом або парком, заснований до 1850 року і повинен включати принаймні один елемент, який є історичною будівлею для цілей статті 6(1) Закону про охорону історичних будівель 1988 року.

З матеріалів, поданих до Суду ЄС, випливає, що подарунок стосується майна, розташованого у Сполученому Королівстві, площею приблизно 18 гектарів, включаючи історичні будівлі, перелічені відповідно до відповідного законодавства Сполученого Королівства.

Однак у світлі мети, переслідуваної відповідним національним законодавством, платник податку, який пропонує подарувати «землю», яка включає в себе «місце проживання», не може вважатися таким, що знаходиться в ситуації, об'єктивно порівняній із ситуацією платника податків, який пропонує, як і в основному провадженні, подарувати майно, розташоване на території іншої держави-члена, навіть якщо це майно включає історичні будівлі, перелічені відповідно до законодавства, що застосовується в останній державі-члені. Оскільки податкова перевага, яка розглядається в основному провадженні, має на меті зберегти цілісність певної власності, що є частиною національної культурної та історичної спадщини, результуюча невідповідність для платника податків у другій із цих двох ситуацій, таким чином, є невід'ємною метою, яку переслідує законодавчий орган Нідерландів.

Ситуація може бути іншою, лише якщо такий платник податку доведе, що хоча майно розташоване на території держави, відмінної від Королівства Нідерландів, він, незважаючи на це, є частиною культурної та історичної спадщини Нідерландів, і ця обставина зробить його здатним охоронятися відповідно до Закону про охорону природи, але через те, що він розташований за межами національної території.

Беручи до уваги зазначені міркування, відповідь на поставлені запитання полягає в тому, що стаття 63 ДФЄС повинна тлумачитися як така, що не перешкоджає законодавству держави-члена, згідно з яким звільнення від податку на подарунок стосується певної власності, яка охороняється через те, що вона є частиною національної культурної та історичної спадщини, обмежується тим майном, розташованим на території цієї держави-члена, за умови, що це звільнення не виключається у випадку власності, яка може становити частину культурної та історичної спадщини цієї держави-члена, незважаючи на те, що вона знаходиться на території іншої держави.

Висновок. Головним компонентом національного багатства будь-якої держави традиційно був певний капітал, що становить собою сформовані державою матеріальні фонди. Національне багатство тісно пов'язане із національним доходом, який є сукупністю усіх доходів у національній економіці, що отримують домогосподарства всередині країни чи за її межами. І цей національний дохід, формуючись у наведений спосіб, поповнює національне багатство. Перерозподіл національного доходу здійснюється через державний бюджет країни, податкову систему, ціноутворення, єдиний соціальний внесок, обов'язкові збори тощо. Матеріальною основою податків є грошові фонди коштів, що були сформовані державою зі всіх платників податків. Призначення податкових платежів у бюджет полягає в тому, щоб фінансувати усі необхідні державі видатки, наприклад, на утримання апарату державного управління, національну оборону, реалізацію соціальної політики, здійснення соціального захисту, а також на виробництво і регулювання споживання всередині країни.

Тому за допомогою фіскальної функції податків через їх справляння встановлені державою податки утворюють публічні грошові фонди коштів, що становлять собою матеріальну основу існування держави і реалізації нею усієї зовнішньої та внутрішньої політики. Крім того, податки також впливають на збільшення чи зменшення накопичення капіталу в країні.

Ураховуючи, що національне багатство є сукупністю певних матеріальних благ, які утворилися в суспільстві за історію його існування, то в принципі податки можна віднести до механізмів формування національного багатства, оскільки завдяки податкам держава, формуючи публічні грошові фонди коштів, може створювати певні виробничі активи (споруди, обладнання, машини, електроенергія, паливо), а також житло, лікарні, школи, культурно-освітні установи тощо.

Не менш важливими інструментами у механізмі формування національного багатства є різні способи справляння податків, зокрема, взаємна допомога однієї країни іншій країні у стягненні податків з відповідного платника податків як завершального етапу процесу справляння цих податків. У зв'язку із цим великої актуальності для України набув досвід країн ЄС у співпраці держав-членів щодо питань стягнення податків.

Таким чином встановлено, що допомога у стягненні податків між податковими органами держав-членів ЄС є одним із способів не тіль-

ки захисту публічних фінансових інтересів відповідної держави-члена ЄС та запобігання ухиленню від сплати податків такою особою, а також й формування достатньої доходної бази держави-члена ЄС для витрачання у подальшому сформованих публічних грошових фондів коштів на потреби держави та суспільства, формуючи тим самим національне багатство.

Досвід країн ЄС показав, що певні уніфіковані інструменти співпраці, дозволяючи задовольняти податкові вимоги, значно спрощують її між державами-членами ЄС у питаннях стягнення податків відповідно, спираючись на положення проаналізованої директиви 2010/24, якою також передбачений механізм покриття витрат запитуваної держави з метою виконання податкових вимог держави-заявника. Крім того, слід зазначити, що співпраця в питаннях стягнення податків також є можливою між державами-членами ЄС та державами, які не є членами ЄС, на підставі відповідних двосторонніх угод між ними, в яких мають міститися положення статті 27 Модельної Конвенції про оподаткування доходів з капіталу ОЕСР. Директива 2010/24 та проаналізована практика Суду ЄС показують, що ця директива забороняє обмеження таких економічних свобод як пересування осіб, товарів, послуг та капіталів, оскільки створений достатньо ефективний механізм реалізації країнами ЄС своїх повноважень у частині стягнення податків, що сприяє формуванню національного багатства.

Авторський колектив

Борденюк Василь Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.2.

Гусар Ольга Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 3.4.

Колодій Анатолій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 3.1 (у співавторстві з О.А. Колодієм).

Колодій Олексій Анатолійович – доктор юридичних наук, старший викладач кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ – підрозділ 3.1 (у співавторстві з А.М. Колодієм).

Костицький Михайло Васильович – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.4.

Купіна Людмила Францівна – доктор юридичних наук, професор, завідувачка відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 2.2.

Монаєнко Антон Олексійович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 3.5.

Назаров Іван Володимирович – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 2.3.

Носік Володимир Васильович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 3.2.

Островська Богдана Василівна – доктор юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 2.1.

Слуцька Тетяна Іванівна – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, старший науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 3.3.

Токарчук Ольга Володимирівна – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.1.

Шакун Василь Іванович – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – передмова, підрозділ 1.3.

Наукове видання

ПРАВОВИЙ ВИМІР ТА ОХОРОНА НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

Монографія

*За загальною редакцією
О. О. Кота, А. Б. Гриняка,
Л. Ф. Купіної, В. І. Шакуна*

Відповідальний за випуск
Комп'ютерна верстка
Обкладинка

О. В. Діордійчук
Д. М. Алексеев
В. С. Жиборовський

Підписано до друку 11.11.2024 р. Формат 60 x 84 ¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».
Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. 18,6.
Тираж 100 прим.

Видавництво «Алерта»

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

E-mail: alerta.pravovaednist@gmail.com, веб-сайт: alerta.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.